

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, INOVAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**AQUISIÇÕES PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA
COMO GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE E EFETIVAÇÃO DE
GOVERNANÇA PÚBLICA E EXERCÍCIO DE SOBERANIA
POPULAR**

RAIMUNDO OLIVEIRA FILHO

Itajaí-SC, setembro/2018

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, INOVAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALIDADE, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**AQUISIÇÕES PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA
COMO GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE E EFETIVAÇÃO DE
GOVERNANÇA PÚBLICA E EXERCÍCIO DE SOBERANIA
POPULAR**

RAIMUNDO OLIVEIRA FILHO

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito
parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia

Itajaí-SC, setembro/2018

AGRADECIMENTOS

Os meus efusivos agradecimentos à minha família pela compreensão em face das reiteradas ausências nos finais de semana; e à minha esposa **IVONE CARMEN DEZAN OLIVEIRA**, a quem devo todas as conquistas, e que ao longo desses mais de vinte e nove anos tem sempre me incentivado e dispensado todo o seu apoio; aos meus filhos, **CAIO HENRIQUE DEZAN OLIVEIRA** e **TAINARA DEZAN OLIVEIRA**, que, com paciência e altruísmo, me concedem o dom da compreensão; igualmente, ao meu genro **RODOLFO PEREA TAVARES**, que também tem papel fundamental neste caminhar.

À Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, na pessoa do **Prof. Dr. PAULO MÁRCIO CRUZ**, Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ, baluarte que fez concretizar o Curso de Doutorado em Ciência Jurídica em Rondônia, propiciando este avanço em relação à aquisição de conhecimento aos povos da floresta, em justa proposição do também aguerrido **Prof. Dr. FÁBIO RYCHECKI HECKTHEUER**, Diretor-Geral e fundador da Faculdade Católica de Rondônia - FCR.

À minha orientadora, **Prof. Dra. DENISE SCHMITT SIQUEIRA GARCIA**, agradeço por acreditar no meu potencial e exigir sempre mais; contudo, pautada em extrair o que havia de melhor para contribuição no mundo científico.

Aos amigos da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ, pela energia positiva e pela divisão de fardos e esperanças, o que fez do curso um exercício ininterrupto de superação.

Ao Centro Universitário Lucas - UniSL, por seus mantenedores, em especial a **Magnífica Reitora, Senhora MARIA ELIZA DE AGUIAR E SILVA**, a quem serei eternamente grato por ter acreditado no meu potencial profissional e por todo dispêndio financeiro investido para o alcance de tão almejado sonho; sem referido apoio, tudo permaneceria somente em sonho, dificilmente se tornaria realidade.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO, na pessoa de seu Presidente, Eminentíssimo Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**; igualmente à Escola Superior de Contas – ESCon/TCE-RO, o que faço na pessoa do seu Presidente, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro **WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**, amigo de jornada, os quais sempre

pautados em princípios republicanos de forma incondicional foram molas propulsoras para a concretude deste sonho.

E, sobretudo, a Deus, grande provedor, protetor e companheiro, em todos os momentos e circunstâncias, de forma plena para que o cumprimento deste sonho, agora, uma realidade, sem o qual, pela minha trajetória de vida, nada seria possível.

DEDICATÓRIA

À minha querida Esposa, Ivone Carmen Dezan, e aos filhos, Caio Henrique Dezan Oliveira e Tainara Dezan Oliveira, por suportar minha ausência com paciência e altruísmo.

Em especial, aos meus pais, Raimundo Joaquim de Oliveira e Genezia Fonseca de Oliveira, por sempre torcerem para que eu saísse vitorioso em meus desafios.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, setembro de 2018.

RAIMUNDO OLIVEIRA FILHO
Doutorando

Esta Defesa de Tese foi julgada APTA para a obtenção do título de Doutor em
Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de
Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



Professora Denise Schmitt Siqueira Garcia
Orientadora

Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores



Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) – Presidente

Doutor Paulo Márcio Cruz (UNIVALI) – Membro



Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) – Membro

Doutora Carla Piffer (UNIVALI) – Membro

Doutor Fábio Rychcki Hecktheuer (FACULDADE CATÓLICA DE RONDÔNIA) –
Membro

Itajaí(SC), 27 de setembro de 2018.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - A política de Compras Governamentais para fomentar suas indústrias	52
Figura 2 - O processo de compras públicas.....	53
Figura 3 – Modelo de procedimentos licitatórios conforme a Lei nº 8.666/93...	59
Figura 4 - Princípio da Boa Governança Pública	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas orçamentárias em valores e percentuais dos 52 municípios rondonienses, 2016.	141
Tabela 2 - Natureza das aquisições dos 52 municípios rondonienses no ano de 2016	143
Tabela 3 - Gastos por habitante dos municípios rondonienses que gastam mais e menos no ano de 2016.	144
Tabela 4 - Municípios rondonienses com mais de 100 mil habitantes, 2016. ..	146
Tabela 5 - Gastos com aquisições pelos municípios rondonienses com mais de 100 mil habitantes no ano de 2016.	146
Tabela 6 - Percentual dos gastos com aquisições dos municípios rondonienses com mais de 100 mil habitantes, 2016.....	147
Tabela 7 - Composição das aquisições do município de Porto Velho, 2016. ..	149
Tabela 8 - Composição das aquisições do município de Ariquemes, 2016.....	150
Tabela 9 - Composição das aquisições do município de Ji-Paraná, 2016.	151

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 - Margens de preferências autorizadas	54
Gráfico 1 – Percentual dos gastos estaduais com aquisições, pelos municípios rondonienses com mais de 100 mil habitantes no ano de 2016.....	146

ROL DE CATEGORIAS

Administração Pública: “una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana”¹.

Administração Pública Direta: consiste no “conjunto formado pela somatória de todos os órgãos públicos recebe o nome de Administração Pública Direta ou Centralizada. Pertencem à Administração Direta todas as entidades federativas, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios”².

Administração Pública Indireta: “Por Administração Pública Indireta ou descentralizada, compreende-se o conjunto de entidades com personalidade jurídica própria, criadas ou autorizadas sua criação por lei, vinculadas ao Poder Executivo de cada nível ou esfera de governo, com autonomia financeira e administrativa, prestadora de serviços ou exploradora de atividades econômicas”³.

Aquisições Públicas: as Aquisições Públicas são aquelas em que a “administração adquire bens de toda ordem para utilização ou consumo do Serviço Público, mediante o procedimento licitatório cabível e competente instrumento contratual, mas independentemente de autorização do Legislativo, pois tais atos são de gestão administrativa, segundo previsão orçamentária. Todavia, quanto aos bens imóveis, a aquisição, quando onerosa, depende de avaliação prévia e autorização legislativa. Aí se incluem as aquisições por doação, se com encargos. A concorrência é dispensada se o imóvel for o único que convenha à Administração”⁴.

Compras Governamentais: “Procedimento formal mediante o qual órgãos do governo obtêm mercadorias e serviços, inclusive serviços de construção ou obras públicas. Também

¹ SÁNCHEZ, Isabel María García. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. **Presupuesto y Gasto Público**, v. 2, n. 47, p. 37-64, ano 2007, ISSN 0210-5977, p. 44. Disponível em: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf. Acesso em: 12 abr. 2018.

² MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo, 2. Ed. Saraiva, 2012, p. 132.

³ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamento de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 32.

⁴ HARADA, Kiyoshi. **Dicionário de direito público**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 50.

compreende todas as funções pertinentes à aquisição de quaisquer mercadorias e à contratação de serviços ou de serviços de construção, inclusive a descrição de requisitos, a seleção e solicitação de fornecedores, a avaliação das ofertas, a preparação e adjudicação do contrato, a solução de controvérsias e reclamações e todas as fases da administração de um contrato. Na linguagem do GATT, Compras Governamentais significam o processo mediante o qual um governo obtém mercadorias ou serviços, ou uma combinação de ambos, ou passa a ter seu uso, para fins próprios e não para venda ou revenda comercial ou para utilização na produção ou no fornecimento de mercadorias ou serviços destinados à venda ou revenda comercial”⁵.

