UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

JOSÉ GOMES JÚNIOR

A EFETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS VIGENTES EM 2017: O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco

RECIFE
2018

JOSÉ GOMES JÚNIOR

A EFETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS VIGENTES EM 2017: O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.ª Dra. Emanuela Sousa Ribeiro

RECIFE
2018

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

G633e Gomes Júnior, José

A efetividade dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis vigentes em 2017: o caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco / José Gomes Júnior. - 2018.

104 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.ª Dra. Emanuela Sousa Ribeiro.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2018.

Inclui referências e apêndices.

1. Contratações públicas sustentáveis. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Critérios de sustentabilidade. I. Ribeiro, Emanuela Sousa (Orientadora). II. Título.

351 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2018 – 117)

JOSÉ GOMES JÚNIOR

A EFETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS VIGENTES EM 2017: O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em: 30/04/2018.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof.ª Dra. Emanuela Sousa Ribeiro (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Prof.ª Dra. Nadi Helena Presser (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

_____
Prof.ª Dra. Fabiana Santos Dantas (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho aos meus pais, ***Dirceas Queiroz****,* ***José Roberto*** *e* ***José Gomes Filho*** *(in memoriam), por todo empenho dedicado à minha educação e formação do caráter. E a minha esposa* ***Ana Melissa*** *e aos meus filhos* ***João Guilherme*** *e* ***Mariana****, pelo apoio e compreensão nesta árdua jornada.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, que nos concede proteção e saúde para seguirmos nossa caminhada.

Aos meus pais Dirce e Roberto, pelo empenho e dedicação em mostrar o caminho correto da vida.

A minha esposa Ana Melissa e aos meus filhos João Guilherme e Mariana pelo incentivo e compreensão nos momentos de ausência para elaboração deste trabalho de pesquisa.

A toda a minha família pela torcida e aos que de alguma forma contribuíram para a construção deste trabalho.

A minha orientadora, professora Dra. Emanuela Ribeiro, pelo apoio e pelas valiosas contribuições no curso deste trabalho.

Às professoras que fizeram parte da minha banca de qualificação, pela contribuição para finalização desta dissertação.

Aos amigos que fiz no mestrado, que atenuaram os momentos de estresse vividos ao longo do curso.

Aos amigos de trabalho da AGU/SAD-PE, pelo apoio, compreensão e contribuição para conclusão deste trabalho.

À Escola da AGU por acreditar neste trabalho de pesquisa.

“Educação não transforma o mundo. Educação muda pessoas. Pessoas transformam o mundo. ”

(Paulo Freire)

RESUMO

Ao despender parcela considerável da sua despesa nas contratações públicas, aproximadamente 15% do Produto Interno Bruto (PIB) e com o poder de fomentar mercados e transformar setores produtivos, o Estado brasileiro exerce papel de destaque como um dos principais atores dentro do contexto do desenvolvimento sustentável, na medida em que busca um padrão de consumo cada vez mais racional. Nesse sentido, o presente trabalho analisa a efetividade dos critérios de sustentabilidade, nas contratações públicas sustentáveis realizadas na Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União no Estado de Pernambuco, em vigência no ano de 2017. Os critérios de sustentabilidade que são inseridos no termo de referência, instrumento que norteia a contratação na fase inicial de planejamento, apenas causam o impacto desejado pelo Estado na busca por um padrão de consumo mais sustentável, se houver eficiência na execução contratual, com a devida fiscalização destes critérios. Para tanto, a análise se fundamenta em uma metodologia qualitativa, por meio de pesquisas documentais e entrevistas com os fiscais de contrato, para verificação do nível de inserção dos critérios de sustentabilidade nas contratações realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE) e sua efetiva cobrança por parte destes fiscais durante a execução contratual. O trabalho constatou que, de 2011 a 2016, houve um aumento gradativo de inserção dos critérios de sustentabilidade nas contratações realizadas pelo órgão, chegando a totalidade das contratações nos anos de 2015 e 2016. Entretanto, apesar de conseguir atingir o seu objetivo, ao inserir critérios de sustentabilidade em todas as suas contratações, estes mesmos critérios apresentam algumas imperfeições que dificultam a sua aplicação de forma eficiente, entre as quais, a falta de mecanismos de cobrança, a falta de objetividade da maioria destes critérios e a reprodução literal da lista não taxativa de práticas de sustentabilidade do artigo 6º da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 do Ministério do Planejamento. Por fim, embora os resultados obtidos na pesquisa não refletirem o objetivo perseguido pelo Estado, vale ressaltar que a temática da sustentabilidade nas contratações públicas ainda se encontra em estágio inicial de implementação, o que revela um extenso caminho a ser percorrido pelo Estado brasileiro, na busca por um padrão de consumo mais sustentável.

Palavras-chave: Contratações públicas sustentáveis. Desenvolvimento sustentável. Critérios de sustentabilidade. Superintendência de Administração em Pernambuco.

ABSTRACT

The Brazilian State plays a prominent role as one of the main players in the context of development sustainable, by spending a considerable part of its public contracting expenditure, approximately 15% of the Gross Domestic Product (GDP) and with the power to foster markets and transform productive sectors, as it seeks an increasingly rational consumption pattern. In this sense, the present study analyzes the effectiveness of the sustainability criteria in the sustainable public contracting carried out in the Superintendence of Administration of the General Advocacy of the Union in the State of Pernambuco, in effect in the year 2017. The sustainability criteria that are inserted in the term of reference, an instrument that guides hiring in the initial planning phase, only cause the desired impact by the State in the search for a more sustainable consumption pattern, if there is efficiency in the contractual execution, with the proper inspection of these criteria. To do so, the analysis is based on a qualitative methodology, through documentary surveys and interviews with contract inspectors, to verify the level of insertion of sustainability criteria in the contracting carried out by the Superintendence of Administration in Pernambuco (SAD/PE) and their effective collection by these inspectors during the contractual execution. The study found that, from 2011 to 2016, there was a gradual increase in the insertion of sustainability criteria in the hirings carried out by the agency, reaching the total number of hirings in the years 2015 and 2016. However, despite achieving its objective, by inserting sustainability criteria in all of its contracting, these same criteria present some imperfections that impede its efficient application, among them, the lack of collection mechanisms, the lack of objectivity of most of these criteria and the literal reproduction of the list of sustainability practices of Article 6 of Normative Instruction nº 01, dated January 19, 2010 of the Ministry of Planning. Finally, although the results obtained in the research do not reflect the objective pursued by the State, it is worth emphasizing that the sustainability theme in public contracting is still in its initial stage of implementation, which reveals an extensive path to be followed by the Brazilian State, a more sustainable consumption pattern.

Keywords: Sustainable public contracting. Sustainable development. Sustainability criteria. Superintendent of Administration in Pernambuco.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dimensões da sustentabilidade.....43

Figura 2: Percentual de pregões que adotaram critérios de sustentabilidade, realizados entre 2011 e 2016.....68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais normativos jurídicos que fundamentam as contratações públicas sustentáveis 55

Quadro 2: Acórdãos do Tribunal de Contas da União.....58

Quadro 3: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 18/2015.....74

Quadro 4: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 6/2017.....77

Quadro 5: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 17/2017.....78

Quadro 6: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 10/2013.....81

Quadro 7: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 12/2015.....83

Quadro 8: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 12/2017.....85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valor total e percentual dos processos de compras e contratações realizados pelo Governo Federal em 2017.....27

Tabela 2: Processos de compras e contratações realizados pelo Governo Federal em 2017, por modalidade de licitação.....35

Tabela 3: Plano de Gestão de Logística Sustentável da SAD/PE – Resultado Geral de Metas (2016 e 2017) 46

Tabela 4: Quantidade total de pregões realizados entre 2011 e 2016.....68

Tabela 5: Quantidade total de pregões realizados entre 2011 e 2016 – AQUISIÇÃO / SERVIÇO.....70

Tabela 6: Contratação de serviço com mão de obra atuante nas dependências da AGU x Contratação de serviço sem mão de obra atuante nas dependências da AGU - 2011 a 2016.....71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P - Agenda ambiental na Administração Pública

AGU - Advocacia-Geral da União

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGU-AGU - Consultoria Geral da União da Advocacia-Geral da União

CJU - Consultoria Jurídica da União

CMMAD - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DECOR - Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos

MIT - Massachussets Institute of Technology

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NESLIC - Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PF - Procuradoria Federal

PIB - Produto Interno Bruto

PLS - Plano de Gestão de Logística Sustentável

PSF - Procuradoria Seccional Federal

PSU - Procuradoria Seccional da União

PU - Procuradoria da União

SAD/PE - Superintendência de Administração em Pernambuco

SGA - Secretaria Geral de Administração

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 A EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS: UMA REVISÃO DE PREMISSAS 19

2.1 Eficiência, eficácia e efetividade 23

2.2 Licitação 26

2.3 Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável 35

2.3.1 Dimensões da sustentabilidade 40

2.3.2 O papel do Estado brasileiro 43

2.4 Contratações públicas sustentáveis 47

2.4.1 Os princípios do Direito Ambiental 48

2.4.2 A Constituição Federal e o meio ambiente 52

2.4.3 Fundamentos jurídicos – normas legais e infralegais no âmbito federal 54

2.4.4 Contratações públicas sustentáveis na visão do controle externo 57

3 METODOLOGIA DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM PERNAMBUCO 63

3.1 Processo de contratação de serviços na Superintendência de Administração em Pernambuco 65

3.2 Metodologia da pesquisa 69

4 EFETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM PERNAMBUCO 74

4.1 Fiscalização dos critérios de sustentabilidade 88

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 92

REFERÊNCIAS 95

APÊNDICES 102

APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas (fiscais de contrato) 102

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista (membro do plano de gestão de logística sustentável da SAD/PE) 104

1. INTRODUÇÃO

Nos dias de hoje, as questões ambientais e assuntos como sustentabilidade e desenvolvimento sustentável permeiam cada vez mais as discussões dentro da nossa sociedade. O Estado, como um dos principais atores dentro do contexto do desenvolvimento econômico em nosso país, tem papel de destaque como elo entre o desenvolvimento e as questões ambientais, na medida em que operacionaliza com sucesso as contratações públicas sustentáveis. É levando em consideração o papel desenvolvido pelo Estado e as questões ambientais, que este estudo tem como propósito identificar os critérios de sustentabilidade e sua efetividade nos contratos de prestação de serviços continuados em vigência no ano de 2017 e em execução na Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), Unidade administrativa vinculada à Secretaria Geral de Administração (SGA), órgão integrante da estrutura da Advocacia-Geral da União (AGU).

Atualmente nosso planeta se depara pouco a pouco com os efeitos do modelo de consumo adotado durante várias décadas. Modelo este cada vez mais descompromissado com o meio ambiente e mais predatório, seguindo um padrão de consumo e de produção praticamente insustentável. Como consequência temos resultados gradativamente mais danosos ao meio ambiente, como o aquecimento global, causado em grande medida pela alta quantidade de emissão de gases do efeito estufa; escassez de água para o consumo humano, causado pelo seu uso irracional e pelo grande desperdício; poluição e contaminação dos recursos hídricos; desmatamento generalizado de grandes áreas verdes, sem o seu adequado replantio; poluição atmosférica causada em grande parte, pela queima de combustíveis fósseis, entre outros. Esses são apenas alguns dos exemplos dos danos que são causados, pelo homem moderno, diariamente ao meio ambiente.

Segundo o relatório da Agenda 21 (acordo assinado por todos os países participantes da Rio-92) lançada na Conferência das Nações Unidas, no Rio de Janeiro em 1992, sobre o Meio Ambiente, a principal causa da deterioração contínua do meio ambiente global é o padrão insustentável de produção e consumo, particularmente nos países industrializados (BRASIL, 1995).

Entretanto, apesar da produção e do consumo desenfreado, o meio ambiente em conjunto com a temática da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável vêm ganhando, progressivamente com o passar dos anos, cada vez mais relevância dentro da nossa sociedade e da mídia de um modo geral, principalmente nas últimas décadas. Segundo uma pesquisa

nacional realizada pelo Ibope, por solicitação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o percentual de pessoas que se dizem preocupadas com o meio ambiente aumentou de 80%, em 2010, para 94% em 2011. Além disso, 44% dos entrevistados afirmaram que a proteção ao meio ambiente tem prioridade sobre o crescimento econômico, comparados a 30% da última pesquisa encomendada. Outros dados relevantes da pesquisa, no que concerne as mudanças climáticas, são de que 79% dos entrevistados acreditam que o aquecimento global é causado pelo ser humano e que para 66% dos entrevistados o aquecimento global deve ser combatido imediatamente (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 2012).

É dentro desse contexto de elevada degradação do meio ambiente, mas de gradativa mudança de conscientização por parte da sociedade, que o Estado, através das contratações públicas sustentáveis, com a devida inserção dos critérios de sustentabilidade ambiental, desempenha um papel de fundamental importância como agente de transformação dos setores produtivos em que opera, na busca por um padrão de consumo cada vez mais racional e sustentável.

Com o passar dos anos as contratações públicas vêm ganhando cada vez mais destaque no cenário econômico brasileiro. Com o poder de fomentar mercados e estimular a criação e o desenvolvimento de novos produtos e serviços, as contratações públicas têm atraído empresas de vários mercados para se relacionar com a Administração Pública em todas as esferas de governo, seja ela municipal, estadual ou federal.

Na esfera federal onde se situa a Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), que é objeto de estudo neste trabalho, o ano de 2010 foi de extrema relevância, uma vez que entraram em vigor no ordenamento jurídico brasileiro dois importantes regramentos que consubstanciaram a prática das contratações públicas sustentáveis.

O primeiro regramento foi a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 – SLTI/MPOG (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) que dispôs sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

O segundo regramento, foi a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que passou a incluir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em seu texto.

Ademais, sendo essas contratações utilizadas de forma eficiente e eficaz pelo poder público e ainda se tornando realmente efetivas, podem se constituir num vetor importante ao

progresso social, na proteção ambiental e na inovação de novos produtos e serviços ambientalmente corretos. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, o governo brasileiro despende, anualmente, mais de 600 bilhões de reais com a aquisição de bens e contratações de serviços, o que representa cerca de 15% do seu Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2017a).

Como recorte temporal deste trabalho, foram analisadas a evolução de inserção dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco de 2011 a 2016. O ano de 2011 justifica-se por ser o ano seguinte a entrada em vigência da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 – SLTI/MPOG e ainda da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 (Lei que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública). Para finalizar o recorte temporal, foi utilizado o ano de 2016, por ser o ano que antecedeu o desenvolvimento deste trabalho.

Para verificação da efetividade dos critérios de sustentabilidade, foram analisadas e estudadas as contratações realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco, para a cidade de Recife/PE, cujos contratos encontram-se em vigência no ano de 2017, ano de elaboração deste estudo.

É relevante evidenciar que todas as contratações de serviços continuados sob o regime de execução indireta realizadas pela SAD/PE, ocorrem por meio de licitação pública, através da modalidade pregão, na sua forma eletrônica. Já as aquisições de bens de consumo e materiais permanentes, além de seguirem, via de regra, a mesma sistemática das contratações de serviços continuados, utilizam-se do procedimento chamado de registro de preços.

Para o perfeito entendimento da temática que será discutida neste trabalho é de grande relevância a compreensão de conceitos e assuntos, que serão abordados com maior profundidade no próximo capítulo, como os modelos teóricos de Administração Pública, a eficiência, eficácia e efetividade, além de todos os aspectos atinentes às licitações, a sustentabilidade, ao desenvolvimento sustentável e também às contratações públicas sustentáveis.

Considerando o crescente interesse na temática da sustentabilidade ambiental, com sua inserção de forma gradativa, tanto por parte da população de um modo geral como das empresas que compõe o setor produtivo, é de grande relevância analisar e estudar se os critérios de sustentabilidade ambiental estão sendo efetivos durante a execução dos contratos firmados entre a Superintendência de Administração em Pernambuco e as empresas vencedoras dos certames licitatórios.

Vale ressaltar que não é suficiente que as contratações públicas sejam consideradas sustentáveis, apenas em sua fase preliminar, quando do planejamento inicial (fase que antecede a licitação) e no momento da seleção dos fornecedores (quando ocorre efetivamente a licitação para a escolha da empresa que prestará o serviço ou fornecerá o bem solicitado pela Instituição pública). A contratação torna-se e é efetivamente sustentável, no momento de sua execução, quando os critérios de sustentabilidade inseridos no termo de referência, são colocados em prática e passam a desempenhar o efeito desejável. Uma vez que, caso não haja efetividade na adoção destes critérios de sustentabilidade, a contratação deixa de ser sustentável e torna-se uma contratação pública comum, sem a devida preocupação com as questões ambientais.

É importante evidenciar, que a Advocacia-Geral da União, a partir da vigência da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, passou a desempenhar um papel importante e fundamental na medida em que se torna referência para outros órgãos da Administração Pública, visto que os modelos de termos de referência, editais e contratos utilizados por estes entes devem ser àqueles elaborados pela AGU.

Evidencia-se ainda a relevância acadêmica deste trabalho consubstanciado na importância de práticas sustentáveis nas contratações realizadas por toda a Administração Pública e em particular pela SAD/PE, onde deve ser medida e analisada a efetividade da adoção de critérios de sustentabilidade.

Por fim e não menos importante, levando-se em consideração os aspectos pessoais e profissionais, este trabalho se justifica pelo fato do pesquisador, além de ser servidor da Instituição e atuar diretamente no processo de contratações públicas exercendo a função de pregoeiro, constatou que a temática sobre a efetividade dos critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas, ainda não foi objeto de análise e estudo, no âmbito de uma dissertação de mestrado dentro do órgão.

De tal modo que o presente estudo tem a intenção de analisar as práticas de sustentabilidade nas contratações públicas realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), perpassando por todo o processo de contratação que se inicia no planejamento com a elaboração do termo de referência, percorre a seleção e escolha da empresa vencedora do certame licitatório e é finalizada com a execução contratual, com a posterior averiguação da efetividade dos critérios de sustentabilidade.

Para tanto, temos como objetivo geral: Analisar a adoção dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE) e sua efetividade durante a execução contratual.

E, como objetivos específicos:

- Descrever a fundamentação teórica acerca das licitações, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e contratações públicas sustentáveis;
- Identificar e analisar as contratações realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), entre 2011 e 2016; e
- Investigar o envolvimento dos fiscais de contrato, com relação a cobrança dos critérios de sustentabilidade dos contratos de prestação de serviços continuados com disponibilização de mão de obra, que atue dentro das dependências e em execução na SAD/PE, no ano de 2017.

Para a consecução destes objetivos, a dissertação é estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo é exposta a fundamentação teórica, por meio de levantamentos documentais e bibliográficos, que embasa a discussão do problema de pesquisa. A seguir, no segundo capítulo é abordada a metodologia, com a classificação da pesquisa, o *locus* da pesquisa, como se processa a contratação de serviços dentro da Instituição e por fim a identificação dos critérios de sustentabilidade dos contratos escolhidos como amostra.

No terceiro capítulo, com base nas entrevistas realizadas que embasam o estudo do pesquisador, são analisados e discutidos os resultados obtidos acerca do problema de pesquisa, e, por fim, na última parte do trabalho são expostas as considerações finais sobre o problema de pesquisa abordado na dissertação.

2. A EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS: UMA REVISÃO DE PREMISSAS

Para o perfeito entendimento das atividades desenvolvidas pelo Estado e pelos agentes públicos que os representam, devemos conhecer a definição de Administração Pública e compreender a evolução dos modelos teóricos que já foram praticados com maior ênfase e o que se pratica atualmente.

Segundo Meirelles (2010, p. 65) "entende-se por Administração Pública em sentido global, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas". Com relação aos modelos teóricos de Administração Pública, a doutrina os divide em três, quais sejam: administração pública patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial.

De acordo com Pereira (1997, p. 10) "o patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados". Esse modelo de Administração Pública é contemporâneo ao Estado absolutista, onde toda a estrutura do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, cujas suas principais atribuições eram a tributação e a manutenção do exército.

Nesse modelo de administração, como enfatizado anteriormente por Pereira, não há uma distinção evidente entre propriedade privada e patrimônio público, sendo os serviços públicos executados, de um modo geral, por servidores ou funcionários escolhidos de forma discricionária. Como consequência direta desse modelo de administração, temos uma grande propensão à corrupção e ao nepotismo, onde o patrimônio público não serve a sociedade e sim aos interesses de um seleto grupo que domina o poder dentro da estrutura estatal.

