

# PME'S E SUSTENTABILIDADE DAS COMPRAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DE AÇÕES LOCAIS

Frederico Rodrigues Silva\*

## INTRODUÇÃO



cenário europeu e o brasileiro, no que se refere a importância dos pequenos negócios, apresentam diversas semelhanças. São os pequenos negócios que proporcionam o desenvolvimento local e alavancam a economia, gerando emprego e renda e aumentando a qualidade de vida da população. Por isso é tão importante fortalecer e promover a expansão das micro e pequenas empresas<sup>1</sup>.

E aproveitar o potencial desses pequenos negócios é essencial na luta pelo desenvolvimento sustentável. A

---

\* Advogado, mestre em Ciências Jurídico-Políticas e Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

<sup>1</sup> No Brasil a Lei Complementar n.º 123/06 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. O diploma define os conceitos de cada uma, estabelecendo que microempresa é a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, devidamente registrados nos órgãos competentes, que aufera em cada ano calendário, a receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais). Se a receita bruta anual for superior a esse valor e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), a sociedade será enquadrada como empresa de pequeno porte. Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 372 de 2007, que criou a certificação de micro, pequenas e médias empresas (PME's), define que a categoria das micro, pequenas e médias empresas é constituída por empresas que empregam menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede 50 milhões de euros ou cujo balanço total anual não excede 43 milhões de euros. Ainda distingue que uma pequena empresa é definida como uma empresa que emprega menos de 50 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 10 milhões de euros e que uma microempresa é definida como uma empresa que emprega menos de 10 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 2 milhões de euros.

complexidade do tema ambiental coloca para a humanidade a necessidade de mudar o modo de vida, obrigando constantemente a rediscutir a formulação de estratégias de desenvolvimento e novas formas de gestão ambiental.

Em razão do impacto que as micro, pequenas e médias empresas<sup>2</sup> têm na economia e em virtude da sua grande diferença na capacidade de investimento quando comparadas às empresas de maior porte é justa a criação de mecanismos favoráveis ao desenvolvimento desse setor.

Enquanto o desenvolvimento deverá estimular o aparecimento e fortalecimento das sociedades sustentáveis, a gestão ambiental deverá se configurar pelo caráter da cooperação, entendimento entre as diversas partes que estão em conflito ou compartilhar a produção em um determinado espaço local ou regional.

Esse conflito entre economia e ambiente faz com que as diversas administrações busquem políticas adequadas à sua realidade, visando sempre a redução dos efeitos negativos sobre os recursos ecológicos. Neste contexto a proteção ambiental e a redução de impactos passam a ser elementos fundamentais para as políticas públicas locais.

No Brasil, a Lei Complementar n.º 123/2006<sup>3</sup> estabeleceu diversos instrumentos de tratamento diferenciado às PME's, como forma de incentivo à concorrência no mercado. Na Europa, a Diretiva 24/2014<sup>4</sup> relativa aos contratos públicos, também se preocupou em facilitar a participação das PME's no mercado de contrato público<sup>5</sup>.

O poder de compra do Estado tem importante relevância

---

<sup>2</sup> Adiante denominadas de PME's.

<sup>3</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)

<sup>4</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

<sup>5</sup> Destaca-se a existência de outros instrumentos, como o Código Europeu de Boas Práticas para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos e, em Portugal, a existência do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação.

na economia e, por essa razão, a contratação pública não deve se limitar apenas aos objetivos diretos, tais como a realização de obras ou aquisição de bens e serviços. A contratação pública deve estar atenta também às suas finalidades mediatas e, simultaneamente, realizar outras tarefas estatais como as políticas sociais e ambientais.

E justamente aqui reside o interesse do presente trabalho ao propor verificar as possibilidades de ações ambientalmente sustentáveis na realização de compras públicas. Com efeito, a discussão será voltada a partir de uma abordagem sobre as ações sustentáveis locais e o protagonismo que as PME's podem e devem assumir nesse contexto.

Tudo isso levando-se em conta que a Administração deve agir sempre pautada em seus princípios gerais e de acordo com seus objetivos gerais. Assim, será analisada a união entre os vários objetivos a serem realizados pelo Estado, buscando-se destacar a proteção ambiental a partir da perspectiva local.

O ponto de partida para a junção de todas essas vertentes está na necessidade de integração das ações protetivas ao ambiente<sup>6</sup>. As políticas ambientais devem se relacionar com outros instrumentos de gestão, eliminando-se a fragmentação das ações, sendo a prática indissociável para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Baseados nessas premissas o que se pretende é investigar os limites da inserção da variável ambiental nas compras públicas associado à possibilidade de adoção de práticas de fomento que possibilitem aos pequenos negócios assumirem o protagonismo do desenvolvimento sustentável a partir de uma estratégia local.

---

<sup>6</sup> Tal qual determina, na Europa, o Art. 11º do Tratado de Funcionamento da União Europeia que dispõe que “as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da União, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável”. Disponível em [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_pt.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf).

## 1. O DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE

Após os regimes políticos totalitários que marcaram a história no século XX e depois de séculos de absolutismos, o constitucionalismo moderno dos países ocidentais marca a conquista de direitos fundamentais<sup>7</sup>. Depois de longo período de repressão política, as Cartas Constitucionais davam ênfase à proteção dos direitos fundamentais como forma de proteger o indivíduo contra possíveis novas arbitrariedades estatais.

As limitações impostas nos regimes de exceção inibiam o debate sobre a consagração de deveres no recente processo de redemocratização. As Cartas Constitucionais privilegiaram os direitos fundamentais proporcionando aos cidadãos o que aqueles regimes lhe haviam tolhido. Todavia, como ressalta Jorge Miranda<sup>8</sup>, isso não implica desconsideração ou subalternização dos deveres em relação aos direitos fundamentais.

É possível ressaltar, como alerta Canotilho<sup>9</sup>, que já na República Romana direitos e deveres fundamentais encontravam-se no mesmo patamar. Ali, somente era considerado cidadão aquele que cumprisse seus deveres de servir a pátria, de votar, de ser solidário e de aprender, havendo equivalência entre direitos e deveres.

A questão passa pela evolução da sociedade com as fases do Estado. No tempo do Estado Liberal, o comprometimento dos particulares com o interesse comunitário era insignificante. O Estado de matiz liberal pressupunha, para o seu funcionamento,

---

<sup>7</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Editora. 2000, p. 77.

<sup>8</sup> “Não a implica no plano jurídico, porque, mesmo quando são poucos os deveres consignados nas Constituições, ficam imprejudicados os vastíssimos deveres nas relações das pessoas entre si. E não envolve desconsideração no plano ético, até porque a reivindicação de direitos bem pode fundar-se na necessidade ou na vontade de cumprimento de deveres”. MIRANDA, Jorge. *Ibidem.*

<sup>9</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 517.

a obediência ao princípio da legalidade, limitando-se a garantir a liberdade, a segurança e a propriedade, dentro de um quadro político de Estado de Direito. No Estado Liberal, que consagrou o paradigma do Estado Legislativo, a grande, senão a única, tarefa estatal era propiciar, sob a égide de leis gerais, condições de segurança aos indivíduos<sup>10</sup>.

O Estado Liberal assenta-se em duas idéias fundamentais: liberdade e princípio da separação dos Poderes. Afirma-se pela necessidade de limitar o poder político, quer através da sua divisão em diversos órgãos, quer através da redução ao mínimo das tarefas estatais.

A evolução da sociedade conduziu à superação dessa configuração original do Estado de Direito. A necessidade de promoção do bem-estar concreto dos cidadãos, a supressão das desigualdades e a efetivação da dignidade humana, faz surgir o Estado Social e, com ele, um crescente aumento das funções públicas para a concretização das demandas coletivas.

A evolução do Estado Liberal para o Estado Social trouxe grandes mudanças sociais, econômicas e culturais. Enquanto no liberalismo se defendia a não intervenção do Estado como forma de proteção do cidadão, no Estado Social passou-se a exigir essa intervenção como instrumento de realização da felicidade individual, numa clara aproximação do Estado aos cidadãos.

Houve um enriquecimento das Constituições com o alargamento dos fins do Estado e o crescimento de sua função administrativa, bem como a multiplicação dos grupos sociais, do papel que desempenham na sociedade e dos seus interesses<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Vasco Pereira da Silva assevera que é o ato administrativo que procura conciliar uma vertente autoritária, de exercício do poder do Estado, com outra de garantia dos direitos do cidadãos, que decorre do princípio da legalidade. Para o autor, isso reproduzia o compromisso do Estado Liberal, cuja lógica de funcionamento pendia para uma noção autoritária. SILVA, Vasco Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 40.

<sup>11</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Tomo I – Preliminares. O Estado e os Sistemas Constitucionais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 91 e 92.

Diante disso, há um inevitável crescimento das estruturas administrativas e também a interpenetração entre o Estado e a sociedade<sup>12</sup>, alargando as relações entre Administração Pública e cidadão. Desse modo, iniciou-se um empenho pelos deveres fundamentais, algo totalmente esquecido no Estado Liberal<sup>13</sup> e a responsabilidade comunitária se fortalece nesse modelo de Estado<sup>14</sup>.