Compras Públicas Sustentáveis: São aquelas em que “o comprador considera a necessidade real de efetuar a compra, as circunstâncias em que o produto visado foi gerado, levando em conta os materiais e as condições de trabalho de quem o gerou, e uma avaliação de como o produto se comportará em sua vida útil e a sua disposição final”⁶.

Democracia: “É um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados; a Democracia abarca um conjunto de regras primárias e fundamentais que definem são aqueles que tomam decisões coletivas e a forma como a fazem, expressando um conjunto de regras que conforma a vontade da maioria”⁷.

Democracia Participativa: “É [...] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A Democracia Participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da Democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública”⁸.

Governabilidade: “É o poder do Estado para governar, dada sua legitimidade democrática e o

⁵ BRASIL, Sistema de Informação sobre Comércio Exterior - SICE. **Dicionário de Termos de Comércio**. Disponível em http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_p.asp#95. Acesso em 13 jun. 2018.

⁶ ICLEI - Local Governments for Sustainability. **Governos Locais pela Sustentabilidade. Programa de Compras Públicas Sustentáveis**. 2012. Disponível em: <<http://www.iclei.org/index.php?id=7089>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

⁷ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma Defesa das Regras do Jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 12.

⁸ SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, p. 93.

apoio com que conta na sociedade civil. Ela decorre da imagem institucional favorável junto à sociedade e da confiança que os cidadãos e outras partes interessadas depositam em sua atuação. A Governabilidade de uma organização está relacionada com a sua capacidade de assegurar condições sistêmicas e institucionais para que a organização exerça a sua missão. Envolve a intermediação e o equilíbrio de interesses. Está, portanto, relacionada com a atuação das diversas partes interessadas e com a capacidade, especialmente dos integrantes do sistema de liderança, de exercer a sua autoridade política de forma a garantir o alcance dos objetivos institucionais e o atendimento ao interesse público⁹.

Governança: “[...] abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”¹⁰.

Governança Pública: “É o sistema que assegura às partes interessadas pertinentes o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. A relação entre a coisa pública e a gestão se dá por meio de práticas de medição, tais como: auditorias independentes; unidades de avaliação; unidades de controle interno e externo; instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A Governança Pública assegura às partes interessadas: equidade; transparência e responsabilidade pelos resultados; com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência”¹¹.

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”¹².

Eficiência: “[...] à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a Eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém,

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009, p. 76.

¹⁰ ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (org). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Título original: *Governance without government*. p. 15.

¹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009, p. 76.

¹² TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p.175.

quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a Eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis)”¹³.

Efetividade: é “o desempenho concreto da função social do Direito. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”¹⁴.

Licitação: “Procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”¹⁵.

Serviço Público: “toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material, destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público –portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo”¹⁶.

Sustentabilidade: “A Sustentabilidade importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante; isso implica a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum, o que pressupõe um novo paradigma, portanto. Embora o conteúdo do princípio da Sustentabilidade esteja historicamente direcionado às bases da produção nos modelos capitalistas liberais, esta noção deve ser ampliada para que os beneficiários do desenvolvimento sejam todos aqueles componentes bióticos e abióticos que garantirão a vida em plenitude, inclusive para as futuras gerações”¹⁷.

Soberania: “É [...] o poder supremo, ou o poder que se sobrepõe ou está acima de qualquer

¹³ CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 79.

¹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. ref. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 612.

¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do Direito. Porto Alegre RECHTD/UNISINOS. RECHTD. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, p. 75-83, 2011, p. 81.

outro, não admitindo limitações, exceto quando dispostas voluntariamente por ele, em firmando tratados internacionais, ou em dispondo regras e princípios de ordem constitucional”¹⁸.

¹⁸ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 1.308.

SUMÁRIO

RESUMO	18
ABSTRACT	19
RESUMEN	20
INTRODUÇÃO.....	21
CAPÍTULO 1.....	32
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AQUISIÇÕES SUSTENTÁVEIS.....	32
1.1 Administração Pública na satisfação das necessidades coletivas	32
1.2 Princípios da Administração Pública	43
1.3 Políticas de Compras Governamentais de Interesse Público.....	49
1.4 Licitação Pública e a Lei n. 8.666/93.....	55
1.4.1 Princípios basilares da Licitação.....	59
1.4.2 Modalidades de Licitação no Brasil.....	64
CAPÍTULO 2.....	67
SUSTENTABILIDADE E SUA APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	67
2.1 Entendendo a Sustentabilidade e suas Dimensões.....	67
2.2 Sustentabilidade na Administração Pública: o novo papel do Estado	76
2.3 Compras Públicas Sustentáveis: o Estado como promotor de Sustentabilidade	79
2.4 Licitação Sustentável: um caminho para concretude de Compras Públicas Sustentáveis.....	84
2.5 Princípios da Licitação Sustentável.....	88

CAPÍTULO 3.....	91
GOVERNANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	91
3.1 Origens e Evolução do Conceito de Governança	91
3.2 Princípio da Boa Governança	95
3.3 Governança, Governo e Governabilidade.....	99
3.4 Governança na Administração Pública.....	103
3.4.1 Governança e Administração Pública na realização das Políticas Públicas ..	107
3.5 Democracia: breve contextualização histórica	111
3.6 Tipos de Democracia e pressupostos Democráticos	114
3.7 Democracia Participativa e formas de exercício no direito brasileiro.....	116
3.8 Democracia Participativa e o Exercício de Cidadania	125
CAPÍTULO 4.....	128
PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DO CIDADÃO NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMO GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE E BOA GOVERNANÇA	128
4.1 Participação Democrática do Cidadão no Processo Decisório das Aquisições Públicas como garantia de efetivação de Sustentabilidade	128
4.2 Governança Pública Interativa e a Participação do Cidadão.....	132
4.3 Análise de Sustentabilidade e Governança nas despesas realizadas nos 52 municípios do Estado de Rondônia	140
4.3.1 Município de Porto Velho	147
4.3.2 Município de Ariquemes.....	149
4.3.3 Município de Ji-Paraná	150

4.4 Análise de Sustentabilidade nas Aquisições Públicas como prática da boa Governança Interativa	153
CONCLUSÃO	160
REFERÊNCIAS	167

RESUMO¹⁹

A presente Tese de Doutorado em Ciência Jurídica está inserida na linha de pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, da área de concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade, estruturada em cinco capítulos. O objeto de pesquisa perquirido neste trabalho doutoral centrou-se nos objetivos geral e específicos delineados pelo pesquisador com o escopo de apresentar um novo modelo de participação democrática do cidadão, por meio de critérios de Governança Pública Interativa nas aquisições de bens, serviços e obras públicas como garantia da promoção de Eficiência, Eficácia e Efetividade da Sustentabilidade no âmbito da Administração Pública. O método científico de abordagem escolhido para a fase de investigação é o indutivo; para a fase de tratamento dos dados, o método cartesiano; e como estratégias de investigação foram adotadas a análise descritiva, a pesquisa bibliográfica exploratória e o estudo de caso documental, visando elencar o volume de recursos públicos empregados para as Compras Governamentais realizadas no ano de 2016 que atenderam à legislação, classificáveis como compras sustentáveis. As técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e do fichamento também foram empregadas pelo pesquisador na busca de confirmação da hipótese inicialmente defendida. Os relatórios da pesquisa confirmaram, ao final, que com a participação direta do cidadão nas Aquisições Públicas de bens e serviços a Governança Pública e a Sustentabilidades na Administração Pública tornam-se mais efetivas. A análise dos dados revelou que os processos licitatórios sustentáveis podem convalidarem-se em eficientes instrumentos, capazes de impulsionar positivamente a força motriz no processo de implementação de Sustentabilidade, considerando o alto poder de consumo exercido pela Administração Pública estatal.