Segundo Paludo (2010, p. 53):

> Dentre as principais características da administração pública patrimonialista, temos confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública, impermeabilidade à participação social-privada, endeusamento do soberano, corrupção e nepotismo, caráter discricionário e arbitrário das decisões, ausência de carreiras administrativas, desorganização do Estado e da Administração, cargos denominados prebendas ou sinecuras e descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais.

O modelo patrimonialista começa a perder espaço à medida que a burguesia ascende socialmente tornando-se cada vez mais poderosa e ávida pelo poder político, indo de encontro a monarquia absolutista e as classes privilegiadas, como a nobreza e o alto clero.

Dentro do contexto histórico brasileiro a administração pública patrimonialista inicia-se com a colonização portuguesa e perdura até meados dos anos 30, início do governo de Getúlio Vargas (PEREIRA, 1998).

Com o declínio do modelo de administração patrimonialista, surge na segunda metade do século XIX, com o objetivo primordial de combate à corrupção e o nepotismo, a administração pública burocrática. Esse novo modelo foi inspirado pelo sociólogo e economista alemão Max Weber e se constituiu como uma grande evolução ao patrimonialismo. Com a evolução natural das sociedades, tornando-se cada vez mais complexas, e com o patrimonialismo não conseguindo atender às suas demandas, a administração burocrática advém como uma proposta de um modelo mais racional e adequado para as sociedades almejarem a busca de seus objetivos.

Na perspectiva de Weber o modelo burocrático traria, em tese, várias vantagens para o Estado, entre as quais: rapidez nas decisões, uniformidade de rotinas e procedimentos que favorece a padronização, redução do atrito entre as pessoas, constância, confiabilidade, benefícios para as pessoas na organização, pois a hierarquia é formalizada e o trabalho é dividido entre as pessoas de maneira ordenada, entre várias outras vantagens (CHIAVENATO, 2003).

Com a introdução deste novo modelo de administração, o controle passa a ter papel fundamental na forma de administrar, tornando-se inclusive, na própria razão de ser do funcionário. Na época em que foi introduzida, o excesso de controle não trouxe grandes prejuízos, pois a demanda por serviços prestados pelo Estado à população era bastante reduzido. No entanto, com o aumento gradativo da demanda por serviços, por parte da sociedade, e pela necessidade cada vez maior da presença do Estado, o excesso de controle e apego as normas constituem-se num problema relevante do modelo burocrático.

O modelo puro concebido por Weber foi um grande progresso em relação ao patrimonialismo, possibilitando a organização de um Estado mais atuante e qualificado. O modelo burocrático possui três características principais (SECCHI, 2009):

- Formalidade: há uma padronização entre as comunicações internas e externas; a autoridade é derivada de um conjunto de leis, normas e regramentos que são escritos e minuciosamente detalhados; o poder exercido pela chefia é limitado aos objetivos apresentados pela instituição não adentrando a vida privada dos seus subordinados;

- Impessoalidade: a distribuição das atividades e do poder considera os cargos e funções e não as pessoas, uma vez que o poder é inerente àquele que ocupa o cargo; a ascensão ocorre por meritocracia e não por ligações afetivas; os direitos e deveres ao serem estabelecidos, devem ser cumpridos de forma igualitária por todas as pessoas;
- Profissionalização: as organizações são caracterizadas pela profissionalização dos seus integrantes; cada funcionário é considerado um profissional dentro da organização pois entre outras características, é um especialista nas atividades do cargo que ocupa, recebe um salário pela contraprestação desses serviços e é selecionado e escolhido levando-se em consideração a sua capacidade e competência. Através da profissionalização, o modelo burocrático de administração estabeleceu que o acesso as carreiras públicas seriam mediante concurso público, estabelecendo assim a meritocracia e por consequência tentando livrar-se dos hábitos pouco eficientes do modelo patrimonialista que trocava cargos públicos por favores pessoais.

Na época em que foi implementada, a administração burocrática era considerada superior às demais formas de administração. Segundo Weber (1966 apud PALUDO, 2010, p. 63):

> A fonte principal da superioridade da administração burocrática reside no papel do conhecimento técnico que, através do desenvolvimento da moderna tecnologia e dos métodos econômicos na produção de bens, tornou-se totalmente indispensável.

Atualmente, o termo burocracia é percebido mais pelas suas disfunções, como algo extremamente negativo e que em muitos casos é o principal obstáculo na obtenção de um objetivo, do que pelo modelo puro introduzido por Weber na segunda metade do século XIX. Disfunções como, excesso de formalismo, apego exagerado as normas e regulamentos, resistência a mudanças, preocupação desmedida com as rotinas e procedimentos sem se preocupar com o atendimento às demandas dos seus clientes, fazem com que o modelo de administração burocrática entre em declínio.

Segundo Oliveira (2006, p. 291-292):

> As disfunções como irregularidades ou anormalidades que se confundem nos processos administrativos das organizações, ocasionando confrontos até mesmo no comportamento do indivíduo no ambiente de trabalho, faz com que os objetivos

> pretendidos pela organização deixem de ser atendidos e a qualidade de vida dos indivíduos da organização se torne insatisfatória.

No Brasil, o modelo burocrático de administração, que foi o primeiro modelo estruturado de Administração Pública implementado, foi introduzido pela reforma de 1935 promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes no primeiro governo Vargas (PEREIRA, 1995).

Em 1937 foi inserido na Carta outorgada dispositivo que criava o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que foi efetivamente organizado em 1938. Outro momento marcante do modelo burocrático no Brasil desenvolveu-se a partir da década de 40 e prosperou até o início da reforma gerencial, em meados dos anos 90. Nesta segunda fase do modelo burocrático, foi dada grande ênfase no desenvolvimento da nação, principalmente nos governos militares e de Juscelino Kubitschek (LIMA JÚNIOR, 1998).

Na segunda metade do século XX, surge a administração pública gerencial, como resposta ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Este novo modelo tem a proposta de combater as disfunções do modelo burocrático, constituindo um certo rompimento com a burocracia, mas que ainda conserva alguns de seus princípios fundamentais, embora flexibilizando-os, como a meritocracia, as carreiras, a avaliação de desempenho, os treinamentos sistemáticos, entre outros. Uma diferença relevante e fundamental entre o modelo gerencial e o modelo anterior, o burocrático, está na fase de controle, que deixa de basear-se nos processos e na forma como as atividades são executadas para concentrar-se nos objetivos e resultados esperados pela sociedade.

Segundo Pereira (2008, p. 145):

> O Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas – a burocrática, iniciada em 1937, e a gerencial, que começa em 1995. A primeira ocorreu no primeiro governo Vargas, e teve como objetivo transformar a administração pública brasileira que até então era patrimonial em um serviço profissional baseado no Estado de direito e na competência técnica; mais amplamente visava tornar o aparelho do Estado efetivo, capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal.

A segunda grande reforma administrativa ocorreu no primeiro mandato do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, que apresentou naquele momento como destaque e grande articulador, o ministro do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

O principal objetivo da reforma gerencial do Estado brasileiro foi contribuir para a formação no país de um aparelho de Estado forte e eficiente.

De acordo com Pereira (2017):

> A reforma gerencial compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

Com a implementação gradativa da reforma gerencial, o Estado brasileiro tenta se desvencilhar da administração burocrática e recomenda sua alteração para a administração gerencial, pautada fundamentalmente na segunda dimensão trazida por Bresser Pereira onde os gestores públicos devem se guiar pela administração por resultados e pela competição administrada por excelência, características intrinsicamente ligadas ao princípio da eficiência.

A eficiência, por sua vez, tem um papel relevante na administração gerencial de tal modo que foi inserida formalmente em nosso ordenamento jurídico, através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Com a inclusão de mais um princípio na CF/88, tornou-se dever da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, também o referido princípio da eficiência.

É nesse contexto, de busca cada vez mais incessante por parte da Administração Pública pela eficiência e pela melhor prestação de serviço à sociedade que estão inseridas as contratações públicas sustentáveis. Além da eficiência, conceitos correlatos como o de eficácia e efetividade são de extrema relevância para o entendimento deste estudo e serão devidamente explorados para que sejam internalizados pelo leitor.

2.1 Eficiência, eficácia e efetividade

Na medida em que o Estado brasileiro vai ficando cada vez maior e mais complexo, com o consequente aumento de demanda por parte da sociedade, é imprescindível que o gestor público tenha o perfeito domínio e entendimento dos conceitos de eficiência, eficácia e

efetividade quando, principalmente, da execução dos gastos públicos. Atualmente nossa sociedade cobra, cada vez mais, que os atos dos gestores públicos sejam mais eficientes, eficazes e efetivos. Muitas vezes tratados como sinônimos, estes conceitos devem estar bem internalizados e consolidados pelo leitor para que não haja equívoco no entendimento no transcurso deste trabalho.

Começando pela explicação do conceito de eficiência, este começou a ganhar bastante relevância, após a reforma gerencial de 1995, com a transição do modelo de administração burocrática para o modelo de administração gerencial. Inserido em nosso ordenamento jurídico como princípio constitucional de forma explícita pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, já que muitos doutrinadores e a jurisprudência o consideravam por vezes de modo implícito no texto constitucional, a eficiência passa a ser de observância obrigatória de toda Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo Meirelles (2010, p.98):

> O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

É imperioso ressaltar que o princípio da eficiência deve ser adotado em perfeita harmonia com os demais princípios da Administração Pública (princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), inseridos no texto constitucional, não se sobrepondo, tampouco sendo subjugado em relação a qualquer um desses, mais especialmente ao princípio da legalidade. Caso isso ocorra, pode colocar-se em risco a segurança jurídica e, muitas vezes, o próprio Estado de Direito (DI PIETRO, 1998).

Com relação a eficácia, devemos ter cuidado para não confundir seu conceito com o de eficiência. Na eficácia, devemos ter a precaução se o que está sendo realizado é correto ou não, quer dizer, a preocupação consiste em fazer as coisas certas.

De acordo com Torres (2004, p. 175), o conceito de eficácia, já adentrando na esfera pública, pode ser definido da seguinte forma:

> Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos.

É relevante ser constatado que a própria Constituição Federal de 1988, prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia em seu artigo 74, inciso II.

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I - ...
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (grifo nosso)

Na teoria administrativa, os conceitos de eficácia e eficiência são considerados fundamentais a qualquer organização, seja ela pública ou privada. Os dois conceitos são imprescindíveis para que o planejamento possa determinar os objetivos certos e em seguida escolher os meios certos de alcançar esses objetivos (ALCANTARA, 2009).

Entrando no último dos conceitos indicados e aquele que baliza este estudo, a efetividade, podemos conceituá-lo como a capacidade de realizar uma determinada atividade que vá ao encontro do objetivo pretendido, da melhor maneira possível, trazendo os impactos desejados pela ação inicial.

No contexto da administração pública, a efetividade afere em que medida os resultados de uma determinada ação trazem benefícios à população. Ou seja, o conceito de efetividade é mais abrangente que o conceito de eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006).

Sobre efetividade na esfera pública, Torres (2004, p. 175) discorre o seguinte:

> Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Trazendo para discussão do estudo em questão, não é relevante a Instituição, no caso específico a Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), empenhar-se em ser eficiente e ao mesmo tempo eficaz na adoção dos critérios de sustentabilidade em suas

contratações, se não for efetiva. Caso não haja efetividade em suas ações, aquilo a que se propõe não alcança o efeito desejado.

Para melhor entendimento do processo de aquisição de bens e serviços na esfera pública e das múltiplas nuances que envolvem a realização de contratações sustentáveis, apresentamos a seguir as principais formas de contratação pública, enfatizando aquelas que compõem a expressiva maioria dos gastos públicos, os quais são realizados através de processos licitatórios.

2.2 Licitação

Licitação pode ser conceituada como um procedimento administrativo formal, que antecede à contratação de serviços ou aquisição de materiais, e que objetiva escolher a proposta mais vantajosa pelos entes da Administração Pública direta ou indireta, através de parâmetros previamente definidos.

De acordo com Meirelles (2010, p.281):

> Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculados para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Na lição de Mello (2009, p. 517):

> Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

O dever de licitar está inserido na Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 37, inciso XXI, preceitua:

> XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

Na esfera pública brasileira, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, instituindo 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.

Segundo este mesmo regramento, o procedimento licitatório tem como objetivo garantir a estrita observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e por fim a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, que foi acrescido ao artigo terceiro da Lei nº 8.666/93, pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.

É imprescindível informar que a grande maioria dos processos de compras e contratações realizados pelo Governo Federal se dá através de procedimento licitatório. Segundo dados do Painel de Compras do Governo Federal, conforme tabela 1 indicada abaixo, em 2017 as licitações representaram 60,42% de todo esse total.

Tabela 1: Valor total e percentual dos processos de compras e contratações realizados pelo Governo Federal em 2017

Procedimento de aquisição / contratação	**Valor (R$)**	**Percentual (%)**
Licitações (em todas as suas modalidades)	47.954.130.000,00	60,42
Dispensa de licitação	17.543.450.000,00	22,11
Inexigibilidade de licitação	13.867.790.000,00	17,47
TOTAL	79.365.370.000,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com base no Painel de Compras do Governo Federal

É imperioso ressaltar que todos os procedimentos licitatórios devem se guiar por alguns princípios norteadores básicos, princípios estes que estão explicitamente citados no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e são de aplicação obrigatória por parte dos agentes públicos responsáveis pelas licitações. Esses princípios expressamente relacionados na referida lei, são: o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e ainda aqueles que são correlatos. Para que ocorra o correto entendimento destes princípios, faremos uma breve análise de cada um deles.

Alguns princípios adotados pela Lei nº 8.666/93, como sendo princípios licitatórios, também são considerados princípios que devem ser adotados por toda a Administração Pública e que se encontram insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a exemplo dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e ainda o da legalidade.

Pelo princípio da legalidade, apenas cabe ao agente público praticar qualquer ato ou exercer alguma atividade, desde que previstas em lei. Desta forma, por exemplo, não pode o agente público realizar um procedimento licitatório por uma modalidade de licitação não prevista em lei ou ainda fazer uso de duas modalidades combinadas para um mesmo procedimento, visto que não há previsão legal que ampare tal atitude (FURTADO, 2017).

Já o princípio da impessoalidade está intimamente ligado a isonomia entre os licitantes participantes dos procedimentos licitatórios. Por este princípio, todos os licitantes devem ser tratados em igualdade de obrigações e direitos, à exceção de alguns casos específicos previstos em lei, como por exemplo, o tratamento privilegiado concedido às microempresas e empresas de pequeno porte pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, não podendo o agente público direcionar uma licitação para um determinado licitante, sob pena de colocar em risco a supremacia do interesse público (FURTADO, 2017).

Em síntese, não pode o agente público promover um tratamento diferenciado, seja para beneficiar ou prejudicar qualquer licitante, sem que proceda com a devida justificativa e fundamentação legal.

Outro princípio citado pela lei é o da moralidade. Este princípio preza pela conduta ética e honesta, por parte dos agentes públicos e licitantes envolvidos nos procedimentos licitatórios, mesmo que tal conduta não seja prevista em lei.

De acordo com este princípio, uma conduta que não atenda aos princípios morais, pode ensejar a nulidade do ato ou procedimento administrativo. No entendimento de Justen Filho (2012, p. 68):

> Na licitação, a conduta moralmente reprovável acarreta a nulidade do ato ou procedimento. Existindo imoralidade, afasta-se a aparência de cumprimento à lei ou ao ato convocatório. A conduta do administrador público deve atentar para o disposto na regra legal e nas condições do ato convocatório. Isto é necessário, mas não suficiente, para validade dos atos.

Com relação ao princípio da igualdade, este pode ser considerado análogo ao princípio da impessoalidade, na medida em que também objetiva coibir atos discriminatórios, que

beneficiem ou prejudiquem qualquer participante dos procedimentos licitatórios. Sobre este princípio é valorosa a explanação de Mello (2009, p. 526):

> O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, do Texto Constitucional. Aliás, o §1º do art. 3º da Lei 8.666 proíbe que o ato convocatório do certame admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e veda o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, sede ou domicílio dos licitantes, bem como entre empresas brasileiras ou estrangeiras, ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o objeto do contrato.

Já o princípio da publicidade decorre da regra dos procedimentos licitatórios de que todos os seus atos são públicos. É o que preceitua o artigo 3º, §3º, da Lei nº 8.666/93 que assim dispõe "a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura". Esta restrição quanto a publicidade das propostas, até que seja aberto o procedimento licitatório, tem por objetivo evitar qualquer tipo de conluio entre os participantes de modo que o interesse público não seja prejudicado.

Ressalte-se que o direito a publicidade e transparência dos atos concernentes aos procedimentos licitatórios, não se restringem apenas aos licitantes, mas a qualquer cidadão que tenha interesse na informação.

No que concerne ao princípio da probidade administrativa, podemos afirmar que este se assemelha ao princípio da moralidade, uma vez que também leva em consideração a honestidade do agente público na consecução dos seus atos. Entretanto, o legislador brasileiro tipificou, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quais condutas – atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário, atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e atos que atentem contra os princípios da administração pública – seriam caracterizadas como improbidade administrativa.

Em havendo violação a este princípio, o agente público estará cometendo ato de improbidade administrativa, cuja pena está prevista na referida legislação e no artigo 3º, §4º, da Lei nº 8.666/93 que assim estabelece "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o

ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, será o próprio instrumento convocatório, a depender de a modalidade de licitação ser um edital ou convite, que regulará a atuação da Administração Pública, na figura dos agentes públicos, e dos licitantes participantes dos procedimentos licitatórios.

A vinculação da Administração ao instrumento convocatório está consignada no artigo 41, da Lei nº 8.666/93 que assim prescreve "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

Já a vinculação dos licitantes pode-se depreender do prazo concedido aos mesmos para impugnação dos termos do edital fixado pelo artigo 41, §2º, da Lei nº 8.666/93 que assim determina "Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação [...], hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso".

E por fim, o último princípio citado pela lei é o princípio do julgamento objetivo. A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/93, procurou ao máximo enfatizar os critérios objetivos nos julgamentos, deixando pouca margem para a atuação subjetiva dos agentes públicos, integrantes das comissões julgadoras. Isto pode ser ratificado através do artigo 44, da Lei nº 8.666/93 que declara "No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta lei".

E ainda pelo artigo 45 da referida lei "O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório [...]".

No entendimento de Mello (2009, p. 529): "O princípio do julgamento objetivo almeja, como é evidente, impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora".

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 22, também definiu quais são as modalidades de licitação que devem ser utilizadas pelos agentes públicos. Em seu texto estabeleceu que seriam cinco as modalidades que poderiam ser utilizadas, são elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

As três primeiras modalidades de licitação, concorrência, tomadas de preços e convite se assemelham entre si em relação ao procedimento e tem como parâmetro de utilização o valor

médio estimado da contratação, sendo assim conhecidas como modalidades comuns da Lei nº 8.666/93. Segundo esse parâmetro, previamente definido no artigo 23 da Lei Geral de Licitações, para contratos com valores mais expressivos, utiliza-se a concorrência, para valores intermediários é utilizada a tomada de preços e para valores menores, utiliza-se a modalidade convite.

Já as outras duas modalidades de licitação definidas na referida lei, o concurso que se destina a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico e o leilão que se destina à alienação de bens, tem diferenciação quanto ao procedimento, em relação as modalidades comuns e são, por isso, consideradas modalidades especiais.

Uma sexta modalidade de licitação foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, denominada de pregão e que seria utilizada para aquisição de bens e serviços comuns. Para o perfeito entendimento deste tema, as modalidades de licitação, traremos a seguir a definição de cada uma delas e a oportunidade em que podem ser utilizadas.

De acordo com o artigo 22, §1º, da Lei nº 8.666/93 a **concorrência** "é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto".

A concorrência deve ser utilizada para obras e serviços de engenharia acima de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e serviços não relacionados aos de engenharia acima de R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Entretanto em algumas circunstâncias, independentemente do valor médio estimado da contratação, a aplicação da concorrência é obrigatória conforme preceitua o artigo 23, §3º, da Lei nº 8.666/93:

> A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

É importante frisar que para a alienação de bens imóveis, a Administração Pública pode fazer uso tanto da concorrência como do **leilão**. As duas modalidades distinguem-se entre si, basicamente em dois aspectos, o primeiro é com relação ao prazo, entre a publicação do

edital e a apresentação das propostas. Na concorrência esse prazo é de 30 dias, já no leilão o prazo para a apresentação dos lances é de 15 dias.