Como a evolução da sociedade ocorre apenas quando seus integrantes adquirem a consciência de que o conjunto de normas a disciplinar suas condutas é composto de direitos e de deveres, torna-se necessário rediscutir os deveres fundamentais. Assim, após um breve período de estabilidade do regime democrático e com a crescente consolidação dos direitos fundamentais, os deveres fundamentais passam novamente à pauta de discussões, dada sua importância na concretização dos objetivos constitucionais.

É preciso esclarecer, entretanto, que existe uma diferença entre a necessidade de exigir de alguns cidadãos a tolerância a determinados sacrifícios e a prescrição legal de obrigação de conduta, positiva ou negativa, que são oponíveis à generalidade dos cidadãos<sup>15</sup>. No primeiro caso, a restrição de direitos se dá em nome de valores constitucionalmente protegidos com

---

<sup>12</sup> Diferente do que acontecia no Estado Liberal, cuja visão liberal de mundo assentava-se na separação entre Estado e Sociedade, como forma de garantir a propriedade e a intimidade, concebidos como valores fundamentais que o liberalismo visa preservar a todo custo. ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado na Administração Pública*. Almedina, 1999, p. 31.

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 133-134.

<sup>14</sup> Vieira de Andrade afirma que não há como os particulares desligarem-se dos valores comunitários, possuindo dever jurídico de respeito aos valores constitucionais. ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 151.

<sup>15</sup> GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Lisboa, 2007. p. 97. Disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_ma\\_17157.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf).

respeito ao princípio da proporcionalidade<sup>16</sup>. Já a imposição de condutas aos cidadãos aproxima-se do conceito de dever fundamental.

O dever fundamental se fundamenta na lógica de solidariedade que deve permear a sociedade, posto que o indivíduo é uma pessoa solidária e ao mesmo tempo livre e responsável<sup>17</sup>. Os deveres fundamentais são, assim, a contrapartida pelos benefícios vida em comunidade.

Os deveres fundamentais exigem uma ativa participação na vida pública e um empenho solidário para a transformação das estruturas sociais<sup>18</sup>. Podem ser entendidos como “deveres jurídicos do homem e do cidadão que, por determinarem a posição fundamental do indivíduo, têm especial significado para a comunidade e podem por esta ser exigidos”<sup>19</sup>.

Os objetivos dos deveres fundamentais necessitam, pois, de uma compreensão de pertencimento do indivíduo à sociedade. De se perceber, então, que existe uma forte ligação entre direitos e deveres fundamentais<sup>20</sup>. Não há, entretanto, uma necessária correspondência entre um direito e seu respectivo dever. O dever fundamental, como explica Jorge Miranda<sup>21</sup>, não é um mero reflexo de um direito, o qual, inclusive, pode nem existir.

Os deveres fundamentais transcendem os direitos

---

<sup>16</sup> Como, por exemplo, a função social da propriedade.

<sup>17</sup> NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 31.

<sup>18</sup> GARCIA, Emerson. *Conflito entre normas constitucionais. Esboço de uma teoria geral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 152. No mesmo sentido SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 227.

<sup>19</sup> NABAIS, José Casalta. *O dever...*, p. 64.

<sup>20</sup> Francisco Zavascki chega a afirmar que “o grau de efetividade dos direitos é diretamente proporcional ao grau de efetividade dos deveres”. ZAVASCKI, Francisco Prehn. *Os deveres fundamentais, o custo dos direitos e a tributação*. In: Revista Jurídica Tributária, n.º 2, Julho/Setembro 2008, p. 180.

<sup>21</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual...*, p. 177.

fundamentais, apesar de com eles manter conexões, formando uma categoria verdadeiramente autônoma dentro do direito constitucional.

A relação entre direitos e deveres fundamentais visa impedir a prevalência de um sobre o outro, fazendo com que a construção constitucional caminhe para o equilíbrio normativo. É justamente a percepção de que o homem é simultaneamente livre e responsável o que fundamenta a autonomia dos deveres fundamentais.

Pode haver a correspondência entre um direito e um dever fundamental, mas não é uma característica obrigatória. Vieira de Andrade<sup>22</sup> classifica-os em *deveres fundamentais autônomos*, explicando que são normas que impõem deveres de forma explícita e *deveres fundamentais associados a direitos*, citando como exemplo o dever fundamental de defesa do ambiente.

A busca desenfreada pelo crescimento econômico, incentivada pelo incremento do consumo, acarreta a elevação dos níveis de poluição e a conseqüente degradação ambiental. Esse processo acelerado de industrialização fez surgir a necessidade de inserção, na norma Constitucional, do dever fundamental de proteção ao ambiente.

Isso ocorreu pela percepção do Estado, promotor por excelência da tarefa de proteção ambiental, de que não é mais capaz de assegurar a preservação dos recursos naturais sem a participação dos particulares. Assim, a Constituição atribui aos cidadãos não apenas direitos, mas também deveres fundamentais em âmbito ambiental<sup>23</sup>. Os deveres impostos aos particulares não se confundem com os deveres de proteção do Estado, pois a norma Constitucional invoca a participação de todos para a obtenção da sustentabilidade ambiental.

A adoção do dever fundamental de proteção ambiental,

---

<sup>22</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos...*, p. 161 e ss.

<sup>23</sup> No Brasil no *caput* do Art. 225 que, assim como o Relatório *Bruntland*, a Rio 92 e outros documentos contemporâneos, também influenciou a reforma da Constituição Portuguesa para adotar conduta semelhante em seu Art. 66º, I.



porque incide sobre uma realidade transindividual<sup>24</sup>, reforça a ideia de solidariedade em que se baseia o sistema de deveres fundamentais. Enfatizando a dependência do homem na qualidade do meio ambiente, Calçado Trindade<sup>25</sup> afirma que o direito de viver com dignidade em um meio ambiente global impõe o dever das comunidades das nações de manutenção da saúde e equilíbrios ambientais para as presentes e futuras gerações.

Esse dever, na esteira do que leciona Canotilho<sup>26</sup> materializa-se em três vertentes, quais sejam: *a)* o dever de abstenção de práticas nocivas ao ambiente; *b)* a obrigação de ação para a efetiva preservação do ambiente e *c)* obrigação de impedir terceiros que danifiquem o meio ambiente. Já Carla Amado Gomes<sup>27</sup> identifica traços comuns ao dever de proteção listando tratar-se de *a)* um dever pluriforme, visto que assume conformações distintas, *b)* composto no sentido de ser um feixe de vinculações, de sinais eventualmente contrários, *c)* heterogêneo, pois inclui direitos na sua órbita; *d)* tendencialmente perfeito, por sancionar as condutas que atentem de forma grave contra bens ambientais e no seio do qual coexistem deveres materiais e funcionais.

Para a concretização do dever fundamental é necessária a atuação conjunta do Estado e da sociedade para que ocorra uma efetiva proteção ambiental<sup>28</sup>. Importa, assim, refletir sobre a amplitude da norma Constitucional no sentido da necessidade de se estabelecer parâmetros mínimos de participação dos cidadãos,

---

<sup>24</sup> GOMES, Carla Amado. *Risco e...*, p. 97.

<sup>25</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993, p. 77.

<sup>26</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*: artigos 1º. ao 107º. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 847.

<sup>27</sup> GOMES, Carla Amado. *Risco e...*, p. 152.

<sup>28</sup> “O cidadão é simultaneamente credor e devedor da tutela ambiental, devendo colaborar activamente com os poderes públicos na preservação de um conjunto de bens essencial para a sobrevivência e desenvolvimento equilibrado dos membros da comunidade.” GOMES, Carla Amado. *Risco e...*, p. 104.

tendo em vista a inércia<sup>29</sup> da Constituição no estabelecimento de mecanismos de atuação conjunta.

É que para o cumprimento do dever fundamental de proteção ambiental se faz necessária a adoção de políticas públicas capazes de concretizar o ambiente ecologicamente equilibrado, o que sugere um conjunto de ações de natureza fática e normativas que determinem ou inibam certas condutas aos indivíduos. Além disso é imprescindível que o poder público forneça aos cidadãos os meios para que possam efetivamente participar da proteção do ambiente.

Esse dever fundamental se realiza tanto nas obrigações incumbidas ao Estado ou na participação dos indivíduos para a manutenção de um ambiente saudável, quer nos pequenos atos ou nas grandes mobilizações pela manutenção dos recursos ecológicos. É necessária a existência de equilíbrio nessas relações entre a coletividade e o poder público para que possa haver uma cobrança mútua e responsável das ações que devem ser desenvolvidas para salvaguarda do ambiente.

As obrigações Constitucionais impostas aos atores envolvidos nesse dever fundamental constituem um conjunto de encargos que mesclam obrigações positivas e negativas. Canotilho destaca que podem ser extraídas quatro categorias de deveres da Constituição: a) obrigação explícita, genérica, substantiva e positiva de defesa e preservação do meio ambiente; b) obrigação genérica, substantiva, negativa e implícita de não degradar o meio ambiente; c) deveres explícitos especiais do poder público que impõem ao Legislador a obrigação de fazer novas leis e aperfeiçoar as existentes, e do Poder Judiciário de aplicá-las de forma rápida e eficaz; d) deveres explícitos especiais exigíveis de particulares ou do Estado, já que ambos ocupam a posição de degradadores potenciais ou reais.

---

<sup>29</sup> De fato, na Constituição brasileira, há apenas a possibilidade de utilização da ação popular por particulares para a proteção ambiental.