Palavras-chave: Administração Pública. Sustentabilidade. Contratações Públicas Sustentáveis. Governança Pública. Democracia Participativa.

¹⁹ A partir do resumo elaborou-se versão para o “*abstract*” e “*Resumen*” em duas línguas estrangeiras [uma exigência do Programa de Doutorado da UNIVALI, segundo Pasold como “sintético resumo do conteúdo em inglês ou outro idioma que não o Português”]. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica:** ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. 2018, p. 192.

ABSTRACT²⁰

This Doctoral Dissertation in Legal Science is part of the line of research State, Transnationality and Sustainability, and the area of concentration Constitutionalism, Transnationality and Sustainability. It is structured in five chapters. The research object of this work is focused on the general and specific objectives outlined by the researcher with the scope of presenting a new model of democratic participation of the citizen, through criteria of Interactive Public Governance in the acquisition of goods, services and public works as a guarantee of the promotion of efficiency, effectiveness and effectiveness of sustainability within the Public Administration. The research method used in the investigation phase is the inductive one; for the data processing phase, the Cartesian method was used; and as this is an investigation strategy, it uses descriptive analysis, exploratory bibliographical research, and a documental case study, aiming at listing the volume of public resources used in government procurements conducted in 2016 that obeyed the current legislation, therefore, classifying them as sustainable purchases. The techniques of referent, category, operational concept and annotation were also used, seeking to confirm the initial hypothesis. The results of the research reports confirm that with the direct participation of the citizen in the public acquisitions of goods and services, public governance and sustainability in the public administration become more effective. The data analysis demonstrates that sustainable tender processes can be efficient instruments, capable of providing a driving force for the process of implementation of sustainability, taking into account the high spending power exerted by the public administration.

Keywords: Public Administration. Sustainability. Sustainable public procurement. Public Governance. Participative Democracy.

²⁰ From the *Resumo* an Abstract and a "*Resumen*" were translated into the two foreign languages [a demand of the Doctorate Program of UNIVALI, according to Pasold as "synthetic overview of the content in English or an idiom other than Portuguese"]. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 192.

RESUMEN²¹

La presente tesis doctoral en Ciencia Jurídica está inserta en la línea de investigación “Estado, Transnacionalidad y Sostenibilidad”, del área de concentración “Constitucionalismo, Transnacionalidad y Sostenibilidad”, estructurada en cinco capítulos. El objeto de investigación perquirido en este trabajo se ha centrado en los objetivos generales y específicos delineados por el investigador con el escopo de analizar las prácticas de adquisiciones públicas de bienes y servicios sostenibles por los municipios del Estado de Rondônia con población superior a cien mil habitantes, llevándose en consideración la gobernanza pública y la Democracia Participativa como estrategias de garantía y efectuación de la sostenibilidad en las compras públicas. El objeto de investigación perquirido en este trabajo doctoral se centró en los objetivos generales y específicos delineados por el investigador con el propósito de presentar un nuevo modelo de participación democrática del ciudadano a través de criterios de Gobernanza Pública Interactiva en las adquisiciones de bienes, servicios y obras públicas como garantía de la promoción de eficiencia, eficacia y efectividad de la sostenibilidad en el ámbito de la Administración Pública. El método científico de acercamiento escogido para la fase de investigación es el inductivo; para la fase de tratamiento de los datos, el método cartesiano; y como estrategia de investigación fueron adoptados el análisis descriptivo, la investigación bibliográfica exploratoria y el estudio de caso documental, en que se propuso listar el volumen de recursos públicos empleados para las compras gubernamentales realizadas en el año de 2016 que atendieron a la legislación, clasificables como compras sostenibles. Las técnicas del referente, de la categoría, del concepto operacional y del apuntamiento también fueron empleadas por el investigador en la búsqueda de confirmación de la hipótesis inicialmente defendida. Los informes de la investigación confirmaron, al fin, que con la participación directa del ciudadano en las adquisiciones públicas de bienes y servicios, la gobernanza pública y la sostenibilidad en la administración pública se vuelven más efectivas. El análisis de los datos ha revelado que los procesos licitatorios sostenibles se pueden volver en eficientes instrumentos, capaces de impulsar positivamente la fuerza motriz en el proceso de implementación de sostenibilidad al considerar el alto poder de consumo ejercido por la administración pública estatal.

Palabras-clave: Administración Pública. Sostenibilidad. Contratación pública sostenible. Gobernanza Pública. Democracia Participativa.

²¹ A partir del *resumo* se ha elaborado la versión para el “*abstract*” y Resumen en dos lenguas extranjeras [una exigencia del Programa de Doctorado de la UNIVALI, según Pasold como “sintético resumen del contenido en inglés u otro idioma que no el Portugués”]. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica:** ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 192.

INTRODUÇÃO²²

A presente tese²³ tem como objeto²⁴ a discussão doutrinária sobre os institutos jurídicos da Administração Pública – Sustentabilidade, Governança Pública e Democracia Participativa como instrumento de participação do cidadão nos processos de aquisições de bens, serviços e obras públicas, com vistas à garantia de efetivação e cumprimento dos princípios da Sustentabilidade. O referido objeto se enquadra com a linha de pesquisa²⁵ Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade; área de concentração²⁶ Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

O objetivo institucional²⁷ é obter o Título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI, de Doutorado Interinstitucional - DINTER, ofertado pelas Instituições de Ensino Superior Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI - Promotora e Faculdade Católica de Rondônia – FCR – Receptora.

O objetivo geral²⁸ desta tese Doutoral consiste em apresentar um novo modelo de participação democrática do cidadão, por meio de critérios de Governança Pública Interativa nas aquisições de bens, serviços e obras públicas como garantia da promoção de Eficiência, Eficácia e Efetividade da Sustentabilidade no âmbito da Administração Pública.

Enquanto que os objetivos específicos²⁹ consistem em investigar se a Administração Pública ao realizar suas aquisições de bens, serviços e obras públicas, está agindo em duas frentes: uma como prolatora de normas que imponham práticas de uso racional de recursos

²² Nesta Introdução cumpre-se o previsto em PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 178.

²³ “[...] é o produto científico com o qual se conclui o Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no nível de Doutorado”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 170.

²⁴ “[...] é o motivo temático (ou a causa cognitiva, vale dizer, o conhecimento que se deseja suprir e/ou aprofundar) determinador da realização da investigação”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 170.

²⁵ “[...] são as especificações dos assuntos sobre os quais seus alunos podem realizar suas pesquisas conducentes ao trabalho de conclusão do curso”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 135.

²⁶ Circunscrição temática dentro da qual atuam cientificamente os cursos de pós-graduação. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 135.

²⁷ PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 161.

²⁸ “[...] meta que se deseja alcançar como desiderato da investigação”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 162.