O segundo aspecto que distingue a concorrência e o leilão é a forma de apresentação das propostas, na concorrência as propostas são apresentadas em envelopes lacrados, já no leilão os lances são apresentados verbalmente na própria sessão, sendo oportunizado aos interessados apresentar a quantidade de lances que lhes for conveniente (FURTADO, 2017).

Outra modalidade de licitação que vamos apresentar é a **tomada de preços**, que segundo o artigo 22, §2º, da Lei nº 8.666/93 "é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação".

A tomada de preços, que fica numa situação intermediária de valores em relação a concorrência e o convite, deve ser utilizada para obras e serviços de engenharia até R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e serviços não relacionados aos de engenharia até R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Devemos apresentar também o **convite**, que é uma modalidade de licitação que adota procedimento bastante simplificado. Segundo o artigo 22, §3º, da Lei nº 8.666/93:

> Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

De modo similar as modalidades de licitação, concorrência e tomada de preços, o convite também estabelece parâmetros relacionados aos valores dos serviços e das compras para sua utilização. Neste caso até R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia e até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para compras e serviços não relacionados aos de engenharia.

Ainda de acordo com a Lei nº 8.666/93, nos casos em que couber o convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

Com perfil bastante distinto das modalidades até agora apresentadas, existe também o **concurso**. A modalidade de licitação concurso assim como o leilão, possui um procedimento e uma finalidade diversa das demais modalidades estudadas anteriormente, a concorrência, a tomada de preços e o convite. É importante destacar que esta modalidade de licitação não deve

ser confundida com o concurso público necessário para a investidura em cargos e empregos públicos, pois são institutos diferentes.

A Lei nº 8.666/93 em seu artigo 22, §4º, define esta modalidade como sendo:

> A modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Existem duas diferenças básicas entre o concurso e as demais modalidades de licitações existentes em nosso ordenamento jurídico, que visam a contratação de empresas ou profissionais para a prestação de serviços. A primeira é que nas demais modalidades, os serviços são prestados após a seleção, já no concurso o serviço é realizado antes da seleção e são apresentados prontos e acabados.

A segunda diferença é com relação a remuneração a ser paga pela Administração, nas demais modalidades de licitação é o próprio licitante que determina o valor a ser pago pela contraprestação dos serviços, já no concurso é a Administração que determina o prêmio ou a remuneração aos vencedores (FURTADO, 2017).

Passando para a modalidade **leilão** é importante destacar que este tem uma característica bem peculiar e uma finalidade distinta das outras relacionadas pela Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos. Como a Administração, ao proceder com o leilão, aliena bens arrecadando dinheiro, não há que se falar em necessidade de previsão ou dotação orçamentária para sua realização. A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 22, §5, também traz a sua conceituação:

> Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Por fim, a última modalidade de licitação a ser apresentada é o **pregão**, cuja trajetória institucional é mais recente no Brasil, mas que vem se firmando como a principal modalidade de licitação adotada pelo Estado brasileiro.

Após ser criada pela Lei nº 9.472/97, com alcance restrito e inicialmente para ter vigência apenas no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), o pregão entrou em vigor, em 8 de agosto de 2000, apenas no âmbito da União, através do decreto nº

3.555 que aprovava o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Em 17 de julho de 2002, foi instituída no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, através da Lei n° 10.520, a modalidade de licitação denominada pregão. Desta forma temos algo bastante peculiar em nosso ordenamento jurídico, onde o Decreto nº 3.555, de 2000, que foi editado dois anos antes da promulgação da Lei nº 10.520, de 2002, tem a função de regulamentá-lo (FURTADO, 2017).

Esta modalidade de licitação, que viria a ser a sexta modalidade de licitação elencada em nosso ordenamento jurídico, ficou restrita, no entanto, a aquisição de bens e serviços comuns cuja definição foi determinada pela a Lei nº 10.520/02 em seu artigo 1º, parágrafo único: "Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

Ainda de acordo com a Lei nº 10.520/02, o agente público ao proceder com a modalidade pregão em seus certames licitatórios, deve utilizar o regramento da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 8.666/93, apenas de forma subsidiária.

Alguns anos após a vigência do pregão, mais precisamente em 31 de maio de 2005, foi sancionado o Decreto n° 5.450 que regulamentava o pregão na sua forma eletrônica. Deste modo, a partir da vigência do referido decreto, o pregão passou a ser realizado de duas formas, de modo presencial, atualmente utilizado em menor escala, ou em sua forma eletrônica, cuja aplicação, com o advento de novas tecnologias, é amplamente difundida na esfera do Poder Executivo Federal.

Com a vigência deste novo decreto, as licitações realizadas pelo Poder Executivo Federal, onde se situa a Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), para aquisição de bens e serviços comuns passou a ser obrigatória, conforme se depreende do decreto nº 5.450/05, em seu artigo 4º, *caput* e §1º:

> Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.
> § 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

Atualmente o pregão é a modalidade de licitação mais difundida e utilizada pela Administração Pública Federal. Segundo dados do Ministério do Planejamento, inseridas no

painel de compras do Governo Federal, esta modalidade de licitação representou em 2017, conforme tabela 2 indicada abaixo, aproximadamente 93,66% dos processos de compras e contratações realizados pelo governo federal, dos quais 99,52% em sua forma eletrônica e apenas 0,48% em sua forma presencial.

Tabela 2: Processos de compras e contratações realizados pelo Governo Federal em 2017, por modalidade de licitação

Modalidade de licitação	**Valor (R$)**	**Percentual (%)**
Pregão	44.911.760.000,00	93,66
Tomada de preços	185.810.000,00	0,39
Concorrência	2.833.380.000,00	5,91
Convite	5.780.000,00	0,01
Concurso	1.070.000,00	0,002
Concorrência Internacional	16.330.000,00	0,03
TOTAL	47.954.130.000,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com base no Painel de compras do Governo Federal

No caso específico da SAD/PE, no ano de 2016, todos os procedimentos licitatórios realizados para aquisição de materiais e contratações de serviços, foram realizados pela modalidade pregão em sua forma eletrônica.

Para que uma contratação pública, antes mesmo de iniciados todos os procedimentos licitatórios abordados nesta seção, seja considerada sustentável, deve levar em consideração na sua fase inicial de planejamento, os princípios e fundamentos de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável, que apresentaremos a seguir.

2.3 Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável

A ideia de sustentabilidade surge a partir do momento em que o crescimento econômico desenfreado, principalmente dos países industrializados ao renunciar quase por completa as questões ambientais, atinge níveis insustentáveis. De acordo com Leff (1998, p. 15) “a crise ambiental se torna evidente nos anos 60, refletindo-se na irracionalidade ecológica dos padrões dominantes de produção e consumo, e marcando os limites do crescimento econômico”.

Um dos primeiros passos para o debate sobre as questões ambientais e sustentabilidade ocorreu em 1962 com a publicação do livro Primavera Silenciosa, escrito pela bióloga e escritora Rachel Carson. O livro à época causou grande repercussão nos Estados Unidos e no resto do mundo, por relacionar de forma direta o uso descontrolado de pesticidas e o dano causado ao meio ambiente e ao próprio homem.

Entretanto, a primeira grande reunião de líderes mundiais para tratar da temática ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, planejada e coordenada pela Organizações das Nações Unidas (ONU), em 1972 em Estocolmo na Suécia e que também ficou conhecida como Conferência de Estocolmo.

Segundo Rocha (2003, p. 234):

> Entre os pesquisadores, políticos e ambientalistas, há quase uma unanimidade: A Conferência de Estocolmo, realizada em 5 de junho de 1972, representou um marco, tanto na popularização da problemática ambiental, como nas estratégias e/ou propostas adotadas, depois dela, pelos agentes envolvidos nesta questão. A partir daí, em quase todas as partes do mundo, a questão ambiental passou a fazer parte das agendas políticas. À parte suas deficiências, foi notável a influência que as questões debatidas, neste evento, tiveram nas políticas ambientais dos governos, tanto dos países centrais como periféricos.

Ainda na Conferência de Estocolmo, foi publicado pelos pesquisadores da *Massachussets Institute of Technology* (MIT), o relatório *The Limits to Growth*, que em Português significa Os Limites do Crescimento, onde deixava claro os malefícios do padrão de consumo desenfreado realizado pelos Estados Unidos, nas últimas décadas. Conforme Dalcomuni (2006, p. 51):

> Nesse relatório, por meio de sofisticados modelos quantitativos, argumentava-se que, se o padrão e o ritmo do crescimento econômico vivenciados pelos Estados Unidos no período de 1920 a 1972 fosse generalizado para o restante do planeta, o crescimento econômico seria inviabilizado pela insuficiência de disponibilidade de recursos naturais para insumos e pela incapacidade do meio ambiente natural em absorver os impactos poluentes desta produção e consumos ampliados.

Em 1983, foi criada pela Assembleia Geral da ONU, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) com o objetivo de discutir questões como desenvolvimento e meio ambiente. Deste trabalho de discussão surgiu, em 1987, o documento intitulado Nosso Futuro Comum ou como também é conhecido Relatório de Brundtland, em homenagem a Gro Harlem Brundtland, que a época era a primeira-ministra da Noruega e que também presidiu a CMMAD.

E foi deste documento que surgiu a primeira e mais conhecida conceituação de desenvolvimento sustentável. Segundo o referido documento, por desenvolvimento sustentável entende-se como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades (NOSSO FUTURO COMUM, 1991).

É importante destacar que os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável não são os mesmos, o que existe é uma relação de complementariedade entre os conceitos. Segundo Freitas (2014, p. 32):

> A sustentabilidade é um valor. Geralmente se preocupa com a manutenção e melhoria da qualidade de vida na atualidade e o futuro para os seres vivos. Possui um elevado grau de abstração; não há consenso doutrinário sobre o conteúdo do seu conceito, muito embora todas as abordagens tendam a incluir as três dimensões clássicas: ambiental, social e econômica; é a base ontológica para diversos valores, que podem ser transformados em normas jurídicas ou não, como o próprio desenvolvimento sustentável, a equidade social, o equilíbrio econômico, a precaução, a prevenção, dentre outros. O princípio do desenvolvimento sustentável é a sustentabilidade em ação; não se confunde com o mero crescimento; tem uma dinâmica qualitativa e não quantitativa; visa a chegar num estado melhor, mais completo e mais complexo do que se observava anteriormente; busca organizar os recursos ambientais, sociais e econômicos de uma forma integrada, sinérgica e homeostática, dentre outros.

De 3 a 14 de junho de 1992, vinte anos após a Conferência de Estocolmo, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, a segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficou conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra. A conferência contou com a presença bastante representativa dos principais chefes de Estado mundiais e teve como principal objetivo analisar a evolução das políticas de proteção ambiental. Nesta conferência o assunto desenvolvimento sustentável, que já estava bastante presente nas discussões mundo afora, foi sendo legitimado, oficializado e difundido de forma ampla entre os participantes (LEFF, 1998).

A Rio-92 produziu ainda vários documentos e acordos que alertavam sobre a necessidade de mudança de comportamento, principalmente dos países mais ricos e industrializados, os chamados países desenvolvidos, aqueles que notadamente trazem mais danos ao meio ambiente, devido à grande produção de bens e ao consumo desenfreado de, praticamente, toda a sua população. Como bem observa Layrargues (1997, p. 9) “[...] um indivíduo numa economia industrial de mercado, consome 80 vezes mais energia que um habitante da África subsaariana [...]”. Entre esses documentos e acordos, podemos citar a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, os Princípios para

a Administração Sustentável das Florestas, a Convenção sobre a Proteção da Biodiversidade e a Convenção sobre Mudança do Clima.

De acordo com Novaes (1992, p. 82):

> Do ponto de vista dos interesses brasileiros, talvez a convenção sobre proteção da biodiversidade tenha sido o tema mais importante da Conferência, já que, como observa a diretoria do Jardim Botânico de Brasília, Anajúlia Heringer Salles, "em matéria de biodiversidade, o Primeiro Mundo somos nós". (grifo do autor)

Já a Agenda 21, considerada a diretriz do desenvolvimento sustentável, foi um acordo firmado entre os países representados na Rio-92, que tinha por objetivo identificar os problemas prioritários relacionados a temática ambiental, os recursos e os meios disponíveis para enfrentá-los e as metas para as próximas décadas. A Agenda 21 também destacou a importância exercida pelos governos para a mudança de comportamento com relação aos padrões insustentáveis, através de políticas de aquisições. No Capítulo 4, que trata da mudança dos padrões de consumo, a Agenda 21 explicita:

> Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Consequentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional (BRASIL, 1995, p. 37).

Passados dez anos da Rio-92, em 2002, foi realizada pela ONU na cidade de Joanesburgo, África do Sul, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+10. Nesta conferência, os países participantes, revisaram os compromissos firmados pela Agenda 21, desenvolvida pelos países integrantes da Rio-92.

Os dez anos que separam as duas conferências, Rio-92 e Rio+10 em Joanesburgo, foram marcados por nítidos avanços nas áreas do conhecimento científico, progresso tecnológico e envolvimento do setor privado na temática ambiental. Além do mais, houve um fortalecimento da legislação ambiental e uma maior participação da sociedade civil da maioria dos países que participaram da Conferência Rio-92. Entretanto, aproximadamente um mês antes da Conferência Rio+10, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, reconheceu que houve um progresso lento em relação aos acordos que foram firmados entre os países, cuja

dificuldade de implementação era inegável e ainda um grave aprofundamento da crise ambiental em escala mundial (SILVA, 2011).

Em 2012, de 13 a 22 de junho, a cidade do Rio de Janeiro viria a sediar mais uma grande Conferência da ONU, desta vez a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20. Os principais objetivos desta Conferência, assim como foi a Rio+10, foram ratificar o compromisso político firmado entre os países participantes das outras Conferências com o desenvolvimento sustentável, através da avaliação do progresso obtido com os acordos internacionais, além do debate de temas novos e emergentes. A Rio+20 se estruturou em duas temáticas principais, a primeira foi a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a segunda foi a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

Entretanto, alguns pesquisadores questionam o sucesso desta e de outras Conferências, na medida em que a maioria dos líderes mundiais está basicamente preocupada com os interesses financeiros e econômicos de cada país. Na visão de Guimarães e Fontoura (2012, p. 28):

> Em poucas palavras, tendo em vista tão somente os preparativos e os resultados da Rio+20, qualquer observador é forçado a questionar se os governos estão hoje muito mais preocupados com a manutenção da saúde do sistema financeiro privado internacional, a preservação à qualquer custo de suas economias, e, portanto, não estiveram e não estão dispostos a negociar seus padrões de consumo para melhorar a qualidade de vida da grande maioria da população mundial em situação de pobreza, desemprego, com disparidades crescentes de riqueza, de bens e de acesso aos recursos naturais, e em situações de contínua discriminação e exclusão política.

Em setembro de 2015 na cidade de Nova Iorque, em comemoração ao septuagésimo aniversário da ONU, vários chefes de Estado e de Governo e importantes representantes de, aproximadamente, 193 países do mundo se reuniram e decidiram sobre os novos objetivos de desenvolvimento sustentável global. Neste encontro foi elaborada a Agenda 2030 com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que foram desdobrados em 169 metas para serem alcançadas até o ano de 2030.

De acordo com o documento assinado, os representantes dos países que ratificaram estes objetivos, se comprometeram a atuar em diversas temáticas que em convergência apontam para o desenvolvimento sustentável:

> Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de

> gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais (ONU, 2018).

Todos os objetivos da Agenda 2030 são de extrema relevância para o atingimento do desenvolvimento em sua forma sustentável, entretanto dentro do contexto deste trabalho é importante destacar o objetivo 12 deste documento. Este objetivo informa que os países consignatários do acordo devem assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. E em seu subitem 12.7 estabelece que os países devem promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.

2.3.1 Dimensões da sustentabilidade

De acordo com Gomes (2017, p. 30) "O conceito dinâmico da sustentabilidade é composto por várias dimensões, conexas, indissociáveis e sem qualquer hierarquia entre elas, que são partes de um todo, cujo conteúdo tem por objetivo assegurar o direito das gerações presentes e futuras".

O conceito de desenvolvimento sustentável concebido pelo Relatório de Brundtland, em 1987, trouxe consigo a ideia sobre as três dimensões da sustentabilidade, também conhecidas como o tripé da sustentabilidade ou ainda *triple bottom line*, que são as dimensões ambiental, econômica e social. Essas dimensões são extremamente importantes para a concretização do conceito de sustentabilidade e abordam temáticas imprescindíveis para nossa realidade atual.

Entretanto, assim como o conceito de desenvolvimento sustentável que vem em constante evolução, desde o Relatório de Brundtland, as dimensões da sustentabilidade também vêm sofrendo alterações na visão de alguns pesquisadores. De acordo com Sachs (2009) a sustentabilidade é constituída por oito dimensões, quais sejam, a dimensão social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.

Na visão de Barbieri e Cajazeira (2009) as dimensões da sustentabilidade são divididas em sete, quais sejam a dimensão social, econômica, ecológica, espacial, cultural, política e institucional. No entendimento de Freitas (2016) as dimensões da sustentabilidade são aquelas constituídas pelo tripé da sustentabilidade, as dimensões ambiental, econômica e social, acrescidas das dimensões ética e jurídico-política. Segundo o autor:

> *Sustentabilidade é multidimensional, porque o bem-estar é multidimensional*. Para consolidá-la, nesses moldes, indispensável cuidar do ambiental, sem ofender o social, o econômico, o ético e o jurídico-político. E assim reciprocamente, haja vista o fenômeno indesmentível da interconexão. Por isso, *uma dimensão carece logicamente do reforço das demais*. Todas as dimensões entrelaçadas compõem o quadro de cores limpas da sustentabilidade como princípio constitucional e como valor (FREITAS, 2016, p. 61, grifo do autor).

Apesar da importância da divisão das dimensões da sustentabilidade proposta por pesquisadores como Sachs (2009) e ainda Barbieri e Cajazeira (2009), para uma melhor compreensão deste trabalho, escolhemos analisar as dimensões da sustentabilidade evidenciadas por Freitas (2016), por considerar as dimensões ética e jurídico-política mais relevantes dentro do contexto da Administração Pública.

Partindo pelo estudo da dimensão ambiental, podemos considerar que esta dimensão tem por princípio analisar se a ação desenvolvida por determinada organização, seja ela pública ou privada, é ambientalmente correta, ou seja, se leva em consideração aspectos como a proteção, conservação e educação ambiental, a gestão de resíduos gerados no processo produtivo, a gestão dos riscos ambientais, entre outros elementos relacionados com a temática ambiental. No entendimento de Freitas (2016, p. 70):

> [...] (a) *não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado* e, que é mais importante, no limite, (b) *não pode sequer haver vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil*, donde segue que (c) *ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie* (grifo do autor).

Com relação a sustentabilidade em sua perspectiva econômica, esta retrata que sempre deve haver ponderação na construção ou no desenvolvimento de empreendimentos e serviços, sejam eles realizados pela Administração Pública ou iniciativa privada, devendo sempre considerar suas consequências diretas e indiretas para a sociedade a curto, médio e longo prazo (GOMES, 2017). De acordo com Sachs (1993, p. 37):

> Sustentabilidade econômica, que deve ser tornada possível através da alocação e do gerenciamento mais eficiente dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados. Uma condição importante é a de ultrapassar as configurações externas negativas resultantes do ônus do serviço da dívida e da saída líquida de recursos financeiros do sul, dos termos de troca desfavoráveis, das barreiras protecionistas ainda existentes no Norte e do acesso limitado à ciência e tecnologia. A eficiência econômica deve ser avaliada em termos macrossociais, e não apenas através do critério da rentabilidade empresarial de caráter microeconômico.

Na dimensão social são analisadas se as ações institucionais são socialmente justas, se levam em consideração aspectos como os direitos humanos e dos trabalhadores, o envolvimento da organização com a comunidade, a transparência e a postura ética, dentre outros aspectos sociais. De acordo com Barbieri e Cajazeira (2009, p. 67):

> A sustentabilidade social trata da consolidação de processos que promovem a equidade na distribuição dos bens e da renda para melhorar substancialmente os direitos e condições de amplas massas da população e reduzir as distâncias entre os padrões de vida das pessoas.