## 1.1. A UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEIS NAS AÇÕES ESTATAIS

O modelo de desenvolvimento adotado ao longo da história proporciona grandes evidências de que o planeta pede socorro. Os recursos naturais têm sido utilizados em maior escala do que sua capacidade de regeneração, caminhando para ocorrência de um colapso ambiental que afeta diretamente a qualidade de vida humana<sup>30</sup>.

A partir da década de 60, as relações entre as ações de desenvolvimento e suas conseqüências ambientais tornaram-se foco e objeto recorrente de estudos. Segundo Brian Clark<sup>31</sup>, nos países desenvolvidos e de forma semelhante nos países em desenvolvimento, essa preocupação levou o público a exigir que os fatores ambientais fossem explicitamente considerados no processo de decisão.

O estágio atual de degradação ambiental é resultado do desenvolvimento tecnológico que teve início após a Revolução Industrial, para satisfazer a alta demanda de produção. A utilização predatória dos recursos ambientais fez com que se chegasse à percepção da existência de uma crise ambiental<sup>32</sup> que merece urgente e especial atenção.

O estado de crise ambiental leva a ocorrência de inúmeros fenômenos ambientais decorrentes do desequilíbrio, tais como mudança climática, contaminação da água, perda da biodiversidade, entre outros. Esses fenômenos afetam diretamente os habitantes de áreas degradadas, mas seus efeitos são sentidos,

---

<sup>30</sup> GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004, p. 212.

<sup>31</sup> CLARK, Brian. *O processo de AIA: Conceitos Básicos*. In: PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlia de. *Avaliação do Impacte Ambiental*. Lisboa: CEPGA – Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1994.

<sup>32</sup> José Rubens Morato Leite destaca que a crise é proveniente de uma sociedade de risco e possui um contributo do Estado, que sempre marginalizou a proteção do ambiente. LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000, p. 13.

também, em outras áreas com menor deterioração dos recursos naturais. São os efeitos transfronteiriços dos problemas ambientais que exigem empenho global para sua mitigação.

O atual ritmo das atividades humanas sobre o meio ambiente precisa ser revisto pois é nítida a sobrecarga que tem gerado. É preciso minimizar os impactos porque a manutenção do atual modelo de exploração já deu claros sinais de inviabilidade. A questão passa pela necessidade de mudança de hábitos.

Urge a conscientização de que a proteção ao meio ambiente deve ser prioridade e favorecer apenas o crescimento econômico sem restrições de cunho ambiental é um caminho perigoso e que precisa ser evitado. Mais que conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ao ambiente é imprescindível a promoção de uma real mudança de atitude para que a civilização não comprometa apenas o futuro das próximas, como também o próprio equilíbrio do planeta<sup>33</sup>.

A superação da crise reside na revisão da relação do homem com o espaço natural em que vive. Daí a emergência na participação da população nas decisões que envolvem as questões ambientais. A própria Constituição<sup>34</sup> convoca a partilha de responsabilidades pela proteção ambiental, fazendo com que Estado deixe de ser o único responsável e incumbindo também o particular dessa tarefa.

Essa proximidade entre poder público e particulares na tarefa de proteção ambiental culmina no desenvolvimento de uma sociedade mais consciente da ruína dos recursos naturais e preocupado com o uso racional e solidário dos bens ambientais.

## 2. O PODER DE COMPRA DO ESTADO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

---

<sup>33</sup> PORTANOVA, Rogério. *Qual o papel do estado no século XXI?: rumo ao estado do bem estar ambiental*. In: LEITE, José Rubens Morato. *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000, p. 242.

<sup>34</sup> Art. 66, I da Constituição Portuguesa e Art. 225 da Constituição Brasileira.

Como visto, a Constituição estabelece incumbe ao Estado e os particulares a tarefa de proteção e preservação do ambiente. Todavia, é importante ressaltar que a Administração Pública deve assumir sua tarefa de principal interlocutor junto aos particulares, para que possa induzir a sociedade à realização de medidas ambientalmente mais amigas. Assim, a sustentabilidade deve permear as mais diversas políticas públicas realizadas pelo Estado.

Cumpra observar que é cada vez mais sólida a exigência dessas ações por parte da Administração Pública, de modo a agir diante dos novos desafios com que se depara. Por essa razão, assumir os valores constitucionalmente estabelecidos, tais como a preservação ambiental, é um imperativo.

As compras públicas sustentáveis cada vez mais se firmam como uma importante ferramenta de planejamento. A inserção da questão ambiental no processo de compras enriquece a tomada de decisão do poder público, promovendo o desenvolvimento sustentável. A escolha de políticas sustentáveis requer a análise simultânea das dimensões ecológicas e econômicas, sendo este um dos principais desafios das atuais Administrações Públicas.

A inserção de critérios sustentáveis nas atividades estatais satisfaz o interesse público e nesse novo cenário de conjugação de forças públicas e privadas, a adoção desses critérios passa a figurar como um dever jurídico. Nesse contexto, é indispensável utilizar o poder de compra do Estado para promover ações ecologicamente sustentáveis.

A não observância de critérios ecológicos nas compras públicas pode desencadear efeitos colaterais com fortes abalos ao ambiente. Esses impactos socioambientais negativos são oriundos de decisões pouco acertadas devido à ausência de um correto planejamento.

Deve, portanto, o administrador incorporar técnicas para que, de fato, possa exercer uma gestão ambiental voltada para o

desenvolvimento sustentável e fazer isso a partir das contratações públicas. Mesmo que o objeto do contrato não envolva diretamente uma afetação ao ambiente, deve a Administração exigir que a realização de condutas voltadas ao uso racional dos recursos ecológicos.

As compras públicas, então, devem adotar critérios ambientais para a completa satisfação do interesse público. Torna-se necessário avaliar, além da efetiva carência, as circunstâncias da fabricação do produto, os materiais utilizados, a efetiva vida útil e as formas de descarte.

É interessante observar que o poder de compra do Estado deve ser utilizado para a garantia do desenvolvimento econômico, contudo, não deve olvidar de questões sociais e também ambientais. A relevância das compras públicas deve ser destacada. Estima-se que no Brasil correspondam a cerca de 15% do Produto Interno Bruto, o que somou sessenta bilhões de reais em 2010. O percentual é semelhante às compras na União Europeia onde as autoridades públicas têm um poder de compra de dois trilhões de euros, o que equivale a cerca de 19% do Produto Interno Bruto da União Europeia<sup>35</sup>.

Esses números dão a dimensão das contratações e revelam a importância de realização de negócios sustentáveis, podendo auxiliar o desenvolvimento de novos métodos de produção e inspirar a padronização das novas formas de contratação em toda a sociedade.

Por isso esse verdadeiro poder de intervenção do Estado na economia não pode desprezar o relevante interesse público na promoção do desenvolvimento sustentável. Mais ainda, essa intervenção deve ser incentivada a partir de negócios locais.

Utilizar o poder de compra do Estado como incentivo aos pequenos negócios proporciona a fixação da renda no território,

---

<sup>35</sup> COMISSÃO EUROPEIA. *Buying green. A handbook on green public procurement*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>

beneficiando fornecedores que consomem, empregam e recolhem tributos naquela determinada localidade. A preferência por fornecedores de produtos e serviços locais, além de promover o incremento da economia, pode induzir a utilização de modelos e práticas sustentáveis em âmbito regional, de forma a reduzir custos e contribuir para a universalização de novas tecnologias.

Desde os anos 80 do século passado que no Brasil se discute a importância das compras governamentais como uma forte de política de desenvolvimento regional<sup>36</sup>. Essa estratégia consagra o princípio da isonomia e fortalece o mercado interno. É preciso que haja uma atenuação do princípio da estrita eficiência econômica, obviamente respeitando critérios objetivos, para a consagração de outros valores igualmente importantes.

Além disso, esse modelo de utilização do poder de compras do Estado aumenta os incentivos à produção local, permitindo uma melhor distribuição dos fluxos de negócios. Há, assim, a criação de um ciclo virtuoso do desenvolvimento local que gera o aumento das receitas públicas que poderão ser revertidos na melhoria dos serviços públicos prestados<sup>37</sup>.

E realizar isso através dos pequenos negócios é o melhor caminho. Esse apoio agrega valor ao desenvolvimento econômico regional, dando melhor dinâmica à economia local e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida da população.

## 2.1. PROTEÇÃO GLOBAL E O COMPROMISSO COMUNITÁRIO DE AÇÕES SUSTENTÁVEIS LOCAIS

Um dos princípios ambientais mais importantes é o princípio da participação, segundo o qual os cidadãos devem participar dos procedimentos e das decisões ambientais, não apenas por serem os destinatários diretos destas, mas também pelo

---

<sup>36</sup> REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1983, p. 362.

<sup>37</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios*. Brasília: SEBRAE. 2009, p. 24.

compromisso que todos devem ter para com a defesa e a proteção do meio ambiente.

É justamente esse compromisso que fundamenta o dever fundamental de proteção ao ambiente. Desse modo, a implementação de políticas públicas de proteção ambiental deve ser conjugada com o incentivo da participação democrática, incentivando a representatividade da população, de forma a valorizar e fortalecer os mecanismos de participação da sociedade, para realçar sua capacidade de influenciar e intervir de forma direta na tomada de decisão.