²⁹ PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 162.

naturais; e outra como reguladora fática de mercado em razão de seu grande poder de consumo, verificando os critérios de Eficiência, Eficácia e Efetividade para a promoção de Sustentabilidade, utilizando critérios de Governança Pública Interativa que permita consolidar um modelo de Participação Democrática do Cidadão. Para tanto, desdobram-se esses objetivos específicos nos seguintes:

- **destacar** os diversos aspectos jurídicos e práticos da Administração Pública na execução da política de Compras Governamentais de bens, serviços e obras públicas, para atender os interesses da sociedade, os quais garantem a efetivação dos preceitos Sustentabilidade;
- **entender** como a Sustentabilidade e suas dimensões são observadas no âmbito da Administração Pública na realização das Compras Governamentais de bens, serviços e obras públicas, com Eficiência, Eficácia e Efetividade, mediante a inserção de critérios sócioambientais;
- **analisar** as diversas possibilidades de instituir boas práticas de Governança Pública e seus princípios para a realização de políticas públicas de aquisições pelo Estado com a participação do cidadão;
- **estudar** as formas de participação do cidadão nos processos de aquisições de bens, serviços e obras públicas, utilizando critérios de Governança Pública interativa e de Sustentabilidade para que o Estado atinja a Eficiência, Eficácia e Efetividade em suas Compras Governamentais;
- **demonstrar** que a Democracia participativa permite a participação do cidadão por meio de critérios de Governança Pública Interativa, como garantia do efetivo alcance de Sustentabilidade nos processos de Aquisições Públicas .

O problema da pesquisa, portanto, é verificar se a mera exigência legal dos critérios de Sustentabilidade está atingindo as contratações públicas, ou se é de todo necessária a criação de novos sistemas de Governança Pública, que possa assegurar a participação direta dos cidadãos; por isso, questiona-se: como assegurar que os governos possam, utilizando-se da criação de novos modelos e critérios da Governança Pública, garantir que a vontade dos cidadãos seja externada em todas as etapas das contratações públicas para o alcance da Eficiência, Eficácia e Efetividade de Sustentabilidade nas contratações públicas?

A hipótese que irá validar o presente estudo é que os mecanismos de Governança Pública Interativa com a participação do cidadão será capaz de aperfeiçoar a gestão da coisa pública, possibilitando que as aquisições sejam sustentáveis e a consequente melhoria dos padrões socioeconômicos, além de beneficiar a população, desde que a vontade dos cidadãos seja externada em todas as etapas das contratações públicas, para o alcance da Eficiência, Eficácia e Efetividade de Sustentabilidade nas contratações públicas.

Pretende-se, desse modo, que por meio da participação democrática seja capaz de conferir ao princípio da Sustentabilidade e suas respectivas dimensões estudadas a consecução da Governança sustentável na Administração Pública, de forma a avaliá-los, e, ao final, propor métodos de aferição, principalmente no que concerne aos atos licitatórios de bens, serviços e obras públicas sustentáveis, com a participação popular, pois estes são essenciais ao direcionamento das contratações do poder público para que, de fato, sejam sustentáveis.

Busca-se, portanto, identificar os casos em que há riscos de violação ao princípio da Sustentabilidade nas aquisições de bens, serviços e obras públicas, objetivando as melhores práticas e políticas de Governança Pública sustentável, inserindo novos critérios paramétricos de Sustentabilidade nas contratações, visando obter maior Efetividade nas contratações e, via reflexa, propor medidas capazes de assegurar a continuidade e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações no planeta.

Face ao alto poder de consumo, por parte da Administração Pública, para assegurar aos cidadãos brasileiros direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal da República de 1988 e cumprimento de suas finalidades constitucionais, faz-se necessária a aquisição de bens e serviços de consumo que são orientados por procedimento licitatório.

O volume das Compras Governamentais no Brasil, que segundo Franco (2011)³⁰ mobiliza cerca de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), causa impactos ao meio ambiente, exigindo da Administração Pública a adoção da Sustentabilidade como um dos princípios norteadores de seus contratos.

Esse princípio, além de racionalizar internamente a real necessidade de contratação, estimula os fornecedores a buscarem alternativas que atendam à responsabilidade ambiental.

³⁰FRANCO, Caroline da Rocha. **Licitações ambientalmente sustentáveis como instrumento para racionalizar as contratações da Administração Pública**. Curitiba, 2011, p. 101.

A Licitação executada pela Administração Pública é regida pela Lei nº 8.666/93, que é responsável pela moralização das compras públicas. Uma nova realidade, em que a Sustentabilidade se tornou um tema forte, tem exigido uma outra postura frente a essa condição social, passando-se a ter consciência ambiental e via de consequência incentivo ao mercado de consumo sustentável.

A partir desse novo contexto, em 2010, com a Lei n. 12.349/10, a promoção do desenvolvimento sustentável passou a ser um dos fins do processo de Licitação conforme artigo 3º, que determina a Licitação sustentável ou verde.

Essa Licitação também é conhecida como Compras Públicas Sustentáveis; ecoaquisição, compras verdes, compra ambientalmente amigável e Licitação positiva. Acaba por permitir o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais com a compra de produtos que ofereçam o maior número de benefícios ao meio ambiente e, conseqüentemente, à sociedade.

Assim, a concepção de consumo público sustentável passou a ser inserida de forma expressa na Lei n. 12.349/10, tratando-se de observância obrigatória, inclusive como meio de concretização do dever constitucional imposto ao poder público de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado em prol da coletividade.

As regras da Licitação constituem imperativo global, mas não podem ignorar os influxos da profunda transformação tecnológica e científica desta nova era. No momento em que as ameaças à subsistência de vida no planeta deixam o capítulo do catastrofismo para assumirem consistência e proximidade, o Estado já não pode se contentar apenas com aquisições de menor preço³¹.

Enfatizam-se, ainda, os critérios e as práticas de Sustentabilidade previstas a teor do Decreto n 7.746/12, alterado pelo Decreto n. 9.178/17, que regulamentou o art. 3º da Lei n. 8.666/93, extraindo-se, portanto, que eles são vinculantes e impositivos, ao determinar que a Administração Pública cumpra os requisitos de Sustentabilidade nos procedimentos destinados à aquisição de bens, serviços e à contratação de obras públicas de engenharia, ao tempo do planejamento e da elaboração dos termos dos editais de licitações.

³¹ NALINI, José Renato. A Sustentabilidade nas licitações. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum. 2011, p. 11-14.

Nesse contexto, o processo de Licitação sustentável tem se tornado uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação por parte dos agentes públicos de governo, com o objetivo de reduzir impactos ao meio ambiente e à sociedade futura.

A Administração Pública é a responsável por selecionar os bens, serviços e obras mais vantajosos em sentido amplo, não abrangendo somente o preço, mas também a qualidade e a conformidade com o dever do Estado de proteção ao meio ambiente.

Nessa escurteira, as contratações públicas sustentáveis vêm desempenhando papel fundamental na implementação das políticas públicas de Sustentabilidade, uma vez que são considerados critérios ambientais, econômicos e sociais em todos os estágios do processo de contratação. O poder de compra do Estado passou a ser um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social.

As contratações públicas mobilizam tanto o setor governamental, impelindo os gestores públicos a considerar variáveis de Sustentabilidade em suas aquisições, quanto o setor privado, quando busca implementar mudanças na direção da ecoeficiência, com uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis.

Consoante com esse contexto de valorização das Compras Governamentais como meio indutor de desenvolvimento sustentável, a Administração Pública tem a responsabilidade de adotar, promover e incluir critérios ambientais e sociais nas compras públicas e, assim, auxiliar na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, que sirva de exemplo para a sociedade.

Ao fazer uma abordagem sobre os processos licitatórios, deve-se considerar a Eficiência no uso de produtos e recursos naturais, econômicos e humanos, que estimula novos mercados, assim como recompensas à inovação tecnológica, configurando-se um importante instrumento de políticas públicas ao contemplar os aspectos social e ambiental nas aquisições governamentais.

Nesse sentido, esta pesquisa irá avaliar os procedimentos licitatórios dos municípios do estado de Rondônia, com população superior a cem mil habitantes, visando levantar o volume de investimentos financeiros envolvido nos processos de compras de bens e serviços e na contratação de obras de engenharia sustentáveis, ocorridos no ano fiscal de 2016.