Inicialmente tratamos da análise das dimensões consideradas como o tripé da sustentabilidade, a dimensão ambiental, econômica e social, a partir deste ponto vamos analisar as duas dimensões inseridas por Freitas (2016) a este tripé, a ética e jurídico-política. De acordo com o entendimento de Caporal e Costabeber (2002, p. 79) "A dimensão ética da sustentabilidade se relaciona diretamente com a solidariedade intra e intergeracional e com novas responsabilidades dos indivíduos com respeito à preservação do meio ambiente". Na lição de Freitas (2016, p. 65):

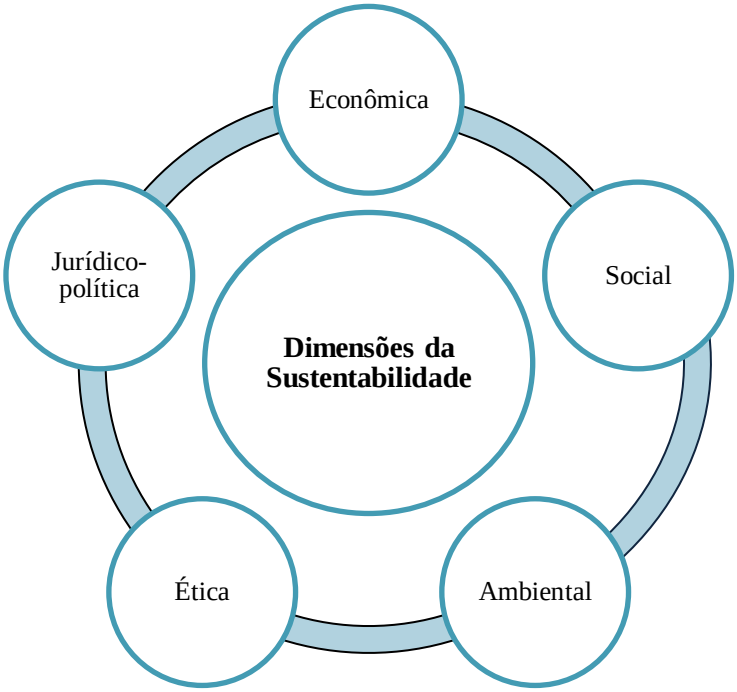
> [...] existe o dever de ser benéfico para todos os seres, nos limites do possível, não apenas deixar de prejudicá-los. Uma atitude eticamente sustentável é apenas aquela que *consiste em agir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza* (grifo do autor).

Por fim passemos a análise da última dimensão, a dimensão jurídico-política, que no entendimento de Freitas (2016, p. 72):

> *Dimensão jurídico-política* ecoa o sentido de que a sustentabilidade *determina, com eficácia direta e imediata, independente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro* e, assim, apresenta-se como *dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesses status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente* (grifo do autor).

É imperioso destacar que todas as dimensões aqui estudadas, a dimensão ambiental, a econômica, a social, a ética e a jurídico-política, não podem ser vistas como uma simples reunião de propriedades independentes, mas sim de dimensões intimamente vinculadas, conforme a figura 1, tornando-se componentes fundamentais à modelagem do desenvolvimento sustentável (FREITAS, 2016).

Figura 1: Dimensões da sustentabilidade



Fonte: Elaboração própria com base em FREITAS (2016)

2.3.2 O papel do Estado brasileiro

O Brasil também vem fazendo o seu trabalho no intuito de consolidar o desenvolvimento sustentável tão debatido em Conferências e Fóruns internacionais, principalmente no que se refere ao estabelecido no objetivo 12, mais precisamente o subitem 12.7, um dos itens dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. Várias ações e programas de governo já foram implementadas e ainda continuam em curso, objetivando conscientizar gestores públicos e sociedade civil, quanto a importância de o desenvolvimento ser sustentável.

Inúmeras ações e programas de governo foram e são importantes dentro deste contexto, entretanto para fins deste estudo citaremos três que entendemos ser de extrema relevância, quais sejam: a Agenda ambiental na Administração Pública (A3P), o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) e o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

A Agenda ambiental na Administração Pública (A3P) foi inicialmente concebida em 1999, no ministério do Meio Ambiente. Entretanto, somente após dois anos passados da sua criação é que o programa da A3P foi oficialmente implementado, em 2001. Já em 2002, o

programa recebe a premiação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), como “o melhor dos exemplos” na categoria meio ambiente, reconhecendo a importância do trabalho da A3P e os resultados positivos com a sua implementação. O principal objetivo da A3P é estimular a prática de sustentabilidade entre os órgãos públicos do país (BRASIL, 2018a).

A A3P está estruturada fundamentalmente em cinco eixos temáticos prioritários e as ações decorrentes de cada um destes eixos temáticos foram definidas tendo por alicerce a política dos 5 R’s: repensar, reduzir, reutilizar, reciclar e recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos. Os cinco eixos temáticos são:

a) Uso racional dos recursos naturais e bens públicos: usar de forma racional os recursos naturais e os bens públicos, significa utilizá-los de modo que não haja desperdício. A economia brasileira é caracterizada pelo elevado nível de desperdício, principalmente dos recursos naturais e energéticos. Essa cultura do desperdício, que invariavelmente verifica-se nas camadas mais abastadas da sociedade, devido ao grande poder de consumo, acaba atingindo contraditoriamente os menos favorecidos;
b) Gestão adequada dos resíduos gerados: este eixo temático possui um importante aliado, que é a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O seu objetivo principal é estabelecer uma cultura de prevenção e redução na geração de resíduos, com práticas de consumo sustentável através do aumento da reciclagem, da reutilização dos resíduos gerados e o descarte ambientalmente adequado dos rejeitos que não podem ser reciclados ou reutilizados;
c) Qualidade de vida no ambiente de trabalho: a Administração Pública deve buscar de forma incessante, sempre que possível, satisfazer as necessidades do trabalhador na realização do seu desenvolvimento pessoal e profissional. A satisfação desta necessidade de desenvolvimento é revertida em uma melhor produtividade que impacta diretamente numa melhor prestação de serviço por parte destes trabalhadores;
d) Sensibilização e capacitação dos servidores: busca a mudança de comportamento e de hábito dos servidores, de modo que seja criada uma cultura de responsabilidade socioambiental, com o seu comprometimento individual e coletivo.

e) Licitações sustentáveis: a Administração Pública tem o dever, com fundamento na Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 – SLTI/MPOG e a na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, de viabilizar as contratações públicas sustentáveis.

A A3P pode e deve ser implementada por qualquer órgão da Administração Pública, seja na esfera federal, estadual ou municipal. De acordo com Bliacheris e Ferreira (2012, p. 161):

> Qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer uma das esferas de governo, pode e deve implantar a A3P. Basta decidir e promover as ações. Para implementar a Agenda, o MMA propõe aos parceiros interessados a sua institucionalização por meio da assinatura do Termo de Adesão e Plano de Trabalho. Esses instrumentos têm como finalidade integrar esforços para desenvolver projetos destinados à implementação da A3P.

Com relação ao Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS), o mesmo foi instituído para todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes, pela Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012 – SLTI/MPOG. Por este plano, os órgãos e entidades possuem uma ferramenta de planejamento que viabiliza o estabelecimento de práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

De acordo com a referida instrução normativa, os órgãos e entidades teriam como prazo final para elaboração do PLS o dia 14 de maio de 2013, cento e oitenta dias contados a partir da publicação da instrução normativa. E nos planos elaborados pelos órgãos e entidades deveriam constar os seus objetivos, as responsabilidades dos gestores que o implementaram, as ações, metas e prazos de execução e os mecanismos de monitoramento e avaliação das ações que seriam implementadas.

Além disso, a Instrução Normativa nº 10 ainda previu um conteúdo mínimo para as ações que seriam elaboradas como: I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão ou entidade e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação.

Na Superintendência de Administração em Pernambuco – SAD/PE, o PLS de 2017 pactuou para os prédios localizados na cidade de Recife/PE, 52 metas nas 12 áreas de atuação do plano, quais sejam: qualidade de vida, transporte terrestre, material de consumo, material

permanente, telefonia, manutenção predial, gestão de resíduos, limpeza, apoio administrativo, energia elétrica, água e esgoto e por fim vigilância. O resultado obtido em 2017 foi consideravelmente superior ao registrado em 2016, ano anterior, conforme demonstra a tabela 3 indicada abaixo:

Tabela 3: Plano de Gestão de Logística Sustentável da SAD/PE – Resultado Geral de Metas (2016 e 2017)

Metas / Ano	**2016**	**2017**
Total de metas pactuadas	19	52
Número de metas alcançadas	6	29
Percentual de metas alcançadas	31,58%	56%

Fonte: Elaboração própria com base no Caderno de Resultados PLS 2017 – Pernambuco – 4º Trimestre (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/420391)

Por fim, faremos uma breve análise sobre o guia nacional de licitações sustentáveis que foi elaborado e desenvolvido pelo Núcleo Especializado em Sustentabilidade, Licitações e Contratos (NESLIC), que integra a estrutura do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR), da Consultoria-Geral da União (CGU), órgão integrante da estrutura da Advocacia-Geral da União. A CGU é o órgão responsável na AGU pelo assessoramento jurídico dos órgãos da Administração Pública federal e o NESLIC tem a incumbência de uniformizar o entendimento no aspecto socioambiental em matéria de licitações e contratos (BRASIL, 2018b).

Com a inserção em nosso ordenamento jurídico da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 – SLTI/MPOG e da na Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, a adoção dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas passou a ser a regra e a sua não inclusão é a exceção que deve inclusive ser justificada pelo agente público.

E foi dentro desse contexto que o guia nacional de licitações sustentáveis foi concebido para os órgãos da Administração Pública. O guia que apresenta uma orientação jurídica das licitações sustentáveis, possui uma parte introdutória onde aborda conceitos de desenvolvimento sustentável, traz ainda uma visão geral da legislação acerca da matéria. Discorre também sobre a avaliação da necessidade de contratação, passando pelo planejamento da contratação pública com a inclusão de critérios, práticas e diretrizes de sustentabilidade, para

se chegar a promoção do desenvolvimento sustentável através da contratação pública (BRASIL, 2018b).

O guia se tornou indispensável na medida em que a AGU, com o advento da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, passou a ser a referência para outros órgãos da Administração Pública, pois é a AGU quem elabora os modelos de termos de referência, editais e contratos que devem ser utilizados por estes órgãos.

2.4 Contratações públicas sustentáveis

As contratações realizadas pela Administração Pública, via de regra, devem observar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que 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.

Segundo a referida legislação subordinam-se a ela, 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.

Nesse contexto, considera-se contratação pública sustentável, de um modo geral, aquela contratação realizada pelo poder público que se utiliza de critérios de sustentabilidade em seus editais de licitações.

Vale ressaltar que a preocupação do legislador brasileiro com relação as questões ambientais, não é recente, haja vista que a mesma preocupação ocorria também no cenário mundial, notadamente a partir da segunda metade do século XX. Foi nesta época que começaram a surgir diversos mecanismos de proteção jurídica e que foram sendo introduzidos de modo gradativo no ordenamento dos mais diversos países do mundo (LIMA DE ARRUDA, 2014).

Dentro do contexto das contratações públicas que levam em consideração a preocupação com a temática sustentável, as edições de regramentos jurídicos pertinentes ao tema, além dos próprios princípios do Direito Ambiental, são de suma importância para subsidiarem os agentes públicos, àqueles que agem em nome do Estado na prestação de serviço

à sociedade, a realizarem seus atos em perfeita consonância com o princípio da legalidade. Princípio esse, assim como os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, encontram-se insculpido em nossa Constituição, em seu artigo 37, e são de observância obrigatória por toda a Administração Pública.

De acordo com Meirelles (2010, p. 89):

> A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Desta forma, é relevante que este estudo relacione os principais fundamentos jurídicos que viabilizam as contratações públicas sustentáveis e ainda os próprios princípios do direito ambiental, que balizam e norteiam os agentes públicos na conduta de seus atos.

2.4.1 Os princípios do Direito Ambiental

De um modo geral todas as áreas do conhecimento científico e filosófico possuem os seus princípios, que são suas bases teóricas, que podem ser evidentes ou comprovadas a partir da dedução. Com relação aos princípios no campo do direito, eles podem ser encontrados de forma expressa no texto constitucional, nas legislações ordinárias ou ainda na doutrina como dogmas fundamentais, mas nem por isso perdendo sua eficácia integrativa no sistema jurídico (LIMA DE ARRUDA, 2014).

De acordo com Reale (2010, p. 60):

> Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Vale ressaltar que o direito ambiental, como ramo do direito público é relativamente recente e apenas na Constituição Federal de 1988, o meio ambiente foi inserido de forma explícita em um texto constitucional. Tratado como direito público, o direito ambiental, tem como princípio fundamental a supremacia do interesse público sobre o interesse particular, que pode ser observado de forma mais evidente no conteúdo de suas leis.

Alguns princípios do direito ambiental são considerados expressos pois surgem do próprio texto constitucional e de legislações ordinárias e complementares. Outros são considerados implícitos pois são decorrentes da interpretação e integração legislativa, mas nem por isso gozando de menor importância. Esses princípios são as ideias centrais de um sistema jurídico permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se, pois conferem fundamento e estabelecem uma base lógica em relação ao conteúdo das normas (GRANZIERA, 2011).

No direito ambiental, o papel exercido pelos princípios é particularmente especial. Devido à grande quantidade de legislações pertinentes ao tema que advêm das mais variadas esferas, seja federal, estadual ou municipal, é imprescindível a utilização dos princípios para dirimir os conflitos entre normas e as eventuais lacunas deixadas por estas. Na doutrina brasileira não existe uma unificação e sistematização em relação aos princípios do direito ambiental. A relação é bastante extensa e cada doutrinador expõe uma lista com os mais diversos e diferenciados princípios.

Podemos evidenciar que os princípios do direito ambiental brasileiro estão quase que em sua totalidade na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais, na Lei Federal nº 6.938/81, na Lei nº 9.605/98 e ainda nas Declarações Internacionais de Princípios, adotadas por Organizações Internacionais, em especial as Declarações da ONU de Estocolmo de 1972, sobre o meio Ambiente Humano, e do Rio de Janeiro de 1992 (ECO 92), sobre meio Ambiente e Desenvolvimento (SCHMIDT, 2011).

Para fins deste estudo, objetivado sistematizar estes princípios utilizaremos a título de referência, o Decreto Federal n. º 5.098/2004 que dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos - P2R2, e dá outras providências e que em seu artigo 2.º, reconhece como princípios gerais do Direito Ambiental Brasileiro os seguintes: informação, participação, prevenção, precaução, reparação e poluidor-pagador.

O princípio da informação que se situa como o princípio 10 da Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento informa que:

> A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à

> compensação e reparação de danos (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 2).

Nota-se, a partir da sua definição, que este princípio tem estreita relação com o princípio da publicidade já amplamente consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e ainda ratifica a importância das informações relativas ao meio ambiente, ao povo que é o titular do bem ambiental.

O segundo princípio citado pelo decreto é o da participação, que decorre diretamente do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, na medida em que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

De acordo com Milaré (2011, p. 1.080) "a resolução dos problemas ambientais deve-se dar por intermédio da cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental".

Com relação ao princípio da prevenção, podemos considerá-lo sem dúvida um dos mais importantes do Direito Ambiental, pois surge com a intenção de evitar um dano ao meio ambiente, que por vezes pode ser irreparável, como por exemplo, evitar a extinção de espécies raras. A prevenção trata do risco certo, concreto, já conhecido pelo homem, diferentemente da precaução que veremos a seguir.

De acordo com Lima de Arruda (2014, p. 101):

> O princípio da prevenção aplica-se quando verificada a necessidade de afastar o dano que já foi devidamente definido e demonstrado de maneira certa e determinada por experts, de sorte a evitar os resultados indesejáveis ao meio ambiente em situações de riscos, ou seja, informa a tomada de decisão previamente ao advento do dano.

De início não havia distinção entre os princípios da prevenção e da precaução pela doutrina brasileira, sendo os mesmos tratados por diversas vezes como sinônimos. No entanto, entendendo a necessidade de distinção destes princípios, objetivando a sistematização do direito ambiental, a doutrina passou a individualizá-los constituindo o princípio da precaução em um conceito mais restritivo do que o da prevenção (GRANZIERA, 2011).

Como dito anteriormente o princípio da prevenção trata do risco concreto, já sabido pelo Homem, já o princípio da precaução aborda o risco abstrato ou os impactos que são desconhecidos. Esse princípio foi pontuado na Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento que assim determina:

> Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 3).

Outro princípio do Direito Ambiental é o princípio da reparação. Por este princípio àquele que causa o dano ambiental é compelido a proceder com a reparação, aos que foram direta ou indiretamente prejudicados, inclusive ao poder público. Este princípio encontra respaldo na Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, no princípio 13, que assim dispõe:

> Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 3).

E por fim o último princípio elencado pelo Decreto Federal n. º 5.098/2004 foi o princípio do poluidor-pagador. O objetivo primordial deste princípio é imputar os custos decorrentes do dano ao seu causador, fazendo com que este assuma todo o ônus gerado pelo prejuízo ambiental, não transferindo esta responsabilidade àqueles que não deram causa. Este princípio também encontra amparo na Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, no princípio 16, que assim delineia:

> As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 3).

É importante salientar, como exposto outrora, que não há um consenso entre os doutrinadores do Direito Ambiental acerca dos seus princípios. A lista é extensa e cada doutrinador traz a sua lista própria de princípios.

Além do mais, entre aqueles que não foram citados pelo Decreto Federal n. º 5.098/2004, que balizou a lista de princípios deste estudo, mas que também são extremamente importantes e devem ser mencionados neste trabalho, temos o princípio do desenvolvimento

sustentável, que propõe que o desenvolvimento econômico deve-se compatibilizar com preservação do meio ambiente. E o princípio da ubiquidade, que de acordo com Fiorillo e Abelha Rodrigues (1997, p. 148-149):

> Este princípio vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração sempre que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra, etc., tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela Constitucional a vida e qualidade de vida, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver, deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para se saber se há ou não possibilidade de que o meio ambiente seja degradado.

2.4.2 A Constituição Federal e o meio ambiente

Podemos destacar que a Constituição Federal de 1988, foi um marco de grande importância para as questões ambientais dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Em seu texto, por diversos momentos a questão ambiental é tratada com bastante relevância. Vale ressaltar, que a legislação ambiental brasileira é, de um modo geral, uma das mais avançadas do mundo, com um forte embasamento constitucional e com um arcabouço normativo infraconstitucional muito bem elaborado (FARIAS, 2017).

Desta forma, para fins deste trabalho, citaremos os artigos que serviram como base e fundamentação para a edição de novos normativos jurídicos nesta área e que consubstanciam, de certa forma, as contratações públicas tornarem-se sustentáveis.

Começaremos pelo artigo 23, inciso VI, que aborda sobre a competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> [...]
> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; (grifo nosso)

Na sequência temos o artigo que trata sobre a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, para legislar. Neste caso específico, sobre a proteção e a responsabilidade por dano ao meio ambiente:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> [...]

> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (grifo nosso)
> VII - ...
> VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (grifo nosso)

Em seguida, citaremos a menção que o texto constitucional faz ao meio ambiente, levando-se em consideração a ordem econômica, que vem insculpido em seu artigo 170, inciso VI:

> 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. (grifo nosso)

Por fim, atento à grande importância do tema, que foi de certo modo negligenciado pelas outras constituições, o legislador constituinte resolveu, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, reservar ao meio ambiente um capítulo inteiro na Constituição Federal de 1988 (SCHMIDT, 2011).

O capítulo VI em seu artigo 225, com seus sete parágrafos e os sete incisos do parágrafo primeiro, trata das mais diversas peculiaridades sobre o meio ambiente. E no inciso V do parágrafo primeiro cita a relação entre o poder público, na figura do Estado, com as contratações públicas e o meio ambiente:

> 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.
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
> [...]
> V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Essa garantia constitucional, assegurada no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, cujo objetivo é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo como titulares as gerações presentes e futuras, estabelece uma relação jurídica de solidariedade entre essas gerações para a preservação da vida, razão pela qual se sobrepõe à relação jurídica direito de propriedade, mantida entre o titular do bem privado e a humanidade (TEIXEIRA, 2011).