Caso essas medidas não sejam executadas em conjunto, restará prejudicada a democratização do processo de discussão pública de interesses coletivos.

A ideia de tutela global dos riscos sem que se perdesse de vista as características locais é uma dos importantes legados de Ulrich Beck<sup>38</sup>, que considerava fundamental uma maior coesão e cooperação entre os Estados na tentativa de diminuir os efeitos da degradação ambiental.

A proteção ambiental é uma tarefa que um Estado, por si só, nunca conseguirá efetivar. Por mais ações que tome e atividades que desempenhe nesse sentido não terá o sucesso almejado se os demais Estados não executarem políticas ambientais capazes de promover a sustentabilidade.

Apesar desse fato nem sempre ter sido compreendido dessa forma, atualmente é fartamente comprovado que os problemas ambientais não respeitam fronteiras e os efeitos da ininterrupta degradação do ambiente atingem diretamente toda a sociedade. Por isso não basta apenas o tratamento interno nas políticas e ordenamento de cada país, mas de uma ação conjunta, tendo em vista os impactos globais do desequilíbrio ambiental.

Essa vulnerabilidade recíproca aos problemas ambientais é o que fundamenta a tutela global. Todavia, além disso, é

---

<sup>38</sup> BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo. Respostas à globalização*. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 98 e ss.



imprescindível a existência de políticas públicas em níveis locais que sejam capazes de efetivar a tutela ambiental, de modo a não tornar letra morta a proteção internacional estabelecida<sup>39</sup>.

O dever fundamental de proteção ambiental requer uma gestão compartilhada, numa concepção integradora da Administração Pública que seja capaz de concertar a atuação entre sociedade e Estado e as relações multilaterais que mantêm. O cidadão passa a partilhar responsabilidades com o Estado, assumindo responsabilidades na condução das políticas de preservação ambiental.

Deve haver uma sinergia entre as políticas dos diversos órgãos das Administrações que, por vezes, são formulados de maneira conflitante e implementados de forma fragmentada. Para Canotilho<sup>40</sup>, a adoção de políticas e ações públicas devem ter como base a eficácia, eficiência e efetividade dos processos, o que só é obtido pela adoção de visões integrativas.

É necessário estabelecer critérios que sejam capazes de promover efetiva participação nesse processo, incentivando a adoção de mecanismos de consulta a segmentos da sociedade, à especialistas, à sociedade civil organizada e à academia, além de consulta pública, quando da proposição de determinadas políticas públicas.

Por isso, o objetivo deve ser a busca de instrumentos que possam proporcionar resultados eficazes nas políticas ambientais, unindo o poder público e a iniciativa privada, sempre uma real influência do público na tomada de decisão, seguindo a nova lógica de atuação da Administração Pública<sup>41</sup>, promovendo uma

---

<sup>39</sup> Beck afirma que a dialética entre questões globais e locais não se limitam mais à uma política nacional e denomina de poder “glocal” esse deslocamento da esfera decisiva tanto do âmbito global quanto para o local. BECK, Ulrich. *O que é...*, p.193.

<sup>40</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes - *Estado constitucional e democracia sustentada*. Revista do CEDOUA. Vol. 4, Nº 8 (2001), p.12

<sup>41</sup> Terminologia utilizada por Vasco Pereira da Silva, que assevera “A Constituição adopta um modelo procedimental de actuação administrativa, enquanto instrumento de realização do Estado de Direito democrático. E esta é uma opção fundamental, que integra o núcleo da constituição material, obrigando a uma nova lógica de actuação e

participação ativa da sociedade, ou no mínimo fornecer uma oportunidade para que o público se expresse sobre a proposta antes de sua aprovação.

E a participação pública é um dos requisitos de boa prática e um dos princípios essenciais desse novo modelo de gestão ambiental, cujo objetivo é o aumento da transparência no planejamento de ações estratégicas e o nível de envolvimento de grupos de interesse no debate dessas questões.

Mesmo porque a participação social é atualmente um elemento essencial na elaboração das políticas públicas, cujo exercício é sua condição da legitimidade tendo o direito de se expressar antes de serem adotadas soluções definitivas sobre as mesmas, detendo, inclusivamente, o poder de escolha entre alternativas possíveis<sup>42</sup>.

Especialmente no que tange ao direito do Ambiente, que está intimamente ligado com a qualidade de vida e saúde impõe-se, como diz Ana Cláudia Guedes “a promoção de uma cidadania consciente, activa e responsável, que sirva para cultivar hábitos de participação e para desenvolver uma cultura de consumo de serviços sustentável”<sup>43</sup>.

É de se destacar, na esteira de Barry Sadler<sup>44</sup>, que como a opinião de grupos de interesse sempre estará em conflito com

---

de funcionamento da Administração Pública, que não tem apenas de cumprir a lei e de realizar o interesse público mas também, simultaneamente, de respeitar e garantir os direitos dos indivíduos, o que se realiza, designadamente, mediante um procedimento decisório aberto à participação dos particulares”. SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra. Almedina: 2002, p. 131.

<sup>42</sup> SILVA, Frederico Rodrigues. *Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de governança*. In: Por uma nova ordem ambiental internacional. Coord. Carla Amado Gomes. Curitiba: Juruá, 2013, p. 157.

<sup>43</sup> GUEDES, Ana Cláudia. *Avaliação Ambiental Estratégica: Fundamentos regulatórios constitucionais e princípios*. Duas experiências europeias. Coimbra: 2008, p. 30.

<sup>44</sup> SADLER, Barry. A framework approach to strategic environmental assessment: aims, principles and elements of good practice In: International Workshop On Public Participation And Health Aspects In Strategic Environmental Assessment. 2000, Szentendre. Disponível em <http://pdc.ceu.hu/archive/00002417/01/SEAprcedings.pdf#page=13>

a dos planejadores, a participação social acaba por fornecer informações importantes para que os tomadores de decisão reduzam os conflitos durante o processo de planejamento.

Com efeito, a maior participação dos diversos segmentos da sociedade, além de legitimar as escolhas do poder público, eleva o nível de escolhas para adoção de políticas públicas mais adequadas. E essa participação social está intrinsecamente ligada ao dever fundamental de proteção ambiental.

Por isso, no modelo atual de governança pública, levando-se em conta um cenário de adoção de políticas e ações públicas eficazes<sup>45</sup>, a resolução dos problemas ambientais deve ser buscada por meio de uma verdadeira interação da sociedade com o Estado.

Deve existir uma via de mão dupla, uma pauta capaz de entender a crise ambiental e a necessidade de proteção em âmbito global. As estratégias de ação, entretanto, devem considerar as peculiaridades locais para que sejam realmente eficazes. Mesmo porque é em nível local que mais interessa agir para evitar o desequilíbrio ambiental, pois os efeitos decorrentes da degradação dos recursos naturais geram pior qualidade de vida<sup>46</sup>.

A melhoria da qualidade de vida é a meta do desenvolvimento local sustentável, conciliando as características e potencialidades específicas com o desenvolvimento econômico, sem o abandono da sua matriz cultural. É imprescindível, atualmente, a compreensão do local para a eficácia de medidas em âmbito global<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Cfr. Alexandra Aragão. A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? Disponível em <http://www.ces.uc.pt/cesfct/aa/governancia.pdf>

<sup>46</sup> Elinor Ostrom há bastante tempo alertava para a dificuldade de imposição de regras uniformes pelos agentes públicos, ressaltando que as regras estabelecidas pelos indivíduos, definidas pelas circunstâncias locais, teriam menores custos e seriam mais efetivas que aquelas genericamente impostas. OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Nova York: Cambridge University Press, 1990, p. 214.

<sup>47</sup> Renato Maluf considera que “é possível e mesmo desejável que a busca da melhoria da qualidade de vida inclua estratégias de desenvolvimento econômico definidas e

É preciso que exista, além de políticas de preservação ambiental, outras formas de incentivo para a obtenção do desenvolvimento local sustentável, através de uma gestão pública eficiente que consiga viabilizar a economia local fomentando a competitividade e elevando as oportunidades, mas sempre visando a conservação dos recursos naturais locais<sup>48</sup>.

Nesse contexto, a sustentabilidade será caminha pelo estabelecimento de sintonia entre as esferas global e local, valorizando o que é peculiar. As políticas de desenvolvimento local fortalecem as relações entre os agentes, a comunidade e as instituições criando uma dinâmica produtiva que privilegia o mercado interno e possibilitando a constante atualização para que não se perca o contato com a dinâmica global.

## 2.2. IMPORTÂNCIA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (PME'S) E A SUSTENTABILIDADE LOCAL

As micro e pequenas empresas têm papel fundamental na economia. Segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil<sup>49</sup> elas representam cerca de 99% das empresas formalmente estabelecidas no país, gerando mais de 52% dos empregos formais e cerca de 25% do Produto Interno Bruto.

Em Portugal e na União Europeia o quadro é semelhante. Na União Europeia 99,8% das empresas são PME's, destacando-se que dessas 92% são microempresas, 7% são pequenas empresas e somente 1% são empresas médias<sup>50</sup>. Em Portugal as micro

---

implementadas em nível local ou regional, as quais favorecem ademais a participação das comunidades envolvidas". MALUF, Renato S. *Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento*. Estudos Sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro, n. 15, 2000, p. 74.