Para os resultados serem alcançados com a análise das hipóteses objeto desta pesquisa, se fez necessário elaborar 4 Capítulos, que são partes da presente Tese e dispostos da seguinte forma:

O Capítulo 1 abordará a temática Administração Pública e aquisições sustentáveis; Administração Pública na satisfação das necessidades coletivas; princípios da Administração Pública; Administração Pública: o estado como promotor de Sustentabilidade; políticas de Compras Governamentais de interesse público; princípios básicos da Licitação, Licitação sustentável e princípios da Licitação sustentável.

No Capítulo 2 cujo tema a ser tratado é respeitante à Sustentabilidade e suas dimensões aplicadas na Administração Pública, nos subtemas faz-se uma abordagem geral e suas diversas definições doutrinárias de Sustentabilidade, aplicação dos princípios de Sustentabilidade na Administração Pública e o novo papel do Estado como promotor de Compras Públicas Sustentáveis.

Tendo em vista o atual contexto de degradação imposto ao meio ambiente e de ameaças à qualidade e à continuidade da vida das presentes e futuras gerações, objetivando, sobretudo, o bem-estar e a qualidade de vida, a Sustentabilidade deve ser o primeiro norte para o desenvolvimento, valorizando-se, portanto, os atos licitatórios que orientam a Administração Pública a utilizar as melhores práticas e políticas de Governança Pública sustentável, contemplando planos, programas, ações, métodos e diretrizes que assegurem a Efetividade das contratações de bens, serviços e obras públicas, em benefício da qualidade de vida humana e da natureza em geral.

O Capítulo 3 tratará da temática Governança Pública e Administração Pública; com abordagens sobre a origem e evolução do conceito de Governança; princípios da Boa Governança; Governança, Governo e Governabilidade; Governança na Administração Pública; e finaliza com Governança e Administração Pública na realização das políticas públicas. Fará ainda uma abordagem sobre o instituto jurídico da Democracia participativa, cidadania e Soberania popular, destacando a Democracia no contexto histórico; os tipos de Democracia e os pressupostos democráticos; Democracia Participativa e formas de exercício no direito brasileiro; e Democracia Participativa e o exercício de cidadania.

A Governança Pública como nova ferramenta deverá estar à disposição tanto do administrador, quanto de seus administrados. Atualmente numa fase áurea da informação,

reforçada em diversas formas legítimas de controle, incluindo os meios do diálogo, negociação, acordo, coordenação, descentralização, cooperação e colaboração, o cidadão está cada vez mais atento às demandas que não são atendidas de forma satisfatória pelo poder público.

A visão de Democracia Participativa é aquela em que o cidadão está diuturnamente na busca incansável do que ele compreende como sendo o melhor tanto para si, quanto para a sociedade em que está inserido, arcando com o ônus da responsabilidade e participando diretamente em busca de atender os anseios da coletividade, uma vez que estando vivenciando as mesmas realidades é capaz de entender o que é melhor para a sua satisfação e de seu grupo. E é somente desta forma que o Estado estará promovendo a concretude de uma sociedade livre, justa e solidária.

E, por último, o Capítulo 4 que tratará da participação democrática do cidadão no processo de aquisições de bens, serviços e obras públicas, como garantia de Sustentabilidade, Governança e Soberania popular; participação democrática do cidadão no processo decisório das Aquisições Públicas; Governança Pública interativa e a participação do cidadão; análise de Sustentabilidade nas Aquisições Públicas como prática da boa Governança interativa; e análise dos resultados dos municípios rondonienses com população superior a cem mil habitantes.

Quanto à metodologia³² empregada, que é o campo em que se estudam os melhores métodos praticados em determinada área para a produção do conhecimento, na presente Tese foi utilizado na fase de investigação o método científico indutivo³³; nas diversas fases da pesquisa. Para o tratamento dos dados adota-se o método cartesiano³⁴, nas demais fases

³² “[...] postura lógica adotada, bem como os procedimentos que devem ser sistematicamente cumpridos no trabalho investigatório e que (...) requer compatibilidade, quer com o objeto quanto com o objetivo”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p. 69.

³³ Compreendido como a maneira ou forma de “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2015, p. 86.

³⁴ O método cartesiano, segundo Cesar Luiz Pasold, pode ser sintetizado em quatro regras “[...] 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar. Em seguida, realizar o Juízo de Valor.”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial. p. 204.

seguintes foram utilizadas as técnicas do referente³⁵, da categoria³⁶, do conceito operacional³⁷, da pesquisa bibliográfica³⁸ e do fichamento³⁹.

Neste estudo, o processo metodológico passa pela proposta da investigação, caracterização da pesquisa, amostra da pesquisa e a coleta por meio do levantamento na pesquisa de campo, concluindo com a explicação sobre o tratamento, a análise e a interpretação de dados.

A proposta de investigação está relacionada em analisar as aquisições de bens, serviços e obras públicas, considerando os aspectos, critérios e mecanismos de Governança como forma de promoção efetiva de Sustentabilidade, em que o cidadão possa participar diretamente do processo decisória de escolha de bens e serviços que estarão ao seu dispor.

Nesse contexto, os aspectos fundamentais para o tema foram relacionados às linhas gerais na qual a presença da Administração Pública, como agente direto da relação de Governança e Sustentabilidade, possui atributos e critérios que podem promover a Sustentabilidade e a boa Governança Pública.

Buscam-se aspectos evidenciados a fim de que possa apresentar fatores relevantes para a análise, ou seja, parte-se do pressuposto que a Administração Pública tem papel essencial para garantia de Sustentabilidade, pelo fato de poder adotar a Licitação de bens, serviços e obras sustentáveis, não levando em consideração apenas as propostas mais vantajosas economicamente, mas também as que promovam a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

³⁵ Denomina-se referente “[...] a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial. p. 54.

³⁶ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática**. p. 25.

³⁷ “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática**. p. 37.

³⁸ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática**. 2011, p. 209.

³⁹ “Técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma Aula, segundo Referente previamente estabelecido”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial. p. 201 e 202.

Para qualificação quanto ao tipo de pesquisa, ela pode ser considerada a partir de dois critérios básicos: quanto aos seus objetivos e quanto aos seus procedimentos técnicos.

Ao considerar os seus objetivos, esta pesquisa é classificada, concomitantemente, como exploratória e descritiva, na medida em que procura-se analisar a Administração Pública e os processos de compras sustentáveis, tendo a função precípua de como ocorre o viés do poder público de defender e preservar o meio ambiente. A pesquisa exploratória com base na bibliografia levantou aspectos sobre a Administração Pública e o desempenho de suas funções, na defesa e preservação do meio ambiente, aliados à promoção de um consumo sustentável.

Quanto à pesquisa descritiva, seu objetivo foi a descrição dos tipos de compras de bens, serviços e obras públicas realizadas nos municípios do estado de Rondônia com população superior a cem mil habitantes investigados e que atendam à legislação para ser classificadas como compras sustentáveis, além de investigar o volume financeiro envolvido nos processos de compras sustentáveis.

Quanto aos procedimentos técnicos de investigação, a pesquisa possuiu uma ampla classificação:

- **Pesquisa de campo:** porque a fonte de informação centrou-se nos municípios rondonienses e restringiu a análise àqueles com mais de cem mil habitantes. A pesquisa serviu para delinear aspectos sobre os processos de licitações de bens, serviços e obras públicas realizadas e se os mesmos fomentaram de forma efetiva as compras sustentáveis.
- **Documental:** porque se valeu dos mais diversos tipos de documentos disponibilizados pelas Prefeituras para demonstrar a metodologia de funcionamento dos processos de compras.
- **Bibliográfica:** porque recorreu a materiais publicados em livros, revistas científicas, *sites da internet*, jornais e outros que descreviam sobre os assuntos abordados na revisão de literatura, tais como o desenvolvimento sustentável, demonstrando que a Administração Pública deve desempenhar papel fundamental: propiciar e empreender maior Efetividade nas contratações de bens, serviços e obras públicas, em benefício das presentes e futuras gerações de vida no planeta.
- **Estudo de caso:** porque fica circunscrita aos municípios com população superior a cem mil habitantes do estado de Rondônia, localizado na região norte do país. O objetivo é identificar

e descrever valores dos investimentos em custeio e manutenção em licitações de bens, serviços e obras públicas, realizados pelas Prefeituras, que atendem a legislação e se estão promovendo compras sustentáveis.