2.4.3 Fundamentos jurídicos – normas legais e infralegais no âmbito federal

Além de se pautar pela legislação pertinente as licitações públicas, pelos princípios do Direito Ambiental e pela Constituição Federal de 1988, o gestor público deve utilizar como subsídio para fundamentação dos seus atos para as contratações públicas sustentáveis, as normas legais e infralegais atinentes ao tema. No caso específico da Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), que se encontra na esfera federal, dois regramentos jurídicos apresentam-se de suma importância para a realização destas contratações.

O primeiro regramento é a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 – SLTI/MPOG (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, que em seu artigo primeiro, explana:

> Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas. (grifo nosso)

Com relação as contratações de serviços, a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 – SLTI/MPOG destinou um artigo com uma relação não taxativa de práticas de sustentabilidade em sua execução:

> Art. 6º 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 – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;
> II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;
> III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;
> IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;
> V – realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;
> VI – realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos

> termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;
> VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e
> VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.

Apesar de relacionar várias práticas de sustentabilidade em seu artigo sexto, a referida instrução normativa deixa aberto aos órgãos ou entidades contratantes, no parágrafo único, a possibilidade de inserção de novos critérios de sustentabilidade em seus editais de licitação e contratos, desde que devidamente fundamentados e justificados.

O segundo regramento, é a Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a redação do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que passou a incluir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em seu texto. Com a mudança textual, o referido artigo passou a incluir mais uma finalidade da licitação, além da garantia da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração:

> 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. (grifo nosso)

Além destes dois regramentos jurídicos, vários outros foram editados e também fundamentam e contribuem de forma substancial ao gestor público na consecução dos seus atos relacionados as contratações públicas sustentáveis. Relacionamos abaixo, no quadro 1, aqueles que consideramos mais relevantes, por ordem cronológica:

Quadro 1: Principais normativos jurídicos que fundamentam as contratações públicas sustentáveis

Ano	Legislação
1981	Lei nº 6.938/81 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências
1998	Lei nº 9.605/98 - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências

2001	Lei nº 10.257/01 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências
2006	Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006 - Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências
2006	Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 - Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
2008	Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008 - Estabelecer práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências
2008	Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 - Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências
2009	Lei nº 12.187/09 - Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências
2010	Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010 - Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional
2010	Lei nº 12.305/10 - Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente); e dá outras providências
2010	Lei nº 12.349/10 - Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993 (inclusão como princípio licitatório, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável), 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006
2012	Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012 - Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações

	realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP
2012	Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10, de 12 de novembro de 2012 - Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências
2014	Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 4 de junho de 2014 - Dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit.
2015	Portaria nº 23, de 12 de fevereiro de 2015 - Estabelece boas práticas de gestão e uso de Energia Elétrica e de Água nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dispõe sobre o monitoramento de consumo desses bens e serviços.
2015	Portaria Conjunta nº 8, de 17 de abril de 2015 - Estabelece os indicadores para o monitoramento do consumo de Energia Elétrica e de Água nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências

Fonte: Elaboração do pesquisador.

Percebe-se que há um conjunto significativo de marcos legais em todas as esferas do Estado, legislando sobre as melhores práticas relativas ao uso sustentável das compras públicas. Esta legislação vem sendo progressivamente implementada no serviço público, com maior ou menor grau de aprofundamento em cada instituição.

2.4.4 Contratações públicas sustentáveis na visão do controle externo

Além dos marcos legais o Estado brasileiro vem implementando práticas de controle externo e interno visando garantir a realização das contratações sustentáveis. É importante salientar que todos os processos de contratação realizados pela Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), são passíveis de auditoria e controle externo pelo Tribunal de Contas da União (TCU). E esse controle é de fundamental importância, tanto para

a SAD/PE como para os outros órgãos auditados e controlados da Administração Pública federal, na medida em que tende a aperfeiçoar os atos praticados por seus agentes. Conforme preceitua a própria missão do TCU, esta visa aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Atualmente nota-se claramente uma posição do TCU de cobrança aos órgãos controlados e auditados para a adoção de critérios e práticas de sustentabilidade em seus processos de contratação. Isto pode ser verificado e ratificado nos diversos acórdãos editados pelo Tribunal nos últimos anos, conforme explicitado no quadro 2 abaixo:

Quadro 2: Acórdãos do Tribunal de Contas da União

Acórdão	Texto
Acórdão nº 5.804/2013 – TCU – 2ª Câmara	[...] 1.7. Recomendação: 1.7.1. ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional em Mato Grosso do Sul que adote critérios de sustentabilidade na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação, bem como na contratação de serviços ou obras, conforme disposto na Decisão Normativa/TCU n. 108/2010, na Instrução Normativa n. 1/2010 e na Portaria n. 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (grifo nosso)
Acórdão nº 711/2014 – TCU – 1ª Câmara	[...] 1.7.2. dar ciência à Superintendência Estadual da Funasa no Piauí de que: [...] 1.7.2.5. a realização de processo de licitação sem a observância de critérios de sustentabilidade ambiental contraria o disposto na Instrução Normativa SLTI/MP 1/2010. (grifo nosso)
Acórdão nº 1.128/2015 – TCU – Plenário	[...] 1.6.1. dar ciência à Base de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador sobre as seguintes impropriedades havidas no Pregão Eletrônico 1/2015:

	1.6.1.1. ... 1.6.1.2. ausência, no edital, de exigências afetas à sustentabilidade ambiental, mormente Licença de Operação (LO) e o credenciamento junto a Comlurb instituído pela Lei Municipal 3.273/2001, o que afronta o estipulado na legislação ambiental concernente aos critérios pertinentes ao objeto da licitação. (grifo nosso)
Acórdão nº 1.855/2015 – TCU – 1ª Câmara	[...] 1.8.1. dar ciência à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Paraná Funasa/Suest/PR, sobre as seguintes impropriedades cometidas pela Unidade, para prevenção de ocorrências futuras: [...] 1.8.1.2. não inclusão, em 2012, dos critérios de sustentabilidade ambiental nas licitações realizadas pela Unidade, em descumprimento ao art. 3º da Lei 8.666/1993, alterada pela Lei 12.349/2010, que determina a necessidade de promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas aquisições de bens e nas contratações de serviços. (grifo nosso)
Acórdão nº 272/2016 – TCU – 2ª Câmara	Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, e 143, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: dar ciência à Universidade federal do Acre sobre as seguintes impropriedades verificadas no processo de contas referente ao exercício de 2011: [...] c.5) não inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental em suas licitações, em desacordo com o estabelecido pela Instrução Normativa - SLTI/MP 1/2010, e a não separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como a sua correta destinação, como disciplinado no Decreto 5.940/2006. (grifo nosso)

Acórdão nº 544/2016 – TCU – 1ª Câmara	[...] 1.8. Dar ciência ao NEMS/AM de que: 1.8.1. ... 1.8.2. adote os critérios de sustentabilidade ambiental estabelecidos na Instrução Normativa 1/SLTI/MPOG, de 19/1/2010, na realização dos certames licitatórios para os quais seja possível o cumprimento desta norma. (grifo nosso)
Acórdão nº 10.174/2017 – TCU – 1ª Câmara	[...] 1.2. Órgão/Entidade: Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. [...] 1.7. Determinar, com respaldo no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, à estatal que: [...] 1.7.2. estabeleça nos instrumentos convocatórios, projetos básicos e termos de referência das futuras contratações a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental, em atendimento da legislação correlata, sem prejuízo da apreciação pela assessoria jurídica da Entidade (Instrução Normativa 1/2010 e Portaria 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). (grifo nosso)
Acórdão nº 10.876/2017 – TCU – 1ª Câmara	[...] 1.6. Medida: Dar ciência ao Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal da Bahia sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas nos Pregões Eletrônicos SRP 51/2017, 54/2017, 56/2017, 60/2017, 61/2017 e 63/2017, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes: [...] 1.6.3. ausência nos instrumentos convocatórios de critérios voltados para a sustentabilidade ambiental, em desacordo com o

	prescrito no art. 3º da Lei 8.666/1993 e arts. 1º e 2º da Instrução Normativa 01/2010 da SLTI/MPOG. (grifo nosso)

Fonte: Elaboração do pesquisador.

Essa preocupação relacionada aos aspectos ambientais não se restringe apenas ao Tribunal de Contas da União. Vários tribunais de contas espalhados pelo país, mostrando sua preocupação com a temática ambiental assinaram durante o I Simpósio Internacional de Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado na cidade de Manaus/AM, em novembro de 2010, a Carta da Amazônia. Este documento ratificou o compromisso dos Tribunais de Contas dos Estados em agir de forma proativa nas questões ambientais, à semelhança do Tribunal de Contas da União, e definiu como principais diretrizes:

> 1. Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precautória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente.
> 2. O controle das contas públicas das diversas esferas governamentais deve considerar a competência comum relacionada à proteção do meio ambiente, o que leva à necessária colaboração entre os Tribunais de Contas, nos vários níveis de organização do Estado brasileiro, com intercâmbio contínuo de conhecimento e atuação conjunta, quando indicada.
> 3. Os Tribunais de Contas deverão promover o estudo das orientações da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (Intosai) e de outros organismos internacionais, buscando a harmonização dos métodos e padrões de auditoria ambiental utilizados no país, adaptando-os, quando necessário, às realidades regionais e locais.
> 4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação.
> 5. Os Tribunais de Contas envidarão esforços para criar e manter Grupos de Trabalho permanentes ou extraordinários, formados por profissionais da área ambiental das diversas Cortes brasileiras, para continuar o diálogo iniciado no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, buscando a produção e o intercâmbio de conhecimento técnico-científico especializado. (BRASIL, 2010, p. 2).

O objetivo primordial deste capítulo foi apresentar uma breve revisão dos modelos teóricos de Administração Pública, onde se situa a Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE) e como as contratações públicas sustentáveis podem ser realizadas com a adoção dos princípios licitatórios através das suas diversas modalidades, com a inclusão de conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, sempre observando os princípios do direito ambiental, a Constituição Federal de 1988, as normas legais e infralegais de âmbito federal e a orientação do controle externo, neste caso específico o Tribunal de Contas da União.

No próximo capítulo apresentaremos a metodologia que consubstanciou este trabalho de pesquisa, além da caracterização da SAD/PE, que foi objeto do estudo de caso.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA E CARACTERIZAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM PERNAMBUCO

Criada com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a AGU nasce com a responsabilidade de exercer concomitantemente, a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal.

De acordo com a Constituição Federal (1988):

> A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Apesar da sua criação em 1988, a AGU apenas teve sua organização e funcionamento efetivamente instituídos com a sanção da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instaurou a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Conforme preceitua a CF/88 em seu texto, a AGU tem duas atividades primordiais, quais sejam, a atuação consultiva que ocorre através da orientação e assessoramento jurídico aos dirigentes e gestores do poder executivo federal, visando dar segurança jurídica aos atos administrativos por eles praticados, especialmente com relação à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, na proposição e análise de medidas legislativas (leis, medidas provisórias, decretos e resoluções, entre outros) necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do Estado Brasileiro. E ainda a atuação contenciosa, que ocorre através da representação judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dos órgãos públicos que exercem função essencial à justiça), além de suas autarquias e fundações públicas (BRASIL, 2017b).

São responsáveis pelo exercício destas atuações consultivas e contenciosas, cada um na sua respectiva área de atuação, os advogados da União, os advogados integrantes do quadro suplementar, os procuradores da Fazenda Nacional e os procuradores federais, que são denominados de membros da AGU.

Dentro da estrutura organizacional da AGU temos a Secretaria Geral de Administração (SGA), que é o órgão encarregado do planejamento, coordenação e supervisão de atividades relacionadas à gestão administrativa da Instituição, tais como a gestão de documentos e de

arquivos, a aquisição de bens de consumo e materiais permanentes, a gestão de contratos de prestação de serviços, a operacionalização de sistemas federais de planejamento e de orçamento, a administração de serviços gerais, de recursos de informação e humanos, entre outras atividades relacionadas a área administrativa.

A Secretaria Geral de Administração desenvolve a atividade meio da AGU, proporcionando aos membros da Instituição as melhores condições de trabalho para o desenvolvimento das atividades finalísticas do órgão, que são a atuação consultiva e contenciosa. A SGA fica localizada em Brasília/DF e possui em sua estrutura organizacional seis unidades descentralizadas, sendo cinco Superintendências e uma Unidade Administrativa (de menor porte, se comparada as superintendências, mas com atribuições similares) distribuídas pelas diversas regiões do país, sendo cada uma responsável pelo atendimento das demandas de um determinado número de Estados.

As Unidades descentralizadas e diretamente subordinadas à Secretaria Geral de Administração são:

- SAD/DF - Superintendência de Administração no Distrito Federal (responsável pela demanda administrativa das Unidades da AGU em Brasília, no estado de Goiás e em toda a região Norte);
- SAD/PE - Superintendência de Administração em Pernambuco (responsável pela demanda administrativa das Unidades da AGU em toda a região Nordeste);
- SAD/RJ - Superintendência de Administração no Rio de Janeiro (responsável pela demanda administrativa das Unidades da AGU nos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro);
- SAD/RS - Superintendência de Administração no Rio Grande do Sul (responsável pela demanda administrativa das Unidades da AGU nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul);
- SAD/SP - Superintendência de Administração em São Paulo (responsável pela demanda administrativa das Unidades da AGU nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo); e
- UA/MG - Unidade de Administração em Minas Gerais (responsável pela demanda administrativa das Unidades da AGU no estado de Minas Gerais).

Em relação a Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), que será objeto deste estudo, a mesma é composta atualmente por 52 servidores administrativos, sendo responsável pelo atendimento das demandas administrativas e pelas contratações públicas de

todas as 50 Unidades da AGU (Procuradorias da União - PU, Procuradorias Seccionais da União - PSU, Procuradorias Federais - PF, Procuradorias Seccionais Federais - PSF e Consultorias Jurídicas da União - CJU) espalhadas por toda a região Nordeste.

Dentro do contexto das contratações públicas sustentáveis realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco, outro órgão de extrema relevância para este estudo e que compõe a estrutura da AGU é a Consultoria-Geral da União. A CGU-AGU tem como principal responsabilidade a realização de consultoria e assessoramento jurídico extrajudicial da Administração Pública federal direta e a representação extrajudicial dos três poderes da União, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Compõem a estrutura organizacional da CGU-AGU, as Consultorias Jurídicas (Conjurs) e Assessorias Jurídicas (Asjurs) junto aos Ministérios e às Secretarias da Presidência da República, sediadas em Brasília e as Consultorias Jurídicas da União (CJU) sediadas nos Estados. A principal diferença entre elas ocorre na abrangência de atuação, ficando as Consultorias Jurídicas da União responsáveis por assessorar os órgãos federais nos Estados, independentemente da área de atuação, e as Conjurs ou Asjurs responsáveis por prestar assessoramento especificamente às autoridades localizadas em Brasília/DF (BRASIL, 2017b).

Conforme preceitua o art. 19 do Ato Regimental AGU nº 05/2007, as Consultorias Jurídicas da União (CJUs) são responsáveis por assessorar as autoridades civis e militares nos Estados em que são sediadas, com destaque especial para a prévia análise das minutas de procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades, respectivos contratos e instrumentos congêneres.

Na região Nordeste, área de atuação da Superintendência de Administração em Pernambuco, há nove Consultorias Jurídicas da União distribuídas pelas capitais de todos os Estados da região, todas com a mesma atribuição, qual seja, a descrita no art. 19 do referido ato regimental da AGU. Desta forma a SAD/PE quando da elaboração de algum procedimento licitatório, submete o processo para análise imediata da CJU do Estado, cuja contratação será implementada.

3.1 Processo de contratação de serviços na Superintendência de Administração em Pernambuco

Para o perfeito entendimento do leitor, com relação as contratações públicas sustentáveis, é importante destacar como se processa na prática e no dia a dia da Instituição

uma contratação de serviço continuado[1]. Vale salientar que esta rotina de procedimentos, é semelhante para as contratações de serviços continuados sem mão de obra e com mão de obra atuante nas dependências da Instituição, como é o caso do estudo em questão, que será visto adiante. O processo de contratação se inicia com a formalização da demanda por intermédio da Unidade jurisdicionada à SAD/PE ou, quando a demanda é da própria SAD/PE, pelo setor demandante dentro do órgão.

Após a formalização desta demanda, o processo é destinado ao setor de contratos, subsetor de Planejamento, onde são elaborados os termos de referência que instrumentalizam a contratação. É neste documento, o termo de referência, onde são inseridos os critérios de sustentabilidade que serão posteriormente fiscalizados pelo fiscal do contrato durante a execução contratual. Com a finalização do termo de referência o processo é remetido ao setor de licitações, para elaboração da minuta do edital, com o posterior envio à Consultoria Jurídica da União, para análise e emissão de parecer acerca dos documentos. Vale destacar que o processo é remetido à Consultoria Jurídica da União do local da futura prestação do serviço. No entanto, quando a contratação for destinada a mais de um Estado da federação, no âmbito de jurisdição da SAD/PE, esta incumbência de análise e emissão do parecer jurídico fica sob a responsabilidade da CJU localizada no Estado de Pernambuco.

Em seguida o processo é devolvido ao setor de licitações, para ajuste do que for pertinente, com o posterior lançamento do aviso de licitação, informando a data da ocorrência do certame licitatório destinado àquela contratação. Após transcorrido todo o procedimento licitatório e realizada a seleção da empresa vencedora do certame, o pregão eletrônico é adjudicado e posteriormente homologado pela autoridade superior da SAD/PE, visando à elaboração do contrato de prestação de serviço. Com o documento assinado pelas partes, empresa vencedora do certame licitatório e a SAD/PE, o setor responsável faz a designação do fiscal do contrato, que ficará com a atribuição de toda a fiscalização da contratação, inclusive com a incumbência de verificar se os critérios de sustentabilidade inseridos no termo de referência estão sendo efetivamente cumpridos pela empresa contratada.

Para auxiliar o fiscal de contrato na atividade cotidiana de fiscalização, foi desenvolvido em 2013, pela Secretaria-Geral de Administração (SGA), o manual de fiscalização de contratos. Este manual foi elaborado por um grupo de trabalho, formado por servidores das Unidades administrativas envolvidas na fiscalização de contratos administrativos

[1] Este item foi elaborado a partir da experiência profissional do autor, que atua no cargo de Administrador, na função de Pregoeiro, desde julho/2014.

e tem por finalidade a regulamentação de rotinas e a padronização de procedimentos, visando orientar os fiscais de contrato na rotina cotidiana de fiscalização. Neste manual podemos encontrar as definições dos termos mais utilizados no processo de fiscalização de contratos, como por exemplo: área demandante, contratante, contratado, custo homem-mês, despesas operacionais administrativas, insumos diversos, entre outros.

O documento apresenta ainda, o perfil do fiscal do contrato e suas competências, e uma rotina padronizada para ser colocada em prática na execução dos contratos de prestação de serviços continuados. Entretanto, apesar da grande quantidade de informações relevantes que podem auxiliar o fiscal de contrato em sua rotina diária de trabalho, o manual peca em não abordar e tratar de forma direta e objetiva sobre a fiscalização dos critérios de sustentabilidade.

Dentro do contexto da atividade de fiscalização de contratos, cabe a SAD/PE, que é responsável pelo suporte e apoio administrativo de todas as Unidades da AGU na região Nordeste, o papel de orientar e treinar os fiscais de contratos responsáveis pelo acompanhamento de todos os contratos administrativos de suas Unidades.

Com a vigência da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 – SLTI/MPOG (que dispôs sobre a inserção dos critérios de sustentabilidade nos projetos que antecedem as contratações públicas) e da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (que inseriu no ordenamento jurídico brasileiro como finalidade da licitação, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável) houve dentro da Instituição uma grande mobilização no intuito de atender o que preconizavam os dois regramentos, tanto por parte daqueles que realizavam o planejamento inicial da contratação (na elaboração dos termos de referência) e seleção dos fornecedores, quanto pelas Consultorias Jurídicas da União - CJUs que têm a incumbência de elaborar os pareceres jurídicos para ratificação ou retificação do processo de contratação com o seu posterior prosseguimento para o setor de licitações, onde se efetiva o procedimento licitatório e a escolha dos fornecedores.