<sup>48</sup> BUARQUE, Sérgio Cavalcanti. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: Metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 25-27.

<sup>49</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Comprando das Micro e Pequenas Empresas*. Caderno de Logística nº 4. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>

<sup>50</sup> Comissão Europeia. *European SME's under Pressure - Annual report on EU small*

e pequenas empresas correspondem a 99,7% das empresas existentes no país e geram 72,5% dos postos de trabalho<sup>51</sup>.

Os números expressivos acima apontados dão conta da importância dos pequenos negócios a ponto de Chiavenato afirmar que eles constituem o cerne da dinâmica da economia dos países, que impulsiona os mercados e gera oportunidades e empregos, mesmo em tempos de recessão<sup>52</sup>.

Além disso, as PME's destacam-se pela facilidade de adequação às peculiaridades regionais, econômicas, sociais e culturais, sendo de crucial importância para o desenvolvimento das regiões em que se encontram instaladas.

As PME's, ainda, tornam-se importantes instrumentos de distribuição de renda pela possibilidade de interiorização e atuação em zonas periféricas, mostrando-se extremamente úteis, especialmente em países com dimensões continentais, como o Brasil. Essa capilaridade dos pequenos negócios expande, sobremaneira, sua presença no território, configurando sua grande abrangência, fazendo-se presentes nos menores municípios bem como nos mais diversos bairros das grandes cidades.

Estão, portanto, diretamente associadas ao desenvolvimento sustentável local. O sucesso da localidade onde se instalam as PME's está associado à capacidade de adaptação às dinâmicas e a percepção de estratégias da economia globalizada<sup>53</sup>.

---

and medium-sized enterprises. 2010. Disponível em [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2009/annual-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2009/annual-report_en.pdf)

<sup>51</sup> PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística, 2010. Micro, Pequenas e Médias Empresas em Portugal. Disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUES-dest\\_boui=84834900&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUES-dest_boui=84834900&DESTAQUESmodo=2)

<sup>52</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Vamos abrir um novo negócio*. São Paulo: Makron Books, 1995, p. 19.

<sup>53</sup> As novas Diretivas Europeias sobre a contratação pública estipulam mecanismos para incentivar a participação das PME's nas compras públicas, tal como a Diretiva 24/2015 que incentiva a divisão dos contratos em lotes para aumentar a participação das PME's nesses negócios. Texto integral da Diretiva disponível em

A descentralização da prestação de serviços e fornecimento de produtos facilita a democratização das decisões, auxiliando o respeito à cultura local e proporcionando uma oportunidade para que sejam estabelecidas estratégias de compatibilização de objetivos econômicos e ambientais, limitando as consequências negativas da industrialização.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, estima que 73% dos municípios brasileiros apresentam população igual ou inferior a vinte mil habitantes<sup>54</sup>. Nesses, há predominância absoluta de micro e pequenas empresas, evidenciando a grande responsabilidade dos pequenos negócios na interiorização do desenvolvimento. São, portanto, as PME's responsáveis pela dinâmica das economias locais e regionais.

Os pequenos negócios podem se tornar instrumentos de desenvolvimento sustentável tendo em vista que auxiliam a identificação das potencialidades regionais e viabiliza as formas de alavancá-las. Necessário, assim, a continuidade de políticas de estímulo<sup>55</sup> às PME's para que haja maior equidade no crescimento econômico, gerando maior competitividade e capacidade de construção de regiões integradas e alinhadas com as economias do cenário global.

### 3. CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS E COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

---

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/imco/dv/classic\\_pp\\_/classic\\_pp\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/imco/dv/classic_pp_/classic_pp_pt.pdf)

<sup>54</sup> De acordo com o censo de 2010, disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/>

<sup>55</sup> A título de exemplo pode ser destacado, no Brasil, a Lei Complementar n.º 123/2006 que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas –SEBRAE. Na Europa, visando superar as barreiras enfrentadas pelas PME's, a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, cria uma série de incentivos à participação dessas empresas no mercado de compras públicas. Em Portugal destaca-se ainda o IAPMEL, I.P. – Agência para a Competitividade e Inovação que atua diretamente no apoio local às pequenas e médias empresas, através de uma rede regional de Centros de Apoio Empresarial.

A introdução da dimensão ecológica no regime de contratação pública demonstra que o Estado deixa de ter preocupações exclusivamente financeiras e volta-se à satisfação de necessidades coletivas, dando relevância jurídica à tutela do ambiente a partir da celebração dos contratos<sup>56</sup>. Fazer uso mais eficiente dos recursos naturais é política pública diretamente ligada ao fim do Estado de promoção do interesse público.

Outra razão que justifica a oportuna adoção desse procedimento é sua capacidade de promover a sustentabilidade no processo de desenvolvimento. Dessa forma, se o desenvolvimento sustentável é uma prática a ser alcançada por meio da integração das dimensões ambientais, sociais e econômicas no processo de planejamento, as compras verdes desempenham um papel decisivo para essa integração.

Promover melhores práticas ambientais ou medidas mitigadoras para políticas e setores que podem causar significativos impactos é, sem dúvida, um grande passo na tentativa de conciliar desenvolvimento e meio ambiente. Entretanto, somente com uma abordagem proativa e com práticas governamentais mais racionais é que será possível gerar novas formas de desenvolvimento mais sustentáveis.

No Brasil, a Lei n.º 12.349/2010<sup>57</sup> fez importantes alterações na Lei n.º 8.666/93<sup>58</sup>, para inserir a sustentabilidade nos procedimentos de compras públicas, consolidando a existência da Administração Pública empenhada na satisfação do interesse público e na proteção ambiental<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Nos EUA a Executive Order n.º 12.873 de 1993 estabelece que as licitações estejam fundamentadas na preservação do meio ambiente e à cidadania e a Executive Order n.º 13.101 de 1998 prevê a obrigatoriedade da licitação sustentável, exceto em caso de preços desarrazoados. Textos disponíveis em <http://www.epa.gov/epp/pubs/eo12873.pdf> e <http://www.epa.gov/epp/pubs/13101.pdf>

<sup>57</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)

<sup>58</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)

<sup>59</sup> Vasco Pereira da Silva relata essa tendência na Administração Pública e considera

A União Europeia também desenvolve importantes medidas para a promoção da contratação pública verde. Já no Tratado de Roma havia a disposição da busca pelo desenvolvimento sustentável na realização das atividades econômicas e o objetivo de garantia de um elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente<sup>60</sup>.

Merece destaque também o Livro Verde<sup>61</sup> da contratação pública, que objetiva a melhor utilização dos contratos, incluindo a preocupação ecológica. O documento propõe que as diretivas europeias estabeleçam requisitos ambientais obrigatórios ou realizem a previsão de incentivos para a adoção de critérios ambientais no âmbito da contratação pública<sup>62</sup>.

A promoção do *green public procurement* pode auxiliar e mesmo induzir o comportamento do mercado na movimentação e crescimento dos produtos e serviços amigos do ambiente, dada a dimensão dos valores envolvidos nas contratações públicas. Havendo maior demanda certamente haverá maior oferta e o mercado tende a tornar padrão as práticas sustentáveis disseminadas a partir das condutas do poder público.

Inobstante as vantagens da adoção dos critérios sustentáveis na contratação, há que se atentar para o possível conflito entre dois direitos fundamentais, quais sejam, o direito ao ambiente e o direito à livre concorrência. É que o balizamento legislativo que autoriza as contratações seletivas sugere limitação à concorrência para o atendimento à proteção ambiental.

Deve-se frisar que a contratação pública nunca será

---

a preocupação ambiental um dos elementos caracterizadores do Estado pós-social. SILVA, Vasco Pereira da. *Verde...*, p. 24

<sup>60</sup> Tal como disposto nos artigos 2º e 6º do Tratado da Comunidade Europeia, disponível em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229pt00010331.pdf>

<sup>61</sup> Disponível em [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com-96-583\\_pt.pdf](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_pt.pdf)

<sup>62</sup> ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement – por uma contratação pública sustentável*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto\\_prof\\_a\\_mje.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf).



neutra, podendo beneficiar ou mostra-se lesiva ao desenvolvimento sustentável. Sempre será resultado de escolhas jurídicas e políticas que devem ser devidamente sopesadas e justificadas pelo administrador público<sup>63</sup>.

A saída para a colisão será encontrada através do juízo de ponderação dos interesses em jogo na busca de uma solução ótima<sup>64</sup>. Busca-se que a inserção dos critérios verdes não afete os princípios da isonomia e da concorrência. Mas, estando em rota de colisão, um deles deve ceder para haja a aplicação de apenas uma norma jurídica.

No caso, o exercício do juízo de ponderação indicará a prevalência do direito ao ambiente em face da livre concorrência, em face da essencialidade do ambiente ecologicamente equilibrado à existência humana. A concorrência deve ser preterida em face dos interesses da coletividade por não se revestir de caráter absoluto.