Conforme mencionado, a pesquisa foi constituída dos municípios do estado de Rondônia, com população superior a cem mil habitantes. O quantitativo da amostra corresponde aos valores gastos com investimento e custeio da máquina administrativa, em licitações de bens, serviços e obras públicas, no período de janeiro a dezembro de 2016, data estipulada como limite informativo da pesquisa, resultados apresentados no Capítulo 4 da Tese.

A amostra é definida como um subconjunto da população analisada. Trata-se de um conjunto de indivíduos que apresentam em comum determinadas características⁴⁰. No caso vertente, optou-se pela escolha das aquisições com investimento e custeio em contratações de bens, serviços e obras públicas, no período de janeiro a dezembro de 2016, dos municípios do estado de Rondônia, com população superior a cem mil habitantes.

A coleta de dados é uma tarefa importante na pesquisa, pelo fato de envolver diversos passos, como a determinação da população a ser estudada, a elaboração do instrumento de coleta, a programação da coleta e também os dados e a própria coleta⁴¹, com base nos dados coletados na pesquisa de campo realizada pelo pesquisador.

A coleta de dados levou em consideração dois diferentes aspectos: o primeiro diz respeito à obtenção de informações que permitiram fazer o enquadramento dos municípios rondonienses com população superior a cem mil habitantes, a partir da realização de compras para investimento e custeio, com aquisições de bens, serviços e obras públicas, no período correspondente da pesquisa, mediante a inserção de critérios de Sustentabilidade. O segundo diz respeito à coleta de dados que, posteriormente tratados, possibilitaram atingir os resultados que conduziram aos objetivos traçados na pesquisa.

Toda pesquisa utiliza dados qualitativos e quantitativos, em dosagens variadas. Quando uma pesquisa se apoia completamente, ou quase completamente em dados quantitativos, ela é classificada como pesquisa quantitativa⁴². Assim, esta Tese apoiou-se em

⁴⁰ FONSECA, Jairo Simonda. **Curso de estatística**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 64.

⁴¹ CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia**. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1996, 101.

⁴² ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 5 ed. São Paulo: Atlas. 2001, p. 78.

dados quantitativos apoiados na estatística como ferramenta básica de organização e análise dos dados da população amostral, após a realização da pesquisa de campo.

Com o tratamento dos dados, buscou tornar válidas e significativas a inferência e a interpretação dos mesmos. A utilização da análise de conteúdo e dos dados quantitativos da pesquisa realizada nos municípios rondonienses permitiu, após a pesquisa de campo, fazer uma descrição clara e detalhada, considerando as mais diversas variáveis, tais como: modalidade de licitações realizadas, quantidades de licitações realizadas no período de pesquisa por município e valor dos investimentos e custeio aplicados nos certames para aquisições de bens, serviços e obras públicas.

No processo de análise e interpretação dos resultados, os dados foram organizados de forma a possibilitar o fornecimento de resposta ao problema proposto para investigação. Portanto, foi fundamental fazer o entrelaçamento dos resultados com a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo.

E, no intuito de comprovar a análise e interpretação dos resultados, que por ora são meramente descritivas, após serem organizadas e sumariadas será dada continuidade ao propósito de comprovar o papel estratégico dos órgãos públicos ao realizar as compras sustentáveis.

A Tese se encerra com o Relatório conclusivo, no qual se apresenta a conclusão da pesquisa, com todos os seus achados e inferências acadêmicas.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AQUISIÇÕES SUSTENTÁVEIS

1.1 Administração Pública na satisfação das necessidades coletivas

Inicia-se esta Tese, pelo esforço de compreender as definições e conceitos teórico-operacionais da Administração Pública, por ser a referida categoria operacional pano de fundo de todo o objeto desta pesquisa Doutoral. Nessa perspectiva, este capítulo tem como escopo discorrer sobre as necessidades coletivas que obrigam a Administração Pública a buscar imprimir práticas que conduzam a uma Boa Governança Pública. No rol de referidas práticas, figuram as Aquisições Públicas, que, conforme se defende nesta Tese, devem ser sustentáveis e podem ser levadas a efeito por meio da participação popular, como se verá ao longo deste trabalho.

Preambularmente, há a necessidade de se conceituar e definir o instituto da Administração Pública, para que reste claro o viés teórico trilhado para consecução desta pesquisa. Entrementes, pode-se dizer que Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, com o objetivo de atender as demandas ou necessidades da coletividade⁴³. Nesse sentido, Bandeira de Mello⁴⁴ ensina que gerir os serviços públicos significa não só prestar serviço e executá-lo, como também dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil.

Para Di Pietro⁴⁵, a expressão Administração Pública é dotada de dois sentidos: objetivo e subjetivo. O primeiro sentido diz respeito às pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos responsáveis pelo exercício das funções públicas, enquanto o segundo se refere à natureza da atividade, ou seja, à função administrativa própria do Poder Executivo.

Nessa vertente, Meirelles⁴⁶, contribuindo com a temática, distingue pontualmente Administração Pública de Governo e separa, com realce, atos de governo de atos de execução; nessa compreensão o autor desposa que a Administração Pública deve ser considerada em

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 76.

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 103.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e amp. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 82.

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 65-171.

dois sentidos, um formal e outro global. O primeiro, corresponde a um conjunto de órgãos criados para a consecução dos objetivos do Governo; o segundo, compreende que a Administração Pública “não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes”.

O conceito de Administração Pública, contudo, é mais amplo e complexo que as definições acima encerradas. Di Pietro⁴⁷ sustenta que a ausência de uma definição clara e consistente do termo decorre da diversidade de sentidos da própria expressão, provalmente pela dimensão dos diferentes campos por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa.

Em que pesem as limitações em comento, pode-se argumentar que a Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo (federal, estadual ou municipal), perseguindo preceitos do Direito e da Moral, para consecução do bem comum⁴⁸.

Dwight⁴⁹ elucida e defini os meandros da Administração Pública por meio de duas vertentes de conceituação, a primeira, compreende que a “(i) Administração pública são a organização e a gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo; a segunda, entende que a (ii) Administração pública é a arte e a ciência das gerências aplicadas aos negócios de Estado”.

Harmon e Mayer⁵⁰ sustentam que a Administração Pública é ocupada por todos aqueles que almejam o bem comum e atuam em nome de toda uma coletividade e, nesse ideal maior, delega de forma legal aos agentes públicos poderes para agir e atuar em nome do povo.

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 86-87.

⁴⁸ MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**, 4ª edição. Atlas, 08/2014. p. 77

⁴⁹ DWIGT, Waldo. **O estudo da Administração Pública**. Tradução de Mauro Villar, 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1971, p. 6.

⁵⁰ HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 10.