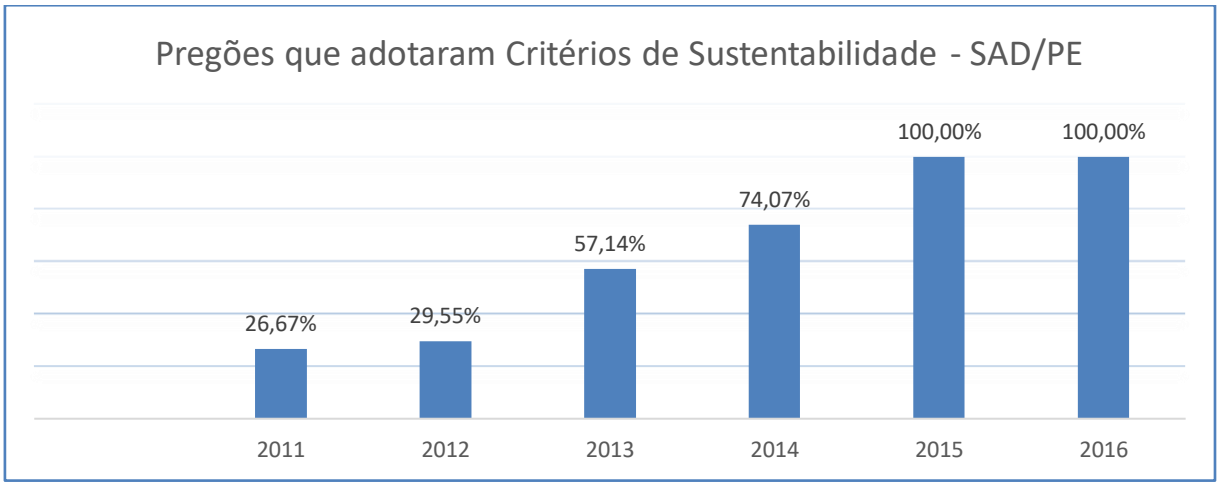
Entretanto, apesar desta grande mobilização interna, sabe-se, por experiência profissional de atuação no setor de licitações, que dentro da Instituição em algumas situações, conforme explicitados na tabela 4 e na figura 2 abaixo, os atendimentos aos critérios de sustentabilidade nos processos de contratação foram de certa forma negligenciados, seja por desconhecimento das normas ou ainda por uma suposta inviabilidade de adoção desses critérios em alguns objetos licitados.

Tabela 4: Quantidade total de pregões realizados entre 2011 e 2016

ANO	PREGÕES		
	Com Critérios de Sustentabilidade (Quantidade)	SEM Critérios de Sustentabilidade (Quantidade)	Total
2011	12	33	45
2012	13	31	44
2013	16	12	28
2014	20	7	27
2015	17	0	17
2016	29	0	29

Fonte: Elaboração do pesquisador.

Figura 2: Percentual de pregões que adotaram critérios de sustentabilidade, realizados entre 2011 e 2016



Fonte: Elaboração do pesquisador.

Outra situação que deve ser analisada dentro da Instituição e que se constitui como o problema central deste estudo é sobre a efetividade dos critérios de sustentabilidade que são inseridos nos termos de referência, a partir do momento em que a contratação se encontra em execução. Neste momento da contratação fica sob a responsabilidade de um fiscal de contrato, que entre outras atividades inerentes ao cargo que ocupa, cabe toda a fiscalização da aplicabilidade ou não destes critérios de sustentabilidade. Como procedimento rotineiro para o devido pagamento das faturas de prestação de serviços, o fiscal de contrato, apenas assina a nota fiscal, ratificando que aquele determinado serviço foi executado de forma satisfatória ou não, não havendo no procedimento de pagamento um relatório informando se as obrigações da

Empresa referentes a aplicabilidade dos critérios de sustentabilidade foram executadas ou negligenciadas.

Nesse contexto, considerando a grande importância da inserção de critérios de sustentabilidade nos documentos que instrumentalizam as contratações públicas sustentáveis e da relevância do papel do Estado como indutor de modificação dos mercados e setores produtivos que este estudo se propõe a pesquisar se os critérios de sustentabilidade inseridos nos termos de referência, no momento do planejamento, fase que antecede a contratação, são efetivamente implementados durante a execução contratual. Para a consecução de tal investigação, utilizou-se a metodologia apresentada a seguir.

3.2 Metodologia da pesquisa

A metodologia da pesquisa num planejamento deve ser entendida como o conjunto detalhado e sequencial de métodos e técnicas científicas a serem executados ao longo da pesquisa, de tal modo que se consiga atingir os objetivos inicialmente propostos e, ao mesmo tempo, atender aos critérios de menor custo, maior rapidez, maior eficácia e mais confiabilidade de informação (BARRETO; HONORATO, 1998).

A metodologia utilizada neste trabalho foi do tipo exploratória, com a técnica do estudo de caso. Segundo Gil (1999, p. 43) “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Ainda segundo Gil (1999, p. 72), “o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

A elaboração deste estudo foi dividida em duas partes principais. Num primeiro momento foram realizados levantamentos documentais, nos editais de licitação, onde foram analisadas e identificadas a inserção dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas realizadas no âmbito da Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), de 2011, ano seguinte a introdução da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010 (documento que estabelece a obrigatoriedade de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas) e da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a redação do artigo 3º da

Lei nº 8.666/93, que passou a incluir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em seu texto, até o ano de 2016, ano que antecede o início deste estudo.

Na segunda e última etapa, foi delimitada a amostra do estudo, objetivando desenvolver e finalizar o trabalho. Considerando que a Superintendência de Administração em Pernambuco (SAD/PE), realiza as contratações para todas Unidades da AGU na região Nordeste, foram considerados como amostra deste estudo, os contratos de prestação de serviços continuados, com disponibilização de mão de obra desenvolvida na sede da SAD/PE localizada em Recife/PE, em vigência no ano de 2017, ano do desenvolvimento deste trabalho.

A opção pela limitação da amostra aos contratos de prestação de serviços ocorreu, pois, este tipo de contratação é a que ocorre com maior frequência para atendimento das Unidades jurisdicionadas à SAD/PE, conforme mostra o levantamento da tabela 5, indicada abaixo:

Tabela 5: Quantidade total de pregões realizados entre 2011 e 2016 – AQUISIÇÃO / SERVIÇO

ANO	PREGÕES		
	Aquisição de bens (Quantidade)	Contratação de serviço (Quantidade)	Total
2011	12	33	45
2012	18	26	44
2013	9	19	28
2014	14	13	27
2015	4	13	17
2016	9	20	29
TOTAL	66	124	190

Fonte: Elaboração do pesquisador.

De 2011 a 2016, em todos os anos, à exceção de 2014, o número de pregões para contratação de serviço foi superior aos de aquisição. E ainda, neste mesmo período, os pregões para contratação de serviço somaram ao todo 124 certames licitatórios, o que representou, para o período, o percentual de 65,26% do total de pregões realizados.

Dentro do universo das contratações de serviços, este pesquisador definiu analisar e estudar as contratações com disponibilização de mão de obra que atue dentro das dependências do edifício sede da SAD/PE. Esta escolha se justifica, pois, este tipo de contratação representa

um percentual bastante expressivo em relação a todas as outras contratações, conforme tabela 6 indicada abaixo:

Tabela 6: Contratação de serviço com mão de obra atuante nas dependências da AGU x Contratação de serviço sem mão de obra atuante nas dependências da AGU - 2011 a 2016

ANO	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO		
	Com mão de obra atuante nas dependências da AGU (Quantidade)	Sem mão de obra atuante nas dependências da AGU (Quantidade)	Total
2011	26	7	33
2012	21	5	26
2013	18	1	19
2014	8	5	13
2015	10	3	13
2016	20	0	20
TOTAL	103	21	124

Fonte: Elaboração do pesquisador.

A escolha deste pesquisador por esta amostra se justifica ainda, por entender, por experiência profissional, que este tipo de contratação é mais susceptível ao controle dos fiscais de contrato, no que diz respeito aos critérios de sustentabilidade, em relação as contratações de serviços sem mão de obra atuante no prédio da Instituição ou mesmo sem mão de obra, a exemplo das contratações de serviços de telefonia fixa, telefonia móvel, serviço de táxi e serviço de gerenciamento, controle e fornecimento de combustível.

Vale ressaltar, ainda corroborando a amostra escolhida, que este pesquisador, atuando no setor de licitações onde se processam as contratações de serviços e as aquisições de bens de consumo e permanentes, observa que para as aquisições de bens não verifica problemas em relação a adoção dos critérios de sustentabilidade, constatando que este processo se encontra bastante consolidado dentro da Instituição.

Após a definição de que seriam estudados os contratos de prestação de serviços continuados em execução na SAD/PE, quatorze contratos foram selecionados, dos quais sete foram excluídos do estudo pois não possuem mão de obra ou são contratos de prestação de serviços sem mão de obra atuante no prédio da SAD/PE, são eles: serviço continuado de telefonia móvel (serviço móvel pessoal – SMP) em atendimento às Unidades da AGU no Estado

de Pernambuco e suas Unidades jurisdicionadas na região Nordeste; serviço de gerenciamento, controle e fornecimento de combustíveis; serviço de solução de impressão departamental; prestação de serviço de táxi às Unidades da AGU em Recife/PE; serviço de locação de central telefônica; prestação de serviço continuados de gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva dos veículos da frota das Unidades da AGU vinculadas à SAD/PE e por fim o serviço continuado de telefonia fixa comutada local e longa distância em atendimento às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco e suas Unidades jurisdicionadas na região Nordeste.

Deste modo os outros sete contratos de prestação de serviços, foram os elegíveis como a amostra para o desenvolvimento deste trabalho, são eles: serviço de locação de veículo com motorista; serviço de vigilância armada para atendimentos às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco; serviço continuado de contínuo, copeira com fornecimento de material, operador de máquina reprográfica, recepcionista, porteiro e encarregado para atendimentos às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco; serviço de limpeza e conservação, com fornecimento de material, para atendimentos às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco; serviço de manutenção predial para atendimento às Unidades da AGU localizadas nas cidades de Recife/PE, Caruaru/PE e Petrolina/PE; serviço de manutenção preventiva e corretiva em aparelhos de ares condicionados, com fornecimento de peças, a serem executados nos aparelhos existentes nas Unidades da AGU nas cidades de Recife/PE e Caruaru/PE e serviço de manutenção preventiva e corretiva de elevadores, com cobertura total de peças, em atendimentos às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco.

Entretanto o contrato nº 8/2014[2] de prestação de serviço de vigilância armada para atendimentos às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco por não possuir critérios de sustentabilidade em seu termo de referência, foi excluído da análise deste estudo, restando para o desenvolvimento deste trabalho os outros seis contratos já elencados.

Após a seleção da amostra, foram identificados os fiscais de cada contrato de prestação de serviço, cuja atribuição é a fiscalização, visando a plena adoção dos itens do edital, inclusive do termo de referência que é anexo deste, e das cláusulas do contrato. De posse destas informações, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os fiscais de contrato para investigar o envolvimento dos fiscais de contrato, com relação a cobrança dos critérios de sustentabilidade dos contratos de prestação de serviços em execução na SAD/PE, no ano de 2017.

[2] O contrato nº 8/2014 não possui critérios de sustentabilidade, pois o termo de referência não contemplou estes critérios quando do planejamento da contratação.

Com relação as entrevistas, conforme Gil (1999, p. 117) “pode-se definir como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação”. Para elaboração deste trabalho foram entrevistados cinco fiscais de contrato, responsáveis pela fiscalização direta de seis contratos de prestação de serviços e um membro da comissão do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) desenvolvido pela SAD/PE. A opção por entrevistar um membro do PLS da SAD/PE, justifica-se, pois, há a intenção de investigar neste estudo, se existe conexão entre as metas e objetivos do Plano com os critérios de sustentabilidade inseridos nos termos de referência.

Durante a análise e discussão dos resultados, a identidade dos entrevistados foi preservada, objetivando extrair respostas espontâneas e sem nenhum viés e ainda com a intenção de evitar possíveis constrangimentos dentro da Instituição. Dessa forma, os entrevistados foram identificados como entrevistado 1, entrevistado 2, entrevistado 3, entrevistado 4, entrevistado 5 e entrevistado 6.

Antes da realização das entrevistas, a fim de identificar a existência de mecanismos de verificação dos critérios de sustentabilidade adotados nas contratações realizadas em nossa Instituição, decidimos identificar todos os critérios de sustentabilidade dos contratos que foram escolhidos para o desenvolvimento deste trabalho. No capítulo seguinte elencamos os critérios de sustentabilidade dos contratos, identificando se há mecanismos de cobrança nestes critérios, que auxiliem o fiscal do contrato em sua atividade de fiscalização. E ainda foram analisadas a inserção destes critérios de sustentabilidade dentro do contexto de cada contratação que foi escolhida como amostra neste trabalho de pesquisa.

4. EFETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM PERNAMBUCO

Inicialmente analisaremos os critérios de sustentabilidade inseridos na contratação para a prestação de serviço de locação de veículo com motorista. Esta contratação foi oriunda do pregão eletrônico nº 18/2015, que posteriormente gerou o contrato nº 3/2016 e cujo início dos serviços se deu no dia 11 de abril de 2016. Os critérios de sustentabilidade desta contratação estão inseridos no item 19 do termo de referência, conforme explicitado no quadro 3 abaixo:

Quadro 3: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 18/2015

Critério de sustentabilidade	Mecanismo de cobrança
Os veículos automotores utilizados na prestação dos serviços deverão utilizar o combustível renovável (etanol, gás natural veicular, biodiesel, eletricidade, etc.), inclusive mediante tecnologia "flex", nos termos da Lei n° 9.660, de 1998	Não especificado
Os veículos automotores utilizados na prestação dos serviços deverão atender aos limites máximos de ruídos fixados nas Resoluções CONAMA n° 1, de 11/02/1993 e n° 272, de 14/09/2000, e legislação correlata	Não especificado
Os veículos automotores utilizados na prestação dos serviços deverão atender aos limites máximos de emissão de poluentes provenientes do escapamento fixados no âmbito do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE, conforme Resoluções CONAMA n° 18, de 06/05/1986 e n° 315, de 29/10/2002, e legislação correlata.	Apresentação de relatórios de emissão de CO^2 de cada veículo a cada seis meses
Os veículos automotores utilizados na prestação dos serviços deverão ser submetidos periodicamente ao Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso – I/M vigente, mantido pelo órgão estadual ou municipal competente, sendo inspecionados e aprovados quanto aos níveis de emissão de poluentes e ruído, de	A contratada deverá apresentar relatórios de emissão de CO^2 a cada três meses de

acordo com os procedimentos e limites estabelecidos pelo CONAMA ou, quando couber, pelo órgão responsável, conforme Resolução CONAMA n° 418, de 25/11/2009 e legislação correlata	funcionamento do veículo
Os veículos deverão ser lavados semanalmente por meio de lavagem ecológica com um mínimo de impacto ambiental, especialmente do que se refere a utilização dos recursos naturais, água e energia, bem como no que se refere a utilização de produtos biodegradáveis, pelo menos nas capitais dos estados onde a oferta da lavagem ecológica está instituída	Solicitar da contratada o fornecimento das notas fiscais de lavagem dos veículos ou comprovar o seu atendimento de outra forma
A contratada deverá usar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA	Não especificado
A contratada deverá adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138 de 8 de outubro de 2003	Não especificado
A contratada deverá observar a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento. A contratada deverá fornecer aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução dos serviços	Não especificado
A contratada deverá realizar um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes	Não especificado
A contratada deverá realizar a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do	Não especificado

papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006	
A contratada deverá respeitar as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos	Não especificado
A contratada deverá prever a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999	Não especificado

Fonte: Elaboração do pesquisador com fundamento no pregão eletrônico nº 18/2015 – AGU/SAD/PE

Conforme pode-se depreender do quadro acima, a prestação de serviço de locação de veículo com motorista, possui em seu projeto, doze critérios de sustentabilidade, dos quais apenas três possuem mecanismos de cobrança clara e objetiva. Os outros nove critérios de sustentabilidade não possuem mecanismos de cobrança especificado, dificultando a atuação do fiscal de contrato durante o seu processo de fiscalização. Alguns critérios de sustentabilidade fogem de certa forma do controle de atuação do fiscal de contrato, como por exemplo, a obrigatoriedade de a empresa contratada adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada e a obrigatoriedade em utilizar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA. Há ainda, critérios de impacto duvidoso e que parecem estar descolados da realidade da prestação do serviço, como por exemplo, treinamento interno para redução de energia elétrica e a previsão para a destinação adequada de pilhas usadas ou inservíveis para um contrato de locação de veículo com motorista, cujo o impacto desejado pelo critério praticamente não tem relação com o objeto da contratação.

O segundo contrato que será analisada a inserção dos critérios de sustentabilidade é a contratação para a prestação de serviço continuado de contínuo, copeira com fornecimento de material, operador de máquina reprográfica, recepcionista, porteiro e encarregado para atendimento às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco. Este serviço continuado foi licitado em 2017, através do pregão eletrônico nº 6/2017, que gerou o contrato nº 12/2017 com o início da prestação dos serviços acontecendo no dia 3 de julho de 2017. Os critérios de

sustentabilidade desta contratação estão inseridos no item 1.2 do termo de referência, conforme explicitado no quadro 4 abaixo:

Quadro 4: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 6/2017

Critério de sustentabilidade	Mecanismo de cobrança
Realizar programa interno de treinamento de seus empregados, vinculados a contratação, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes	Os certificados deverão ser apresentados ao fiscal de contrato
Treinar e capacitar periodicamente os empregados em boas práticas de redução de desperdícios e poluição	Não especificado
Respeitar as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos	Não especificado
Uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA	Não especificado
Adoção de medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003, orientando regularmente seus empregados acerca da adequada metodologia de otimização dos serviços, dando ênfase à economia no emprego de materiais e a racionalização de energia elétrica e água no uso dos equipamentos	Não especificado

Fonte: Elaboração do pesquisador com fundamento no pregão eletrônico nº 6/2017 – AGU/SAD/PE

Esta contratação possui apenas cinco critérios de sustentabilidade, dos quais quatro critérios não possuem mecanismo de cobrança e apenas um critério especifica como o fiscal de contrato deve comprovar a efetividade daquela ação que foi proposta. Entretanto, a exigência do primeiro critério de sustentabilidade, que é a obrigatoriedade de a empresa contratada realizar treinamento dos seus empregados para redução de consumo de energia elétrica, de

consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observando as normas ambientais vigentes, já atende, de certa forma, todos os outros critérios de sustentabilidade inseridos na contratação, pois as ações solicitadas nestes critérios já seriam atendidas caso a primeira ação, o treinamento com os funcionários da empresa prestadora dos serviços, seja bem executado. A única ressalva com relação ao primeiro critério de sustentabilidade é com relação a periodicidade do treinamento, pois com a possibilidade do contrato com a mesma empresa se estender por até 60 meses e em casos excepcionais por até 72 meses e a possibilidade de mudanças frequentes, com a rotatividade dos funcionários prestadores de serviço, é imprescindível que haja uma frequência maior de treinamento e não apenas nos três primeiros meses da execução contratual.