No Brasil, os tribunais superiores têm entendido também dessa forma. O Supremo Tribunal Federal manifestou-se nesse sentido no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 101, que teve como Relatora a Ministra Carmen Lúcia. Discutia-se, na demanda, se decisões judiciais que autorizavam a importação de pneus usados ofendiam a

---

<sup>63</sup> FREITAS, Juez. *Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal*. Revista do Instituto de Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ano 2 (2013), nº 1, p. 356. Disponível em [http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/01/2013\\_01\\_00339\\_00366.pdf](http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00339_00366.pdf)

<sup>64</sup> “O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução. Devem-se comprimir no mesmo grau possível de direitos em causa, preservando-se a sua essência, o seu núcleo essencial (modos primários típicos de exercício do direito). Põe-se em ação o princípio da concordância prática, que se liga ao postulado da unidade da Constituição, incompatível com situações de colisão irreductível de dois direitos por ela consagrados”. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 211.

garantia constitucional ao meio ambiente, colocando em conflito a liberdade de iniciativa e comércio e a proteção ambiental.

Após o exercício do juízo de ponderação, a Relatora asseverou a necessidade de se ter em conta que o preço industrial a menor não poderia se converter em preço social a maior, a ser pago com a saúde das pessoas e com a contaminação do meio ambiente. Dessa forma, rejeitou o argumento de que haveria ofensa ao princípio da livre concorrência, ao fundamento de que, se fosse possível atribuir peso ou valor jurídico a tais princípios relativamente ao da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, preponderaria a proteção destes, cuja cobertura abrange a atual e as futuras gerações<sup>65</sup>.

Também o Superior Tribunal de Justiça em decisão de relatoria do Ministro Humberto Martins, argumenta que eventual restrição à atividade econômica desenvolvida é plenamente aceita pela própria Constituição da República, quando esta estabelece que a defesa do meio ambiente é um dos princípios que regem a ordem econômica<sup>66</sup>.

### 3.1. LIMITAÇÃO ECONÔMICA DAS COMPRAS ECOLÓGICAS

Apesar da prevalência abstrata do direito fundamental ao ambiente, em caso de colisão com a livre concorrência, necessário se atentar para as limitações e a necessidade de ponderação dos bens jurídicos, no caso concreto. Não se deve permitir o uso

---

<sup>65</sup> A Relatoria concluiu que “apesar da complexidade dos interesses e dos direitos envolvidos, a ponderação dos princípios constitucionais revelaria que as decisões que autorizaram a importação de pneus usados ou remoldados teriam afrontado os preceitos constitucionais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, especificamente, os princípios que se expressam nos artigos 170, I e VI”. Informativo STF n.º 538, disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo538.htm>

<sup>66</sup> Superior Tribunal de Justiça – Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp 1183279-PA), Segunda Turma, relatoria do Ministro Antônio Herman Benjamin, publicado no Dje em 08/03/2013.

indiscriminado dos recursos públicos para a adoção da sustentabilidade na contratação pública.

Fazendo interessante paralelo com os processos de licenciamento ambiental, Eduardo Bim destaca o princípio do *Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost* ou *Best Available Techniques Not Exceeding Excessive Cost* (Batneec), que implica que não é a melhor tecnologia disponível, isoladamente considerada, que importa e deve ser aplicada ao empreendimento, mas a melhor tecnologia disponível que não implique custo excessivo<sup>67</sup>.

Dessa forma, para o Autor, pode-se até admitir que os custos da licitação sustentável sejam maiores, mesmo que se considere o ciclo de vida do bem ou serviço, mas não se pode admitir custos exorbitantes ou desproporcionais.

É inviável, ainda, a adoção de compras sustentáveis sem a existência de meios que, efetivamente, comprovem a redução do impacto sobre o meio ambiente. A tecnologia a ser adquirida juntamente com o bem ou serviço contratado pelo Estado deve ter sido experimentada, não havendo espaço para que a Administração Pública e seus recursos funcionem de laboratório para novas experiências.

O *Local Authority Environmental Management and Procurement* – LEAP<sup>68</sup> constatou que os produtos ambientalmente mais eficientes são geralmente mais caros devido à sua pouca procura, pelo que é necessário agir de forma eficaz e eficiente. Tal fato ocorre em razão do aumento dos custos de produção em função da utilização de mão-de-obra capacitada e da utilização

---

<sup>67</sup> BIM, Eduardo Fortunato. *Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável*. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 210.

<sup>68</sup> O LEAP também aponta algumas vantagens das compras ecológicas, destacando a maior eficiência e níveis de sustentabilidade adequados pelo mesmo custo; maior competência e capacidade para inovar; maior credibilidade junto da comunidade residencial e comercial; maior cumprimento da legislação ambiental. Manual disponível em <http://www.leap-gpp-toolkit.org/>

de novas tecnologias para melhor utilização dos recursos ambientais.

A tendência, entretanto, é a breve redução dos custos. A economia globalizada permite maior competitividade e as rápidas adaptações tecnológicas minimizam os gastos dos processos. Isso proporciona o aperfeiçoamento do modelo produtivo e, conseqüentemente, é possível prever que haverá, num futuro próximo, oferta de produtos e serviços sustentáveis e a baixo custo.

Importante, assim, que sejam levados em conta todos os impactos e custos de um produto durante todo o seu ciclo de vida, ou seja, produção, distribuição, uso e disposição de forma a evitar a transferência de impactos ambientais negativos e incentivar melhores performances ecológicas em todos os estágios da vida do produto<sup>69</sup>.

A oferta mais vantajosa, desse modo, será determinada na apreciação conjunta dos custos econômicos e ambientais durante toda a vida do produto, de modo que os custos adicionais de aquisição de um produto sustentável possam ser compensados com a economia gerada em outras fases. É essa, inclusive, a orientação das novas diretivas de contratação pública da União Europeia<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> BIDERMAN, Rachel et al. *Guia de compras públicas sustentáveis*. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, p. 22. Disponível em <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/compraspublicas2aed5aprova.pdf>

<sup>70</sup> Especialmente a norma do Art. 83 da Diretiva 25 de 2014, que estabelece: “O cálculo dos custos do ciclo de vida abrange partes ou a totalidade dos custos relevantes a seguir indicados ao longo do ciclo de vida de um produto, serviço ou obra:

a) Custos suportados pela entidade adjudicante ou outros utilizadores, nomeadamente:

- i) custos relacionados com a aquisição,

- ii) custos de utilização, tais como consumo de energia e de outros recursos,

- iii) custos de manutenção,

- iv) custos de fim de vida útil, tais como os custos de recolha e reciclagem. Texto completo da Diretiva disponível em [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/imco/dv/utilities\\_pp\\_/utilities\\_pp\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/imco/dv/utilities_pp_/utilities_pp_pt.pdf). No Brasil há dispositivo com teor semelhante no art. 3º, IV da Lei n.º 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O dispositivo estabelece: “Para os efeitos desta

Juarez de Freitas afirma que o sistema de avaliação de custos deve ser reformulado e incluir também os custos indiretos com o objetivo de estimar os gastos futuros a serem realizados em razão dos previsíveis impactos das decisões administrativas<sup>71</sup>. Somente assim é que se identifica as características dos produtos ou serviços que melhor absorvem os fatores econômicos e ambientais no valor da proposta.

Assim, os bens, obras e serviços mais vantajosos terão outro aspecto que excede apenas a questão econômica, levando em consideração também a relação com a preservação ambiental, que é dever a ser partilhado entre Estado e sociedade, como já demonstrado.

Tão importante quanto a economicidade dos contratos é sua capacidade de promover uma relação sustentável com o ambiente, com a escolha da proposta que melhor atenda o *best value for money*. As duas dimensões, sustentabilidade e preço, devem ser avaliadas com o mesmo peso.

É interessante observar que a contratação sustentável pode reduzir os riscos de novos gastos públicos em razão da obrigação de contornar novos problemas ambientais surgidos em decorrência da execução contratual, tendo em vista que a prevenção é a pedra de toque desse modelo de contratação.

Todavia, não se deve, em nome do dever ambiental de proteção ao ambiente, tomar quaisquer medidas que, por mais bem intencionadas, podem não trazer os resultados esperados e ainda onerar excessivamente o já combalido orçamento do Estado.

A Administração não pode, pois, sob o argumento da

---

Lei, entende-se por: (...) IV - ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final". Texto disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)

<sup>71</sup> FREITAS, Juarez de. *Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos*. Revista Interesse Público. Belo Horizonte, v. 13, n.º 70, nov./dez-2011, p.19.

sustentabilidade, fechar os olhos para o aspecto econômico dos contratos. Imprescindível, assim, que o Estado consiga realizar um planejamento adequado, incentivando a prática de condutas sustentáveis e garantindo a qualidade do ambiente sem se descurar da questão financeira das contratações públicas.

O que se deve, afinal, é evitar ditadura verde nos processos de compras, fazendo com que a administração adquira, a qualquer preço e sob o dogma da sustentabilidade<sup>72</sup>, com o sacrifício de outros importantes valores a serem realizados pelo Estado.

### 3.2. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE SUSTENTABILIDADE

Não há dúvida de que as compras públicas sustentáveis são uma importante ferramenta para a preservação ambiental. A sustentabilidade na contratação pública transmite a ideia de que a Administração Pública prega a eficiência de sua gestão ao buscar a contratação de produtos e serviços ambientalmente responsáveis.

Pois bem. São inúmeros os benefícios desse tipo de contratação, tais como o incentivo ao mercado para inclusão de mecanismos de inovação que prezam pela sustentabilidade e a minimização de impactos ambientais no processo produtivo.

Entretanto, não basta aclamar a contratação sustentável como a solução mágica de todos os problemas ambientais. É imprescindível que sejam estabelecidos critérios ecológicos específicos para que da política de compras resulte o efeito que dela se espera.