Verifica-se que para os autores, alhures mencionados, a busca pelo bem comum e o bem-estar social são pontos de confluência. Bobbio também corrobora essa linha de pensamento ao mencionar que:

Em seu sentido mais abrangente, a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.⁵¹

Pasold, nessa perspectiva de concretização do bem comum, realça que é obrigação e função do Estado Social, devendo a Administração Pública despender todos os esforços possíveis para sua consecução:

É uma Função que se deve irradiar por toda a estrutura e desempenho do Estado, determinando o exercício dos seus Poderes, a composição e o acionamento de seus órgãos no cumprimento das respectivas funções. É, enfim, uma Função que deve atender e cumprir sempre aos legítimos interesses da Sociedade, pois “não há sentido na criação e na existência continuada do Estado, senão na condição – inarredável – de instrumento em favor do Bem Comum.⁵²

Di Pietro⁵³ também reforça que o conceito de Administração Pública repousa na concepção de que os poderes, a eles subjacentes, decorrem da lei que lhe confere o exercício legítimo da função administrativa do Estado. Nesse diapasão “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.

Em Oliveira, Administração pública significa o processo para estruturação, planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública no direcionamento para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos da comunidade, visando ao bem comum⁵⁴.

Bulos⁵⁵ acrescenta, calçado nos fundamentos da Constituição Maior de 1988 que a Administração Pública “é o conjunto orgânico e sistemático de normas jurídicas que abrangem a Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regendo-se

⁵¹ BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural**. Brasília: Editora da UNB, 1998, p. 10.

⁵² PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 4. ed. rev. e ampl. [em e-book]. Itajaí: Univali, 2013. p. 50. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 21 out. 2015.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. p. 89.

⁵⁴ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na Otimização do Modelo Administrativo**. Atlas, 2014, p. 4.

⁵⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 987.

por princípios constitucionais administrativos”.

De tal modo, pode-se, em arremate, conceituar Administração Pública, em sentido objetivo, como a expressão linguística emblemática que procura representar as atividades que o Estado promove, com ênfase nos domínios do Poder Executivo, para a consecução dos interesses públicos, os quais podem ser agrupados em atividades de fomento, polícia administrativa e Serviço Público⁵⁶.

Registra-se, por oportuno, que a Administração Pública se desdobra em duas vertentes estruturais, desenhadas pelo legislador originário no *caput* do art. 37 da CRFB/1988: a Administração Pública Direta e a Indireta. Em alusão aos COP's adotados para esta pesquisa, Mazza ensina que o “conjunto formado pela somatória de todos os órgãos públicos recebe o nome de Administração Pública Direta ou Centralizada. Pertencem à Administração Direta todas as entidades federativas, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios”⁵⁷.

Fazzio Júnior⁵⁸, sucinta e claramente, define a Administração Pública Indireta como “o conjunto de entidades com personalidade jurídica própria, criadas ou autorizadas sua criação por lei, vinculadas ao Poder Executivo de cada nível ou esfera de governo, com autonomia financeira e administrativa, prestadora de serviços ou exploradora de atividades econômicas”.

Nessa linha compreensiva, abalizado pelos autores, acima mencionados, este pesquisador filia-se à compreensão de que a Administração Pública, em sentido amplo, consiste na atuação estatal, eficiente e eficaz, por intermédio de órgão específico, com competência delimitada pela Constituição vigente e atribuições previstas em leis específicas, com a finalidade de prestar serviços públicos que atendam as necessidades da coletividade, com o menor dispêndio possível de recursos do erário, tendo como meta-fim a Sustentabilidade dos atos administrativos que são perenes por se atrelarem à existência da sociedade, ou seja, o Estado existe para a sociedade e em função da sociedade. Na exata forma desposada por Sánchez:

una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, p. 59.

⁵⁷ MAZZA, Alexandre. **Direito Administrativo**, 2. ed. Saraiva, 2012, p. 132.

⁵⁸ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamento de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 32.

Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.⁵⁹

Com a definição dos contornos que definem a categoria da Administração Pública nesta pesquisa, faz-se necessário rápida análise histórica dos matizes da Administração Pública no contexto brasileiro. Registra-se, sob o prisma político a partir da Proclamação da República, que tivemos em nosso país períodos com características distintas, que podem ser classificados como período oligárquico (até 1930), autoritário (1930 a 1945 e de 1964 a 1985) e democrático (de 1946 a 1964 e de 1985 até os dias de hoje); sob tais orientações, entretanto, nota-se que a Administração Pública, inicialmente, apresentou-se com ênfase patrimonialista (até 1930), burocrática (entre 1930 e 1967), tecnocrática (entre 1967 e 1998) e tecnoburocrática, com algumas iniciativas, aqui e ali, gerenciais (a partir de 1998)⁶⁰.

No período patrimonialista, deu-se praticamente uma confusão entre o patrimônio público e o privado, sendo tradicional a ideia de que a função fundamental do Estado nessa época era garantir empregos para a classe média pobre, ligada por laços de família ou de agregação aos proprietários rurais:

(...) formara-se uma elite dirigente patrimonialista, que vivia das rendas do Estado e não das rendas das terras, e detinha com razoável autonomia um imenso poder político. A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra, foi ganhando aos poucos autonomia na sua própria reprodução. O que a caracteriza é o saber jurídico formal, transformado em ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A absoluta maioria dos ministros, conselheiros, presidentes de província e deputados era formada em direito⁶¹.

Extrai-se, da literatura de Pestana que o período em que se considera a Administração Pública marcada pela característica da burocracia, isto é, com rígida hierarquização e especialização das funções, tem a sua concretização por meio da reforma política realizada por Getúlio Vargas em 1938, com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, que concentrou o planejamento e a implementação do perfil

⁵⁹ SÁNCHEZ, Isabel María García. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. **Presupuesto y Gasto Público**, v. 2, n. 47, p. 37-64, ano 2007, ISSN 0210-5977, p. 44. Disponível em: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf. Acesso em: 12 abr. 2018.

⁶⁰ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). Brasil: um século de transformações. 1 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, v. 1, p. 252.

⁶¹ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). Brasil: um século de transformações. 1 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, v. 1, p. 253.

da então nova Administração Pública, destacando-se a necessidade de realização de concurso, para ingresso nos serviços públicos, classificação de cargos, padronização das aquisições realizadas pela Administração Pública⁶².

Posteriormente, com propósito desenvolvimentista e inaugurando um período da Administração Pública tecnocrática, editou-se o Decreto-Lei n. 200/1967⁶³, que, dentre outros objetivos, sistematizou e delimitou o que vem a ser Administração Pública Direta e Indireta, esta última integrada por fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e autarquias, dotadas de maior autonomia, podendo, entre outras premissas, contratar agentes pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Na Administração Pública Indireta observa-se, nesse período, a intensificação da tecnocracia, ou seja, com o distanciamento dos interesses políticos e a adoção de critérios objetivos e racionais, infensos, de certa maneira, aos antagonismos sociais e às pressões da sociedade civil, merecendo destaque os engenheiros e economistas; tecnocracia essa que mereceu críticas contundentes de alguns. A esse respeito, Bonavides aduz⁶⁴:

O advento da tecnocracia causou ao Brasil graves danos. O tecnocrata é o burocrata falsamente politizado, à testa do poder. Não combate com a palavra, mas com o cálculo ou a estatística. Tendo a frieza lógica do matemático, não lhe apraz a crítica, o debate, o tumulto da tribuna, mas a submissão, o silêncio, a anuência. [...] Abraçado ao culto da economia e das finanças, despreza o direito e a sociologia. A sua representação de vida não deixa espaço à reflexão filosófica. Seu horizonte cultural, sempre limitado, o inclina às realidades pragmáticas. Vê na vocação jurídica do estadista um defeito, uma alienação diletante. [...] O tecnocrata é de natureza um autoritário. Tem a atração do poder e sempre prospera no silêncio das ditaduras. Infenso ao debate político e social, costuma asilar-se com todo o conforto em quadros estatísticos, que estão para a verdade social assim como a fantasia está para os voos do poeta.