Na sequência analisaremos a inserção dos critérios de sustentabilidade na contratação para a prestação do serviço de limpeza e conservação, com fornecimento de material, para atendimento às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco. Esta prestação de serviço continuado foi licitada em 2017, através do pregão eletrônico nº 17/2017, em substituição ao contrato anterior que teve o seu prazo de vigência expirado. Este procedimento licitatório gerou o contrato nº 16/2017 cujo início dos serviços realizou-se no dia 28 de agosto de 2017. Os critérios de sustentabilidade desta contratação estão inseridos no item 12.32 do termo de referência, conforme explicitado no quadro 5 abaixo:

Quadro 5: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 17/2017

Critério de sustentabilidade	Mecanismo de cobrança
Realizar a separação de resíduos recicláveis descartados pela Administração, na fonte geradora, e a coleta seletiva do papel para reciclagem, promovendo sua destinação as associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, nos termos da IN MARE nº 6, de 03/11/95, e do Decreto nº 5.940/2006, ou outra forma de destinação adequada, quando for o caso	Não especificado
Os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis devem ser acondicionados adequadamente e de forma diferenciada, para fins de disponibilização à coleta seletiva	Não especificado

Otimizar a utilização de recursos e a redução de desperdícios e de poluição, através das seguintes medidas, dentre outras:	
• Racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas ou poluentes;	Não especificado
• Substituir as substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade;	Não especificado
• A contratada deverá providenciar o recolhimento e o adequado descarte dos frascos de aerossol originários da contratação, recolhendo-os ao sistema de coleta montado pelo respectivo fabricante, distribuidor, importador, comerciante ou revendedor, para fins de sua destinação final ambientalmente adequada;	Não especificado
• Usar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;	Não especificado
• Racionalizar o consumo de energia (especialmente elétrica) e adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme parâmetros do decreto estadual n° 48.138, de 8/10/2003, do estado de São Paulo;	Não especificado
• Realizar um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;	Não especificado
• Treinar e capacitar periodicamente os empregados em boas práticas de redução de desperdícios e poluição.	Não especificado
Utilizar lavagem com água de reuso ou outras fontes, sempre que possível (águas de chuva, poços cuja água seja certificada de não contaminação por metais pesados ou agentes bacteriológicos, minas e outros)	Não especificado

Observar a Resolução CONAMA nº 20, de 7/12/94, e legislação correlata, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento	Não especificado
Fornecer aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços	Não especificado
Respeitar as Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos	Não especificado
Desenvolver ou adotar manuais de procedimentos de descarte de materiais potencialmente poluidores, dentre os quais: • Pilhas e baterias que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos devem ser recolhidas e encaminhadas aos estabelecimentos que as comercializam ou à rede de assistência técnica autorizada pelas respectivas indústrias, para repasse aos fabricantes ou importadores	Não especificado
Não são permitidas, à contratada, formas inadequadas de destinação final das pilhas e baterias usadas originárias da contratação, nos termos do artigo 22 da Resolução CONAMA n° 401, de 04/11/2008, tais como: • Lançamento a céu aberto, tanto em áreas urbanas como rurais, ou em aterro não licenciado; • Queima a céu aberto ou incineração em instalações e equipamentos não licenciados; • Lançamento em corpos d'água, praias, manguezais, pântanos, terrenos baldios, poços ou cacimbas, cavidades subterrâneas, redes de drenagem de águas pluviais, esgotos, ou redes de eletricidade ou telefone, mesmo que abandonadas, ou em áreas sujeitas à inundação.	Não especificado
A contratada deverá providenciar o recolhimento e o adequado descarte das lâmpadas fluorescentes originárias da contratação, recolhendo-as ao sistema de coleta montado pelo respectivo	Não especificado

fabricante, distribuidor, importador, comerciante ou revendedor, para fins de sua destinação final ambientalmente adequada	
Pneumáticos inservíveis devem ser encaminhados aos fabricantes para destinação final, ambientalmente adequada, conforme disciplina normativa vigente	Não especificado

Fonte: Elaboração do pesquisador com fundamento no pregão eletrônico nº 17/2017 – AGU/SAD/PE

A contratação para a prestação do serviço continuado de limpeza possui em seu projeto dezessete critérios de sustentabilidade, no entanto nenhum destes critérios contêm mecanismos de cobrança que auxiliem o fiscal de contrato em sua atividade cotidiana de fiscalização. Além do mais a quantidade de critérios é bastante excessiva e até certo ponto repetitiva, como por exemplo, a obrigação para destinação final ambientalmente correta de vários itens como pneumáticos, lâmpadas fluorescentes, pilhas, baterias e frascos de aerossol em critérios de sustentabilidade diferentes, quando poderiam, na medida do possível, ser unificados em um único critério de sustentabilidade de modo a facilitar a ação do fiscal de contrato. Ademais, apesar da grande quantidade de critérios de sustentabilidade, o projeto que resultou na contratação do serviço de limpeza, não foi enfático em solicitar especial atenção àqueles produtos, que pela natureza do serviço são mais demandados, como papel toalha, papel higiênico e produtos de limpeza, que poderiam, por exemplo, ser de matérias-primas biodegradáveis, em formulações mais concentradas e em refil, o que demandaria menor volume de embalagem e custo de transporte.

Posteriormente analisaremos a inclusão dos critérios de sustentabilidade da contratação para a prestação do serviço de manutenção predial para atendimento às Unidades da AGU localizadas nas cidades de Recife/PE, Caruaru/PE e Petrolina/PE. Esta contratação de serviço de manutenção foi oriunda do pregão eletrônico nº 10/2013, que posteriormente gerou o contrato nº 19/2013 e cujo início dos serviços se deu no dia 2 de dezembro de 2013. Os critérios de sustentabilidade desta contratação estão inseridos no item 9.1 (f) do termo de referência, conforme explicitado no quadro 6 abaixo:

Quadro 6: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 10/2013

Critério de sustentabilidade	Mecanismo de cobrança
Racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas ou poluentes	Não especificado
Substituir as substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade	Não especificado
Racionalizar o consumo de energia (especialmente elétrica) e adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada	Não especificado
Separar e acondicionar em recipientes adequados para destinação específica as lâmpadas fluorescentes e frascos de aerossóis em geral	Não especificado
Manter critérios especiais e privilegiados para aquisição de produtos e equipamentos que apresentem eficiência energética e redução de consumo e energia, classificados pelo Selo Procel de Economia de Energia (um instrumento promocional do Procel – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica coordenado pelo Ministério das Minas e Energia), que comprova a eficiência energética	Não especificado
Utilizar exclusivamente lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e luminárias eficientes	Não especificado
Priorizar o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local na execução dos serviços	Não especificado
Providenciar o recolhimento dos recipientes de tintas, vernizes e solventes originários dos serviços executados, para posterior repasse às empresas industrializadoras, responsáveis pela reciclagem ou reaproveitamento dos mesmos, ou destinação final ambientalmente adequada	Não especificado

Fonte: Elaboração do pesquisador com fundamento no pregão eletrônico nº 10/2013 – AGU/SAD/PE

O termo de referência que fundamentou a contratação do serviço de manutenção predial, estabeleceu oito critérios de sustentabilidade, entretanto nenhum deles possui mecanismo de cobrança explícito e determinado. Além disso, alguns critérios são extremamente

vagos e genéricos, como por exemplo, racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas ou poluentes e substituir as substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade. Há ainda critério de sustentabilidade que se encontra desatualizado, como o que solicita a utilização, exclusivamente, de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento, quando atualmente as lâmpadas em led, são mais eficientes e consomem menos energia elétrica.

Prosseguindo com a análise dos critérios de sustentabilidade, abordaremos a contratação para o serviço de manutenção preventiva e corretiva em aparelhos de ares condicionados, com fornecimento de peças, a serem executados nos aparelhos existentes nas Unidades da AGU nas cidades de Recife/PE e Caruaru/PE. A contratação desta prestação de serviço foi oriunda do pregão eletrônico nº 12/2015, que subsequentemente gerou o contrato nº 27/2015, cujo início dos serviços aconteceu no dia 30 de dezembro de 2015. Os critérios de sustentabilidade desta contratação estão inseridos no item 23 do termo de referência, conforme explicitado no quadro 7 abaixo:

Quadro 7: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 12/2015

Critério de sustentabilidade	Mecanismo de cobrança
Na execução dos serviços, a contratada deverá obedecer às disposições da resolução do CONAMA nº 340, de 25/09/2003, nos procedimentos de recolhimento, acondicionamento, armazenamento e transporte das substancias que destroem a Camada de Ozônio – SDOs abrangidas pelo protocolo de Montreal	Não especificado
Nos termos do artigo 33, inciso IV, da Lei n° 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, e da Resolução CONAMA n° 362, de 23/06/2005, a contratada deverá efetuar o recolhimento e o descarte adequado do óleo lubrificante usado ou contaminado originário da contratação, bem como de seus resíduos e embalagens	Não especificado
Exclusivamente quando se tratar de óleo lubrificante usado ou contaminado não reciclável, dar-lhe a destinação final	Não especificado

ambientalmente adequada, devidamente autorizada pelo órgão ambiental competente, conforme artigo 18, inciso VII, da Resolução CONAMA n° 362, de 23/06/2005, e legislação correlata	
Nos termos do Anexo V da Instrução Normativa STLI/MPOG nº 2, de 30/04/2008, e da Instrução Normativa STLI/MPOG nº 1, de 19/01/2010, a contratada deverá adotar as seguintes providencias:	
• Racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas;	Não especificado
• Substituir, sempre que possível, as substancias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxidade;	Não especificado
• Usar produtos de limpeza que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA	Não especificado

Fonte: Elaboração do pesquisador com fundamento no pregão eletrônico nº 12/2015 – AGU/SAD/PE

A contratação desta prestação de serviço estabeleceu em seu termo de referência a inclusão de seis critérios de sustentabilidade, todavia nenhum deles apresenta mecanismo de cobrança que ajude o fiscal de contrato no desenvolvimento da atividade de fiscalização. Alguns critérios são bastante vagos e genéricos, como os de racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas e de substituir, sempre que possível, as substancias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxidade. Outros não são objetivos e específicos, como o que determina a utilização de produtos de limpeza que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA. E ainda há dois critérios de sustentabilidade que evidenciam a preocupação com o mesmo produto, o óleo lubrificante, sugerindo a mesma ação com relação ao descarte adequado e ambientalmente correto.

Por fim, faremos a análise dos critérios de sustentabilidade inseridos na contratação para o serviço de manutenção preventiva e corretiva de elevadores, com cobertura total de peças, em atendimentos às Unidades da AGU no Estado de Pernambuco. Este serviço continuado foi licitado em 2017, através do pregão eletrônico nº 12/2017, em substituição ao contrato anterior que teve o prazo de vigência expirado. Esta contratação gerou o contrato nº 10/2017 e o início dos serviços ocorreu no dia 4 de julho de 2017. Os critérios de

sustentabilidade desta contratação estão inseridos no item 16 do termo de referência, conforme explicitado no quadro 8 abaixo:

Quadro 8: Critérios de sustentabilidade e mecanismos de cobrança do pregão eletrônico nº 12/2017

Critério de sustentabilidade	Mecanismo de cobrança
Nos termos do artigo 33, inciso IV, da Lei n° 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, e da Resolução CONAMA n° 362, de 23/06/2005, a contratada deverá efetuar o recolhimento e o descarte adequado do óleo lubrificante usado ou contaminado originário da contratação, bem como de seus resíduos e embalagens	Não especificado
Exclusivamente quando se tratar de óleo lubrificante usado ou contaminado não reciclável, dar-lhe a destinação final ambientalmente adequada, devidamente autorizada pelo órgão ambiental competente, conforme artigo 18, inciso VII, da Resolução CONAMA n° 362, de 23/06/2005, e legislação correlata	Não especificado
Nos termos do Anexo V da Instrução Normativa STLI/MPOG nº 2, de 30/04/2008, e da Instrução Normativa STLI/MPOG nº 1, de 19/01/2010, a contratada deverá adotar as seguintes providencias: • Racionalizar o uso de substâncias potencialmente tóxicas ou poluentes, informando, se for o caso, o tratamento adotado para o recolhimento dos resíduos; • Substituir, sempre que possível, as substancias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxidade; • Usar produtos de limpeza que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA	Não especificado Não especificado Não especificado
Separar e acondicionar em recipientes adequados para destinação específica as lâmpadas fluorescentes, baterias, pilhas, óleos e frascos de aerossóis em geral, demonstrando os procedimentos utilizados para o recolhimento adequado dos materiais	Solicitar a empresa que demonstre os procedimentos utilizados para o

	recolhimento dos materiais
Manter critérios especiais e privilegiados para aquisição de produtos e equipamentos que apresentem eficiência energética e redução de consumo de energia, classificados pelo Selo Procel de Economia de Energia (um instrumento promocional do Procel – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica coordenado pelo Ministério das Minas e Energia), que comprova a eficiência energética	Não especificado
Utilizar exclusivamente lâmpadas fluorescentes compactas, tubulares de alto rendimento ou leds, realizando a avaliação e implementação de intervenções energeticamente mais eficientes	Não especificado
Priorizar o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local na execução dos serviços	Não especificado
Providenciar a logística reversa, com o recolhimento dos materiais, embalagens, resíduos e peças inservíveis, bem como dos recipientes de óleos, lubrificantes e solventes originários dos serviços executados, para posterior repasse às empresas industrializadoras, responsáveis pela reciclagem ou reaproveitamento dos mesmos, ou destinação final ambientalmente adequada, demonstrando os procedimentos utilizados para o recolhimento adequado dos materiais, em observância à Logística Reversa disposta no art. 33 da Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos	Solicitar a empresa que demonstre os procedimentos utilizados para o recolhimento dos materiais
Promover a eficiência energética por meio de ações que contemplem a redução do desperdício de energia elétrica advindo da ineficiência dos equipamentos nas instalações das unidades atendidas da Advocacia-Geral da União. Essas ações devem contemplar quando da substituição de peças originais, por outras com melhor rendimento nos sistemas de iluminação, força motriz, dentre outros, devendo ser originais e recomendadas pelo fabricante do equipamento. Em suma, qualquer sistema, contanto	Não especificado

que comprovada a eficiência energética gerada de acordo com as premissas da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	
A contratada deverá estabelecer, em comum acordo com a contratante, procedimentos e rotinas voltadas ao monitoramento e melhoria contínua da eficiência energética dos equipamentos	Não especificado
Os materiais empregados pela contratada deverão atender a melhor relação entre custo e benefício, considerando-se os impactos ambientais, positivos e negativos, associados ao produto	Não especificado

Fonte: Elaboração do pesquisador com fundamento no pregão eletrônico nº 12/2017 – AGU/SAD/PE

Esta contratação possui treze critérios de sustentabilidade inseridos em seu projeto, contudo apenas dois disponibilizam mecanismos de cobrança para amparar o fiscal de contrato no procedimento de fiscalização. Há uma atitude louvável no projeto que concebeu a contratação, ao inserir num mesmo critério de sustentabilidade a exigência na separação e acondicionamento em recipientes adequados para destinação específica de vários produtos diferentes, como as lâmpadas fluorescentes, baterias, pilhas, óleos e frascos de aerossóis em geral, além de evidenciar como mecanismo de cobrança a obrigatoriedade de a empresa demonstrar todos os procedimentos utilizados para o recolhimento desses materiais. No entanto, os critérios de sustentabilidade previstos nesta contratação incorrem basicamente nos mesmos erros dos critérios analisados nas outras contratações, como por exemplo, a falta de objetividade visto que são bastante vagos e genéricos.

Após a análise dos critérios de sustentabilidade dos seis contratos escolhidos como amostra para o desenvolvimento deste trabalho, constatamos que exatos 55 critérios, o que representa 90,16% do total analisado, não possuem mecanismos de cobrança que auxiliem o fiscal de contrato na atividade cotidiana de fiscalização dos contratos de prestação de serviços continuados. Apenas 6 critérios de sustentabilidade, cerca de 9,84% do total, apresentam mecanismos de cobrança. Outra análise que é possível depreender dos quadros expostos acima, é que metade dos contratos analisados, precisos três contratos, não possuem nenhum mecanismo de cobrança em seus critérios de sustentabilidade.

A falta destes mecanismos de cobrança tende a prejudicar bastante o trabalho dos fiscais de contrato, pois estes devem, necessariamente, criar por conta própria uma rotina de

cobrança destes critérios, que é dificultada, uma vez que, todos os servidores da SAD/PE, que desenvolvem esta atividade de fiscalização ainda desempenham outras atividades dentro da Instituição. Outro fator que prejudica a sua implementação é a falta de objetividade da maioria destes critérios, que são em geral extremamente vagos, imprecisos e descolados da realidade da prestação dos serviços em que são inseridos.

4.1 Fiscalização dos critérios de sustentabilidade

Objetivando compreender a percepção dos fiscais de contrato e investigar o envolvimento dos fiscais de contrato, com relação a cobrança dos critérios de sustentabilidade dos contratos de prestação de serviços continuados com disponibilização de mão de obra, que atue dentro das dependências e em execução na SAD/PE, no ano de 2017, foram entrevistados os fiscais destes contratos, escolhidos como amostra para o desenvolvimento do trabalho. Visando preservar o anonimato a fim de evitar possíveis constrangimentos a estes profissionais, os mesmos foram identificados neste estudo como, entrevistado 1, entrevistado 2, entrevistado 3, entrevistado 4 e entrevistado 5.

Após entrevista com esses fiscais de contrato, ficou constatado que possuem larga experiência na atividade de fiscalização de contratos com experiência média entre 7 e 8 anos na função de fiscalização. A experiência destes profissionais na função varia de 11 meses, para o menos experiente, até 16 anos para àquele que detinha maior experiência na função. Com base nestas informações pode-se perceber que o perfil daquele servidor que fiscaliza os contratos de prestação de serviços é de um profissional com larga experiência na função e que conhece toda a rotina dentro da Instituição.

Dos cinco fiscais entrevistados, nenhum deles recebeu treinamento quando do início da atividade de fiscal de contrato. A maioria recebeu treinamento, apenas após o início da execução dos serviços, seja como forma de reciclagem dentro da Instituição ou um treinamento informal, como relata o Entrevistado 1 (2018): “O treinamento foi informal, sentado com um colega que já tinha experiência e ele ia passando a experiência dele para a gente. Mas, um treinamento formal não”.

Com relação ao manual de fiscalização de contratos desenvolvido pela Secretaria Geral de Administração da AGU, em 2013, que tem por objetivo auxiliar os fiscais de contrato em seu trabalho de fiscalização de contratos, quatro dos cinco fiscais conhecem e eventualmente se utilizam deste documento em sua atividade cotidiana. E dos quatro que se utilizam do

manual, apenas dois aprovam o seu conteúdo, os outros dois, um acredita que o manual não é tão prático para o fiscal (ENTREVISTADO 2, 2018) e o outro o aponta apenas como regular (ENTREVISTADO 3, 2018). Vale salientar que o referido manual de fiscalização não traz em seu conteúdo nenhuma menção sobre as atividades de fiscalização dos critérios de sustentabilidade que são inseridos nos projetos de contratação para prestação dos serviços continuados.

Dos fiscais entrevistados, quatro dos cinco fiscais desenvolvem a atividade de fiscalização com satisfação. Apenas um fiscal de contrato entrevistado entregaria essa incumbência a outro servidor se fosse possível, uma vez que não é seu perfil desenvolver este tipo de atividade (ENTREVISTADO 1, 2018).

Quando abordados sobre a rotina mensal de fiscalização e quais os pontos fundamentais para uma boa fiscalização, nenhum dos fiscais de contrato entrevistados, apontou a fiscalização dos critérios de sustentabilidade em sua rotina mensal ou como um ponto fundamental para uma boa fiscalização. Notou-se que a principal preocupação dos fiscais de contrato com relação às contratações sob sua responsabilidade, eram com o perfeito andamento da prestação dos serviços, em atestar a nota fiscal e conferir se o pagamento dos salários e os encargos sociais e trabalhistas dos funcionários envolvidos na contratação, estavam sendo pagos corretamente pela empresa prestadora dos serviços. Conforme cita o Entrevistado 1 (2018): “A gente fiscaliza os pagamentos dos terceirizados, se a empresa cumpriu com o pagamento de salários, se fez depósito de vale transporte, vale alimentação, se está pagando as responsabilidades dos encargos sociais e FGTS”. No mesmo sentido, também expõe o Entrevistado 5 (2018): “Tem o pagamento das faturas, atestação da fatura. [...]. Para os contratos com mão de obra, deve-se estar mais atento para as questões de recolhimento e dos tributos da mão de obra”.

É importante salientar que todos os contratos de prestação de serviços escolhidos para o estudo deste trabalho possuem critérios de sustentabilidade. Entretanto, ao questionarmos os fiscais de contrato entrevistados, um fiscal alegou desconhecer se havia critérios de sustentabilidade. Os outros quatro fiscais entrevistados afirmaram com convicção que nos contratos sob sua responsabilidade havia critérios de sustentabilidade, no entanto esta mesma convicção não foi apresentada quando questionados se eles conseguiriam fiscalizar todos os critérios de sustentabilidade inseridos no contrato. Dois foram incisivos em afirmar que não conseguiam fiscalizar todos os critérios e os outros dois fiscais foram imprecisos com relação

a resposta, foi o caso do Entrevistado 2 (2018): “Sim, eu acho que sim. Na prática a gente se cobra dessa obrigação”. E o Entrevistado 4 (2018): “Tento abranger o máximo”.