O ordenamento jurídico brasileiro ainda é carente de parâmetros objetivos que permitam verificar, com exatidão, a sustentabilidade ou não de uma proposta. Há fartura de normas e recomendações que impõem o dever de promover o

---

<sup>72</sup> BIM, Eduardo Fortunato. *Considerações...*, p. 186.

desenvolvimento sustentável através da contratação pública, mas há uma considerável lacuna de padrões técnicos que possam permitir a correta realização dessas contratações.

Na União Europeia são desenvolvidos critérios para facilitar a inclusão de requisitos verdes nos procedimentos de contratação pública. A União já disponibiliza critérios para a contratação de uma série de grupo de produtos e serviços<sup>73</sup>. Os padrões estabelecidos pela Comissão Europeia são constantemente revistos e atualizados e contam com a participação dos *stakeholders* para obtenção de melhores resultados.

Embora sejam adotados para alcançar um bom equilíbrio entre os custos, disponibilidade no mercado, facilidade de controle e desempenho ambiental, as autoridades contratantes podem optar por incluir, nos encargos do concurso, todos ou apenas determinados requisitos. Essa escolha levará em conta as especificidades das políticas locais, de acordo com suas necessidades e nível de ambição.

A padronização das informações sobre produtos e serviços sustentáveis é um passo essencial para que a contratação ecológica seja realizada de maneira satisfatória. A inexistência de um modelo de comparação da sustentabilidade limita a racionalidade da utilização das compras públicas e constituiu um de seus principais obstáculos.

É a partir da certeza dos critérios ambientais e do efetivo cálculo do custo do ciclo de vida do produto ou serviço que se possibilita a real comparação entre aqueles que perseguem a sustentabilidade dos demais.

---

<sup>73</sup> Como pode ser consultado em [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criterio\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criterio_en.htm), a lista inclui produtos de serviço e limpeza, papel de cópia e para uso gráfico, equipamento de tecnologia e informação, construção, transporte, mobiliário, eletricidade, alimentação e serviços de restaurantes, banheiros e mictórios, iluminação interna, equipamentos de imagem, isolamento térmico, têxteis, produtos e serviços de jardinagem, janelas, portas de vidro, painéis de parede, construção de estradas e sinais de trânsito, isolamento térmico, pavimentação, celulares, iluminação pública e semáforos, equipamentos elétricos e eletrônicos usados para assistência à saúde, aquecedores a base d'água e infraestrutura hídrica.

Apenas a título de comparação entre os critérios já definidos, no Brasil é a Instrução Normativa n.º 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do 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<sup>74</sup>.

As medidas configuram-se como um meio de incentivo à exigência, pelos órgãos administrativos, de utilização de critérios e tecnologias ambientalmente comprometidas nas contratações que realizarem. A norma limita-se, contudo, a estabelecer, genericamente, critérios ambientais para utilização pela Administração na contratação pública.

Veja-se, por exemplo, a hipótese prevista no Art. 5º da mencionada Instrução Normativa. O dispositivo autoriza a Administração Pública, quando da contratação de bens exigir os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental: I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável; II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*).

O texto deixa implícito que as demais especificações

---

<sup>74</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa n.º 01/2010. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>



sejam inseridas no instrumento que convoca a concorrência, desde que haja vinculação ao objeto do certame. Já a abordagem realizada pela Comissão Europeia é bastante distinta e pretende, inicialmente, identificar os principais impactos ambientais relacionados a cada obra, produto ou serviço com base numa análise global do ciclo de vida do produto. Posteriormente, propõe critérios de contratação que consideram esses impactos, estabelecendo uma relação direta entre a contratação pública e os benefícios ambientais.

Como visto anteriormente, uma ampla série de produtos e serviços, constantemente adquiridos pelas autoridades públicas, foram contemplados nos critérios estabelecidos pela Comissão Europeia, que foram concebidos para permitir a verificação de que os produtos e serviços adquiridos efetivamente oferecem o desempenho ambiental previsto.

Os critérios estabelecidos podem ser utilizados diretamente nos instrumentos que regulam os concursos e são divididos em critérios fundamentais e complementares. Nos critérios fundamentais são analisados os principais aspectos ambientais e foram idealizados para que fossem utilizados utilizando o menor custo suplementar. Já os critérios complementares objetivam a contratação dos produtos com melhores rendimentos ambientais disponíveis no mercado.

Há, assim, uma substancial diferença entre a prática europeia e a brasileira, como se verifica, por exemplo, nas fichas de produto destinadas à aquisição de mobiliário<sup>75</sup> ou papel para cópia ou uso gráfico<sup>76</sup>. A individualização dos critérios por produtos permite um maior e mais eficaz controle sobre os legítimos benefícios da aquisição ecológica.

Como se percebe há, no Brasil, uma grande deficiência no processo de identificação dos impactos ecológicos do objeto

---

<sup>75</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/furniture\\_GPP\\_product\\_sheet\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/furniture_GPP_product_sheet_pt.pdf)

<sup>76</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/paper\\_GPP\\_product\\_sheet\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/paper_GPP_product_sheet_pt.pdf)

do contrato em razão da inexistência de critérios objetivos de sustentabilidade. Todavia, deve ser ressaltado que promover o desenvolvimento sustentável é finalidade constitucional atribuída à Administração, que não pode isentar-se de determinar o cumprimento de práticas ambientalmente amigas em razão da dificuldade de identificação e padronização de critérios de sustentabilidade.

A Administração Pública, portanto, deve se debruçar sobre a tarefa de organizar critérios que viabilizem a análise do impacto sobre o ambiente das propostas apresentadas pelos particulares. Esses critérios devem, necessariamente, ter pertinência com o objeto do contrato que realizará a necessidade administrativa, evitando-se a restrição da competitividade entre os participantes do certame.

Portanto, os critérios de sustentabilidade precisam guardar relação com a repercussão ecológica da execução dos encargos contratuais, para que não frustrem a competitividade e, nem mesmo, possa culminar em tratamento diferenciado ou discriminatório a qualquer dos participantes.

A Administração, identificando que a execução de determinado contrato poderá acarretar lesão ao patrimônio ambiental, tem a missão de estabelecer medidas mitigadoras que possam garantir a sustentabilidade da contratação. Mesmo que inexistam critérios uniformes, o próprio instrumento que instaura a concorrência para a contratação pública pode estabelecer critérios que forneçam elementos concretos e objetivos para a apresentação de proposta pelo particular, de forma a satisfazer os requisitos ambientais e aumentar a eficiência da gestão pública<sup>77</sup>.

Ou seja, não é necessário que existam normas detalhando os processos de compras sustentáveis. Basta apenas que exista

---

<sup>77</sup> Basta observar, apenas, que os critérios ambientais inseridos no certame estejam em conformidade com o que determina o Art. 40 da Lei n.º 8.666/93, que determina que os critérios para julgamento tenham disposições claras e parâmetros objetivos, vinculados ao objeto do contrato, não apresentando inconsistências que provoquem interpretações conflitantes.

planejamento por parte da Administração Pública para que tão importante política se torne habitual. Medidas como exigência de certificação ambiental da produção ou de materiais e métodos utilizados na fabricação de determinado produto ou ainda incentivo a atividades ligadas à preservação ambiental podem ser interessantes pontos de partida.

#### 4. CONCLUSÃO

Percebe-se, pelo exposto, que as compras públicas sustentáveis ainda carecem de evolução para que sejam adotadas como procedimento padrão pelos Estados. É de se destacar que devem se relacionar diretamente com outros instrumentos de gestão, sendo indissociável de uma política de desenvolvimento sustentável.

Os benefícios da sustentabilidade das compras públicas somente terão efetividade se estas forem conduzidas de modo integrado com outros mecanismos de proteção, daí a necessidade de se eliminar a fragmentação das políticas públicas de proteção ambiental.

O dever fundamental de proteção ambiental, que recai tanto sobre o Estado quanto nos particulares, evidencia que a sustentabilidade da contratação pública deve estar interligada às políticas de preservação dos recursos naturais. Não há como a sociedade imprimir eficácia se não se houver uma ferramenta de gestão ambiental capaz de coordenar as diferentes dimensões da política ambiental.

Existe uma tendência da Administração Pública de prender-se às formas e preterir de suas finalidades. Na contratação pública isso acaba por solapar as potencialidades de produção de benefícios ecológicos que sua correta utilização pode gerar. A concretização das finalidades estatais e a consolidação das PME's são tarefas que se agregam às compras públicas.

A consciência jurídica coletiva de que o uso racional dos

recursos naturais é primordial para o equilíbrio ambiental torna a utilização das compras ecológicas uma obrigação. Aliado a isso, deve-se ter em conta que o poder de compra do Estado tem que ser utilizado para auxiliar e induzir na formação dessa consciência coletiva de imperatividade do respeito ao ambiente nos processos de produção de bens e prestação de serviços.

Então, a inserção de critérios ambientais nas contratações realizadas pela Administração Pública contribui para o alcance das metas estabelecidas nas políticas de preservação ambiental. O Estado tem que modificar seu modelo de gestão e prezar por uma eficiência ambiental em todas as suas atividades.