Ainda com relação aos critérios de sustentabilidade, foi questionado aos entrevistados sobre quais eram os mais importantes e fiscalizados nos seus contratos e como estes critérios eram fiscalizados. Todos os entrevistados foram imprecisos ao destacarem os critérios de sustentabilidade sob sua responsabilidade e como estes mesmos critérios eram fiscalizados. O Entrevistado 1 (2018), citou:

> Quando o equipamento chega aqui, a gente verifica se está dentro da especificação que foi definida no contrato. Então se ele está dentro da especificação e se foi aquele tipo de material que a gente pediu, então está comprovado. Agora durante o contrato, a gente ainda continua fazendo esta fiscalização, aí como falta gente para fazer a fiscalização, às vezes, essa fiscalização acontece na primeira entrega, aí depois vai entrando no esquecimento, aí já tem a segunda entrega mensal, terceira, quarta, quinta do material, aí você não confere aí de repente a empresa vai lá e já substitui o material e não é mais o mesmo que foi pactuado no início do contrato. Aí falta gente para fazer esta fiscalização também.

Outro fiscal explicitou que os produtos envolvidos naquela contratação eram fiscalizados pelo encarregado da empresa prestadora de serviço (ENTREVISTADO 2, 2018). Já o Entrevistado 5 (2018), citou: “É obrigação da empresa, ela já sabe o que tem que fazer”.

Quando indagados se os critérios de sustentabilidade inseridos em seus contratos eram escassos, excessivos ou suficientes para a finalidade a que se propõe, um se absteve de responder pois não sabia se havia critério de sustentabilidade no contrato sob sua responsabilidade, outro fiscal respondeu que eram excessivos e que havia muita coisa que não era utilizada (ENTREVISTADO 5, 2018). Os outros três, afirmaram que eram suficientes, porém um deles fez a ressalva que faltava um mecanismo de controle e monitoramento (ENTREVISTADO 1, 2018).

Por fim, os fiscais de contrato foram questionados se havia sugestões para a melhoria da rotina de fiscalização. Nenhum dos entrevistados fez menção aos critérios de sustentabilidade, mas três deles deram a sugestão de mudança da estrutura de trabalho, fixando um servidor exclusivamente para a atividade de fiscalização de contratos. De acordo com o Entrevistado 1 (2018):

> [...] poderia rever a estrutura do trabalho, de repente ter um servidor que ficasse somente encarregado com fiscalização de contratos. Porque hoje o servidor, ele se divide na sua atividade do dia a dia, mais a fiscalização como um ônus. Então acho que a fiscalização poderia passar a ser a atividade fim dele, finalística do servidor, exclusivo só para fazer a fiscalização.

Na visão do Entrevistado 3 (2018): “O contrato seria mais eficiente se houvesse uma pessoa exclusiva para ficar como fiscal de contrato”. Já no entendimento do Entrevistado 5 (2018):

> Acho que uma melhor atuação do fiscal, em relação ao que está proposto no contrato, deixamos muito relaxado. Tem contrato que não tem ocorrência, aí relaxamos um pouco. O fiscal deve estar mais atento as questões do contrato. Se houvesse uma segregação das funções, com o fiscal atuando de forma exclusiva seria mais eficiente. Com a atividade rotineira, tira a atenção, diminui a frequência de fiscalização.

Cabe registrar que durante o trabalho de pesquisa, percebeu-se que o plano de gestão de logística sustentável (PLS) desenvolvido pela SAD/PE, possui determinados objetivos e metas similares a alguns critérios de sustentabilidade inseridos nos contratos de prestação de serviço elencados como amostra para este estudo. Desta forma optou-se por entrevistar um membro do PLS da SAD/PE para que fosse analisada a conexão existente entre este plano e os critérios de sustentabilidade.

O plano de gestão de logística sustentável (PLS) da SAD/PE foi instituído em 2015 e é formado anualmente por um presidente e uma comissão por tema do PLS. Os critérios de sustentabilidade inseridos nos termos de referência servem de certa forma como parâmetro para algumas metas do PLS. Nem todos os fiscais de contrato estão engajados no PLS da SAD/PE, apenas aqueles fiscais cujos contratos têm alguma conexão com as metas e objetivos do Plano. Entretanto, é percebido que falta um maior engajamento, por parte dos envolvidos no processo, na execução das ações determinadas no plano, para um maior alcance das metas definidas (ENTREVISTADO 6, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal finalidade deste trabalho de pesquisa foi investigar se os critérios de sustentabilidade inseridos no termo de referência, documento que instrumentaliza as contratações de prestação de serviços continuados, no momento do planejamento, fase que antecede a contratação, são efetivamente implementados durante a execução contratual, pelo fiscal de contrato. Com a intenção de responder a esse questionamento este estudo se pautou em dois objetivos específicos, os quais pretenderam identificar e analisar as contratações públicas realizadas pela Superintendência de Administração em Pernambuco, entre 2011 e 2016, e ainda investigar o envolvimento dos fiscais de contrato, com relação a cobrança dos critérios de sustentabilidade dos contratos de prestação de serviços continuados com disponibilização de mão de obra, que atue dentro das dependências e em execução na SAD/PE, no ano de 2017.

Após levantamento documental em todos os editais de licitações elaborados pela SAD/PE entre os anos de 2011 e 2016, o estudo apontou que a inserção dos critérios de sustentabilidade apresentou uma evolução gradual e consistente atingindo a totalidade dos editais de licitações nos anos de 2015 e 2016. Desta forma, conclui-se que a Instituição conseguiu atender, ao inserir critérios de sustentabilidade nos documentos que instrumentalizam as contratações, o que preceitua a Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010 (documento que estabelece a obrigatoriedade de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas), o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que preconiza que a licitação se destina a entre outros objetivos, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, além das orientações do Tribunal de Contas da União, que exerce o controle externo na SAD/PE, objeto de estudo de caso neste trabalho de pesquisa.

Entretanto, com relação a efetividade dos critérios de sustentabilidade, ou seja, o impacto desejado pelo Estado brasileiro na consecução destes mesmos critérios o estudo constatou que os resultados obtidos não foram positivos. Vale ratificar que para se chegar a estas conclusões, este trabalho se propôs a investigar o envolvimento dos fiscais de contrato, com relação a cobrança dos critérios de sustentabilidade inseridos nos contratos que ficavam sob sua responsabilidade e isto foi obtido através de entrevistas semiestruturadas realizadas com estes mesmos fiscais. Além destas entrevistas, este estudo também realizou uma análise dos critérios de sustentabilidade inseridos nos contratos de prestação de serviços continuados, escolhidos como amostra para o desenvolvimento deste trabalho.

Com base nestas informações depreende-se que de um modo geral os critérios de sustentabilidade, na grande maioria dos contratos, não possuem mecanismos de cobrança que auxiliem o fiscal de contrato na atividade cotidiana de fiscalização, o que prejudica sobremaneira a efetividade destes mesmos critérios. Outro ponto que deve ser observado é com relação ao conteúdo dos critérios de sustentabilidade. Após a sua análise observou-se que em grande medida estes critérios estão descolados da realidade dos contratos em que são inseridos, ou seja, o critério não tem relação direta com a prestação do serviço. E ainda, em alguns casos os critérios são genéricos e extremamente vagos, o que dificulta o controle e cobrança por parte dos fiscais de contrato. Isto acontece, provavelmente, porque no momento da inserção dos critérios de sustentabilidade nos termos de referência, são replicados textualmente a relação não taxativa de práticas de sustentabilidade do artigo 6º da Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que servem de parâmetro e exemplo, mas que não são adequados e apropriados para todos os tipos de contratações existentes na SAD/PE.

Já com relação ao envolvimento e cobrança dos fiscais de contrato, percebeu-se que todos os fiscais sabem e reconhecem da importância dos critérios de sustentabilidade numa contratação, mas não souberam identificar taxativamente os critérios de sustentabilidade inerentes aos seus contratos. E ainda, um dos cinco fiscais de contrato entrevistados desconhece a inserção destes critérios em seu contrato, dois dos cinco fiscais, foram enfáticos em afirmar que não conseguiam fiscalizar todos os critérios de sustentabilidade e os outros dois dos cinco fiscais, foram imprecisos em suas respostas, o que sugere que os critérios de sustentabilidade não são de fato cobrados e controlados pelos fiscais. Com base nestes resultados, pode-se afirmar, para o caso específico do objeto de estudo, que os critérios de sustentabilidade que se encontram nas contratações públicas realizadas pela SAD/PE, não alcançam a efetividade desejada pelo órgão.

Como sugestão, baseado nos resultados desta pesquisa, para que os critérios de sustentabilidade se tornem realmente efetivos dentro do processo de contratação pública, na Instituição, propõe-se: 1) A criação de critérios de sustentabilidade objetivos e compatíveis com as contratações em que são inseridos; 2) Criação de mecanismos de cobrança objetivos em todos os critérios de sustentabilidade; 3) Treinamento periódico aos fiscais de contrato conscientizando da importância da fiscalização destes critérios e dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável; 4) Estabelecer a fiscalização de contrato como a atividade finalística do servidor, proporcionando maior foco e comprometimento no desenvolvimento do seu trabalho; e por fim 5) Determinar a apresentação anualmente, por parte

dos fiscais de contrato, dos resultados dos impactos obtidos por todos os critérios de sustentabilidade inseridos nos contratos sob sua responsabilidade.

Considerando o poder de compra exercido pelo Estado brasileiro e apesar da sua mudança de postura, com relação as contratações públicas com a inclusão de fundamentos de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável e a construção de todo um arcabouço jurídico, para esta finalidade, com o envolvimento da Constituição Federal de 1988, os princípios do Direito Ambiental, as normas legais e infralegais, além do controle externo na figura do Tribunal de Contas da União, para a consecução das contratações públicas sustentáveis é imprescindível que haja efetividade na ação desempenhada pelo Estado. Desta forma, este trabalho de pesquisa apresenta a sua relevância, ao mostrar que apesar do esforço do Estado brasileiro na busca pelo desenvolvimento sustentável, ele pode não ser atingido se uma das atividades, no exemplo do objeto de estudo a execução contratual, do processo de contratação pública não for eficiente, não causando assim o impacto desejado.

Como proposta para aprofundamento desse estudo, é importante que um trabalho de pesquisa com os mesmos objetivos deste, seja desenvolvido em outros órgãos da Administração Pública, seja na esfera federal, estadual ou municipal, para que também seja avaliado o grau de inserção dos critérios de sustentabilidade e sua efetividade nos contratos de prestação de serviços continuados.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 24-49, ago./dez. 2009.

BARBIERI, J. C.; CAJAZEIRA, J. E. R. **Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável**: da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARRETO, Alcyrus Vieira Pinto; HONORATO, Cezar de Freitas. **Manual de sobrevivência na selva acadêmica**. Rio de Janeiro: Objeto Direto, 1998.

BLIACHERIS, Marcos Weiss; FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira (Coord.). **Sustentabilidade na Administração Pública:** valores e práticas de gestão socioambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Advocacia-Geral da União. **Cartilhas**. Em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/191832>. Acesso em: 5 mar. 2018.

_____. Advocacia-Geral da União. **Funções Institucionais**. Em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200643>. Acesso em: 3 mai. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Agenda 21**. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

_____. Contratações Públicas Sustentáveis. **Carta da Amazônia**. 2010. Em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/carta-da-amazoniaagendatribunais-de-contas.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Presidência da República**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22, jun. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm >. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Presidência da República**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17, jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Compras públicas sustentáveis**. Em: < http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/526>. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Responsabilidade Socioambiental**. Em: < http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/hist%C3%B3ria>. Acesso em: 2 mar. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis**. Em: < http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/glossario>. Acesso em: 5 mar. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 10.174/2017 – TCU – 1ª Câmara. Relator: RODRIGUES, Walton Alencar. Brasília, 7 de novembro de 2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A10174%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 10.876/2017 – TCU – 1ª Câmara. Relator: RODRIGUES, Walton Alencar. Brasília, 28 de novembro de 2017. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A10876%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 544/2016 – TCU – 1ª Câmara. Relator: ZYMLER, Benjamin. Brasília, 2 de fevereiro de 2016. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A544%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 272/2016 – TCU – 2ª Câmara. Relator: DO RÊGO, Vital. Brasília, 26 de janeiro de 2016. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A272%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.855/2015 – TCU – 1ª Câmara. Relator: RODRIGUES, Walton Alencar. Brasília, 7 de abril de 2015. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1855%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.128/2015 – TCU – Plenário. Relator: RODRIGUES, Walton Alencar. Brasília, 13 de maio de 2015. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1128%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 711/2014 – TCU – 1ª Câmara. Relator: ZYMLER, Benjamin. Brasília, 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A711%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5.804/2013 – TCU – 2ª Câmara. Relator: BEMQUERER, Marcos. Brasília, 24 de setembro de 2013. Disponível em: < https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A5804%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União**. FOC 2014: governança e gestão das aquisições** / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, 2016. 30 p. Em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/sumario-executivo-foc-governanca-e-gestao-das-aquisicoes-2014.htm>. Acesso em: 27 mar. 2017.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Análise multidimensional da sustentabilidade. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, Porto Alegre, v. 3, n. 3, p. 71-84, jul./set. 2002.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. **ANPAD**. Anais do XXX Encontro ANPAD, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 7.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COMUM, Nosso Futuro. **Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). Pesquisa CNI-IBOPE: retratos da sociedade brasileira: meio ambiente. 2012.

DALCOMUNI, Sonia Maria. Nanotecnologia, Inovação e Economia: Inter-relações Fundamentais para o Desenvolvimento Sustentável. In: NANOTECNOLOGIA SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE, II Seminário Internacional, São Paulo: Xamã, 2006. p. 49-68.

DA SILVA, Renato Cader; BARKI, Teresa Villac Pinheiro. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 2, p. 157-169, abr./jun. 2012.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro, 1992. Em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf.> Acesso em: 7 fev. 2018.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 5-22, mai./ago. 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

ENTREVISTADO 1. **A efetividade dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis vigentes em 2017 - O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco**. Recife: 12 jan. 2018. Entrevista concedida a José Gomes Júnior.

ENTREVISTADO 2. **A efetividade dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis vigentes em 2017 - O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco**. Recife: 12 jan. 2018. Entrevista concedida a José Gomes Júnior.

ENTREVISTADO 3. **A efetividade dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis vigentes em 2017 - O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco**. Recife: 12 jan. 2018. Entrevista concedida a José Gomes Júnior.

ENTREVISTADO 4. **A efetividade dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis vigentes em 2017 - O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco**. Recife: 12 jan. 2018. Entrevista concedida a José Gomes Júnior.

ENTREVISTADO 5. **A efetividade dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis vigentes em 2017 - O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco**. Recife: 16 mar. 2018. Entrevista concedida a José Gomes Júnior.

ENTREVISTADO 6. **A efetividade dos critérios de sustentabilidade nas contratações públicas sustentáveis vigentes em 2017 - O caso da Superintendência de Administração da Advocacia-Geral da União em Pernambuco**. Recife: 19 mar. 2018. Entrevista concedida a José Gomes Júnior.

FARIAS, Talden. Panorama do Direito Ambiental brasileiro em 2016. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 16, n. 93, p. 77-82, mai./jun. 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; ABELHA RODRIGUES, Marcelo. **Manual de Direito Ambiental e Legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** Direito ao Futuro. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e Contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 7.ed. rev. atual. e ampl. com comentários sobre a Lei nº 13.303/2016 – Lei das Empresas Estatais. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Cristine Cavalcanti. **Licitações sustentáveis no âmbito da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino do Amazonas**. 2017. 161 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2017.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+ 20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 19-39, set./dez. 2012.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 71, p. 5-10, dez./fev. 1997.

LIMA DE ARRUDA, Carmen Sílvia et al. Princípios do Direito Ambiental. **Revista CEJ**, Brasília, v. 18, n. 62, p. 96-107, jan./abr. 2014.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 2, p. 5-32, abr./jun. 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MUNDIAL, Banco. Governance and development. In: **Governance and Development**. World Bank, 1992.

NOVAES, Washington. Eco-92: avanços e interrogações. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, p. 79-93, mai./ago. 1992.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Sociologia das Organizações:** Uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Em: < https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2018.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública:** teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. **Brasília: MARE/ENAP**, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Construindo o Estado republicano:** democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma gerencial de 1995**. Em: < http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em: 05 mar. 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. As licitações e contratações públicas no cenário da governança eletrônica. **Revista do TCU**, Brasília, n. 112, p. 71-88, mai./ago. 2008.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social:** métodos e técnicas/Roberto Jarry Richardson: colaboradores José Augusto de Souza Peres…(et al.). São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Jefferson Marçal da. Política internacional para o meio ambiente: avanços e entraves pós conferência de Estocolmo. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 229-240, dez. 2003.

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

SACHS, Ignacy et al. Estratégias de transição para o século XXI. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, p. 29-56, 1993.

SCHMIDT, Cíntia. Princípios de direito ambiental. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 69, p. 187-207, set./out. 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Carlos Henrique Rubens Tomé. Estocolmo'72, Rio de Janeiro'92 e Joanesburgo'02: as três grandes Conferências ambientais internacionais. **Boletim do Legislativo**, Brasília, nº 6, 2011.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. Evolução do direito ambiental no Brasil. **Interesse Público – IP,** Belo Horizonte, ano 13, n. 65, jan./fev. 2011. Disponível em: < http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=71828>. Acesso em: 19 jan. 2018.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiro de entrevista (fiscais de contrato)

1. De um modo geral, quais são suas atribuições dentro da Instituição?

2. Você desenvolve a atividade de fiscalização de contratos dentro da AGU? Qual o número e quais contratos estão sob sua responsabilidade?

3. Há quanto tempo, aproximadamente, você desenvolve a atividade de fiscal de contrato?

4. Você recebeu algum treinamento para exercer a função de fiscal de contrato? Se sim, quando foi esse treinamento?

5. Você conhece o Manual de Fiscalização de Contratos desenvolvido pela AGU? Em caso positivo, o que você acha do manual?

6. Você desenvolve a atividade de fiscalização de contratos com satisfação ou entregaria essa incumbência a outro servidor, se fosse possível?

7. Qual sua rotina mensal de fiscalização?

8. Em sua opinião, quais os pontos fundamentais para uma boa fiscalização de contrato?

9. No contrato que você fiscaliza, há algum critério de sustentabilidade?

10. Você consegue fiscalizar todos os critérios de sustentabilidade inseridos no termo de referência/contrato?

11. Em sua opinião quais os critérios de sustentabilidade mais importantes e fiscalizados neste contrato?

12. Como estes critérios de sustentabilidade são fiscalizados?

13. Em sua opinião, os critérios de sustentabilidade inseridos neste contrato são escassos, excessivos ou suficientes para a finalidade a que se propõe?

14. Você teria sugestões para melhoria da rotina de fiscalização?

APÊNDICE B

Roteiro de entrevista (membro do plano de gestão de logística sustentável da SAD/PE)

1. Quando foi instituído o plano de gestão de logística sustentável (PLS) na SAD/PE?

2. Há na SAD/PE algum servidor ou equipe responsável por conduzir o PLS?

3. Caso exista servidor ou equipe responsável por conduzir o PLS na SAD/PE, este (s) é (são) responsável (veis) pela elaboração das ações, metas e prazos de execução do Plano?

4. Em sua opinião o PLS da SAD/PE já está consolidado ou depende de mais algum(uns) fator(es) para atingir o objetivo a que se propõe?

5. Como é realizado o mecanismo de monitoramento e avaliação das ações e metas estabelecidas no PLS?

6. Os critérios de sustentabilidade inseridos nos termos de referências para as contratações de serviços continuados com mão de obra são observados e levados em consideração quando do estabelecimento das ações e metas do PLS?

7. Todos os fiscais de contrato da SAD/PE, ou parte deles, estão engajados diretamente no PLS do órgão? Em caso afirmativo, como se desenvolve essa atuação do fiscal?

8. O engajamento dos fiscais de contrato no PLS ocorre de forma espontânea ou por indicação do servidor ou equipe responsável pelo Plano?