Por essa razão a prática de contratação sustentável deve ser incentivada mesmo que, como no Brasil, a Administração não disponha de critérios de julgamento ambientais mais elaborados. É suficiente, nesse momento, que incentive a adoção de práticas ou condutas sustentáveis, das empresas que participem dos procedimentos de contratação.

A Administração deve estar atenta para que essas exigências não sejam desvinculadas do objeto da contratação de modo que criem restrições à competitividade. Além disso, o poder público não pode, sob o argumento de aderir à sustentabilidade na contratação, realizar gastos excessivos. O aumento dos recursos empregados nas contratações verdes deve ser proporcional aos benefícios que os produtos ou serviços possam gerar, calculados em critérios que identifiquem o custo do seu ciclo de vida.

Resta claro que a proteção ambiental constitui uma das finalidades estatais e os instrumentos de ação devem ser estabelecidos de acordo com essas finalidades. Há que se atentar, entretanto, que a contratação pública sustentável é apenas um modo de ação do Estado. O Estado tem inúmeras finalidades a serem realizadas, tão importantes quanto a preservação ambiental, fato que impede a utilização desmedida de recursos financeiros na contratação verde.

Ademais, é importantíssima a correta utilização do poder

de compra do Estado, que deve cumprir seu papel de influenciar no modelo de comportamento do mercado que se pretende estabelecer. Por isso indispensável um correto planejamento da Administração Pública que seja capaz de mobilizar a sociedade, com efetiva participação democrática de todas as partes envolvidas.

A saída para o cumprimento de ações de preservação estabelecidas em tratados e acordos internacionais relativos à proteção dos recursos naturais pode estar no ajuste de padrões de realização de direitos, em escala global, que sejam capazes de efetivamente serem cumpridos em nível local. O objetivo desse novo modelo não pode se ater a belos textos protetivos sem aplicabilidade prática.

As relações devem ser multilaterais, observando que as informações dos governos locais sejam fundamentais para as decisões em escala global, reconhecendo, assim, sua importância na tarefa de consolidação dos acordos internacionais. As novas ações demandam um diálogo internacional, num processo de intercâmbio cultural, com a adoção das melhores práticas para uma verdadeira gestão participativa, onde exista união de forças para o enfrentamento do problema.

Importantíssimo, então, o incentivo a esse novo modelo de governança global que seja capaz de se alinhar aos arranjos locais para a solução dos problemas ambientais. E assim, com o reconhecimento da dimensão dos problemas globais, os Estados devem buscar um modelo que permita a repartição solidária das responsabilidades<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Aqui, inclusive, aplicando o princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que estabelece: “Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio-ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam”. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>

Não há dúvidas de que os pequenos negócios sejam imprescindíveis, nesse aspecto. São eles os responsáveis pela dinâmica das economias locais e imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do território regional. Desse modo, o Estado deve incentivar a formalização das PME's e facilitar o acesso dessas empresas a recursos financeiros e tecnológicos, além de utilizar o poder de compra público na sua consolidação.

Estimular o desenvolvimento, através de uma perspectiva regional e local, com a criação de um modelo de gestão favorável às PME's, pode influenciar significativamente a estrutura territorial para a consolidação do desenvolvimento sustentável de determinada região.

As PME's carregam consigo as peculiaridades regionais e possuem importante papel nas economias locais, evidenciando a necessidade de uma gestão ambiental voltada a esses pequenos negócios. É possível, através deles, além de reduzir consideravelmente o impacto degradante das atividades por eles desenvolvidas, formar uma consciência ambiental da população.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 2001.
- ARAGÃO, Alexandra. A Governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? Disponível em <http://www.ces.uc.pt/cesfct/aa/governancia.pdf>
- BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo. Respostas à globalização*. Tradução de André Carone.

- São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BIDERMAN, Rachel et al. *Guia de compras públicas sustentáveis*. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, p. 22. Disponível em <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/assets/conteudo/uploads/compraspublicas2aed5aprova.pdf>
- BIM, Eduardo Fortunato. *Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável*. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 175-217
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa n.º 01/2010. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>
- BRASIL. *Lei Complementar n.º 123/2006*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)
- BRASIL. *Lei n.º 12.305/2010*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)
- BRASIL. *Lei n.º 12.349/2010*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)
- BRASIL. *Lei n.º 8.666/93*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)
- BRASIL. *Comprando das Micro e Pequenas Empresas*. Caderno de Logística nº 4. Brasília, 2013. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>
- BUARQUE, Sérgio Cavalcanti. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: Metodologia de planejamento*. Rio de

- Janeiro: Garamond, 2006.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes - *Estado constitucional e democracia sustentada*. Revista do CEDOUA. Vol. 4, Nº 8 (2001). p.12
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada: artigos 1º. ao 107º*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Vamos abrir um novo negócio*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- CLARK, Brian. *O processo de AIA: Conceitos Básicos In: PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlia de. Avaliação do Impacte Ambiental*. Lisboa: CEPGA – Centro de Estudos de Planeamento e Gestão do Ambiente, 1994.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Buying green. A handbook on green public procurement*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>
- COMISSÃO EUROPEIA. *European SME's under Pressure - Annual report on EU small and medium-sized enterprises*. 2010. Disponível em [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2009/annual-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2009/annual-report_en.pdf)
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Executive Order n.º 12.873 de 1993*. Disponível em <http://www.epa.gov/epp/pubs/eo12873.pdf>
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Executive Order n.º 13.101 de 1998*. Disponível em <http://www.epa.gov/epp/pubs/13101.pdf>
- ESTORNINHO, Maria João. *A Fuga para o direito privado. Contributo para o estudo da actividade de direito privado na Administração Pública*. Almedina, 1999.



- ESTORNINHO, Maria João. *Green Public Procurement – por uma contratação pública sustentável*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em [http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto\\_prof\\_a\\_mje.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf).
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios*. Brasília: SEBRAE. 2009.
- FREITAS, Juarez de. *Licitações e sustentabilidade: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos*. Revista Interesse Público. Belo Horizonte, v. 13, n.º 70, nov./dez-2011. p. 15-35.
- FREITAS, Juarez. *Licitações públicas sustentáveis: dever constitucional e legal*. Revista do Instituto de Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ano 2 (2013), p. 339-366. Disponível em [http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/01/2013\\_01\\_00339\\_00366.pdf](http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00339_00366.pdf)
- GARCIA, Emerson. *Conflito entre normas constitucionais. Esboço de uma teoria geral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- GOMES, Carla Amado. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Lisboa, 2007. p. 97. Disponível em [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/cg\\_ma\\_17157.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf).
- GUEDES, Ana Cláudia. *Avaliação Ambiental Estratégica: Fundamentos regulatórios constitucionais e princípios. Duas experiências europeias*. Coimbra: 2008.
- GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. *CENSO*

2010. Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/>
- LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.
- LOCAL AUTHORITY ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND PROCUREMENT. Manual disponível em <http://www.leap-gpp-toolkit.org/>
- MALUF, Renato S. *Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento*. Estudos Sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro, n. 15, 2000. p. 53-86.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 211.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Tomo I – Preliminares. O Estado e os Sistemas Constitucionais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Tomo IV*. Coimbra: Coimbra Editora. 2000.
- NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>
- OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Nova York: Cambridge University Press, 1990. p. 214.
- PORTANOVA, Rogério. *Qual o papel do estado no século XXI?: rumo ao estado do bem estar ambiental*. In: LEITE, José Rubens Morato. *Inovações em direito ambiental*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2000.
- PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística, 2010. *Micro*,

- Pequenas e Médias Empresas em Portugal*. Disponível em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=84834900&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=84834900&DESTAQUESmodo=2)
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1983.
- SADLER, Barry. A framework approach to strategic environmental assessment: aims, principles and elements of good practice *In: International Workshop On Public Participation And Health Aspects In Strategic Environmental Assessment*. 2000, Szentendre. Disponível em <http://pdc.ceu.hu/archive/00002417/01/SEAproceedings.pdf#page=13>
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER Tiago. *Direito Constitucional ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- SILVA, Frederico Rodrigues. *Avaliação Ambiental Estratégica como instrumento de governança*. *In: Por uma nova ordem ambiental internacional*. Coord. Carla Amado Gomes. Curitiba: Juruá, 2013.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003.
- SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito. Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra. Almedina: 2002.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp 1183279-PA), Segunda Turma, relatoria do Ministro Antônio Herman Benjamin, publicado no Dje em 08/03/2013.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo STF n.º 538.

- Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo538.htm>
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993.
- UNIÃO EUROPEIA. DIRETIVA. *DIRETIVA 2014/24/EU*. Texto integral da Diretiva disponível em [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/imco/dv/classic\\_pp\\_/classic\\_pp\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/imco/dv/classic_pp_/classic_pp_pt.pdf)
- UNIÃO EUROPEIA. *DIRETIVA 2014/25/EU*. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/imco/dv/utilities\\_pp\\_/utilities\\_pp\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/imco/dv/utilities_pp_/utilities_pp_pt.pdf).
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da união europeia e do tratado sobre o funcionamento da união europeia*. Disponível em [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_pt.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf).
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da Comunidade Europeia*. Disponível em <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/ce32120061229pt00010331.pdf>
- ZAVASCKI, Francisco Prehn. *Os deveres fundamentais, o custo dos direitos e a tributação*. In: Revista Jurídica Tributária, n.º 2, Julho/Setembro 2008.