No ano de 1988, finalmente, foi editada a Constituição Federal, que voltou a concentrar-se ou centralizar-se no plano administrativo, limitando drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado, e retornando aos ideais da reforma burocrática de 1936; nesse sentido, Bresser-Pereira afirma que:

Os dispositivos sobre a Administração Pública na Constituição de 1988 foram o resultado, por outro lado, de esforço deliberado dos grupos burocráticos que, como constituintes eles próprios ou sob a forma de grupos de pressão, entenderam que deviam completar a reforma de 1936. Embora muitos de seus membros estivessem comprometidos com a onda de clientelismo que ocorreu

⁶² PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 65.

⁶³ BRASIL, **Decreto Lei n. 200 de 25 de Fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em 11 out. 2017.

⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5.ed. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 364-365.

com o advento da Democracia, não hesitaram, contraditoriamente, em influir para que a Constituição adotasse princípios burocráticos clássicos. A Administração Pública voltava a ser hierárquica e rígida, a distinção entre administração direta e indireta praticamente desaparecia. O regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União, e em cada nível da Federação. As novas orientações da Administração Pública, que vinham sendo implantadas no país desde 1967, foram mais que ignoradas, destruídas, enquanto a burocracia aproveitava para estabelecer para si privilégios, como a aposentadoria com vencimentos plenos sem nenhuma relação com o tempo e o valor das contribuições e a estabilidade adquirida quase que automaticamente a partir de concurso público. Um grande mérito, porém, teve a Constituição de 1988: exigiu concurso público para a entrada no Serviço Público, assim reduzindo de modo substancial o empreguismo que sempre caracterizou o Estado patrimonialista⁶⁵.

No ano de 1995, entretanto, visualizando as amarras burocráticas como um entrave ao desenvolvimento do aparelhamento estatal, o Governo Fernando Henrique Cardoso procurou promover uma reforma de gestão no país, mediante a elaboração de um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com o propósito de implantar uma reforma gerencial, para tanto conjugando iniciativas, tanto no plano constitucional, com estímulo à Emenda Constitucional n. 19/1998, quanto imaginando incrementar a presença de agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais, tendo, ainda, a preocupação de promover modificações culturais nos personagens e nas entidades integrantes do Estado brasileiro⁶⁶. A esse respeito, ainda em Bresser-Pereira, temos que:

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, sobretudo o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século XIX, a reforma gerencial do final do século XX. As novas ideias estavam em plena formação. Surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita; muitos países socialdemocratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a realizá-lo⁶⁷.

Nos anais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, no ano de 1995, consta que o

⁶⁵ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). Brasil: um século de transformações. 1 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, v. 1, p. 252-253.

⁶⁶ PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3ª. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 24.

⁶⁷ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). Brasil: um século de transformações. 1 ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, v. 1, p. 252-253.

governo brasileiro, em quaisquer de seus três poderes:

não carecia de 'Governabilidade', ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que contava na sociedade civil. Enfrentava, entretanto, um problema de Governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa⁶⁸.

Nesse cenário, é certo que a reforma, todavia, enfrentou severas dificuldades na sua efetiva implementação, Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, declarou:

Entretanto, estava claro também para mim que o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado em 1995, não tinha poder suficiente para a segunda etapa da reforma: sua implementação. [...] O Mare foi fundido com o Ministério do Planejamento, passando o novo ministério a ser chamado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse ministério, ao qual foi atribuída a missão de implementar a reforma gerencial, não deu, porém, a devida atenção à nova missão, exceto nas ações relativas à implementação do projeto do Plano Plurianual (PPA). O orçamento não foi diretamente relacionado com o programa de gestão da qualidade. A transformação de órgãos do Estado em agências executivas, ou dependendo do caso, em organizações sociais, não ganhou força. Os concursos públicos anuais para as carreiras de Estado foram descontinuados a título de economia fiscal⁶⁹.

Por tais razões, Bresser-Pereira⁷⁰ segue sustentando que, mesmo na contemporaneidade, a Administração Pública brasileira, nos seus vários planos, nas mais variadas regiões geográficas, tanto direta como indireta, apresenta-se com predomínio da feição tecnoburocrática, não obstante registrem-se algumas iniciativas tímidas gerenciais.

O autor em epígrafe arremata sustentando que, a partir desta paisagem histórica, é possível uma maior aproximação contextual teórica com a atual Administração Pública, a qual, costumeiramente, é examinada sob dois ângulos: o primeiro, (i) objetivo ou material, compreende a Administração Pública como o exercício da função administrativa em si, cabendo ao Poder Executivo, predominantemente, a sua concretização; o segundo, (ii) subjetivo ou formal, sustenta que a Administração Pública equivale ao conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que tem o objetivo de exercer e propiciar a todos a prestação de serviços

⁶⁸ BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995, p. 3-4.

⁶⁹ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. p. 252-253.

⁷⁰ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. p. 252-253.

essenciais e de qualidade.

Depreende-se, das referências, alhures, colacionadas, que ao longo dos anos, a Administração Pública vem acenando para uma gestão que seja capaz de incorporar as novas necessidades coletivas, decorrentes da própria dinâmica da vida em sociedade. Consequentemente este processo exige que o conceito de Serviço Público também evolua. A evolução do conceito de Serviço Público se deve à ampliação do rol de atividades exercidas pelo Estado que passa a assumir atividades comerciais e industriais antes reservadas apenas à iniciativa privada.⁷¹

Destaca-se como relevante para esta Tese, nessa linha de desenvolvimento, entender as transformações do Estado, da organização governamental e da Administração Pública brasileira para absorção da atual conjuntura de Aquisições Públicas brasileira, em especial no contexto na Sustentabilidade. Nesse passo, é preciso reconstruir os processos de formação e diferenciação histórica do aparato estatal desde o período colonial, a consolidação do Estado Nacional com a instalação da corte portuguesa, o império e a era republicana.

No grande período que antecede a República, do século XVI ao fim do XIX, verificam-se diferentes fases de avanços e retrocessos no que se refere à modernização do aparato governamental. A administração da colônia pode ser caracterizada como centralizadora, sem diferenciação entre funções⁷².

No império, consolidam-se as bases para o funcionamento do autogoverno que apresenta uma grande contradição entre a extensão do poder privado e a centralização administrativa e burocrática do poder central; não havia diferença entre cargos e pessoas, com tendência à apropriação dos cargos⁷³.

O século XX é marcado por três grandes reformas que se sucedem em intervalos de 30 anos, a partir dos anos 1930. No período da República Velha, a criação de novas instituições e a autonomia de Estado e mercado em relação à igreja e à dominação patriarcal constituem fundamentos da formação social moderna no sentido da racionalização. A partir desse marco,

⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e amp. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 89.

⁷² ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental. **Tese de Doutorado em Ciências Políticas**. São Paulo: USP, 2000, p. 115-130.

⁷³ LINHARES, Maria Yedda. **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

em resposta às transformações econômicas e sociais, o Brasil empreendeu um processo contínuo de modernização das estruturas do aparelho estatal⁷⁴.

Nos anos 1952 a 1962 criaram-se as Comissões para realizar estudos e projetos, inaugurando uma nova perspectiva na Administração Pública com conceitos, diretrizes e objetivos mais racionais, que serviram de base a reformas posteriores⁷⁵.

Entre 1979 e 1982, merecem destaque os programas de desburocratização e desestatização, inédito por seu caráter social e político, além de incluir o enxugamento da máquina estatal. Mas, apesar de representar a primeira tentativa de reforma gerencial na Administração Pública brasileira, ocorreu a reprodução de velhas práticas patrimonialistas e fisiológicas⁷⁶.

Nos anos que se seguiram, de 1985 até à Constituição de 1988, o governo da Nova República assume com a promessa de reformar o Estado, mas as propostas para reorganizar a administração após o regime militar pouco avançam, em decorrência da crise econômica que agrava o sucateamento do aparelho estatal⁷⁷.

No que se refere à gestão pública, a Carta Magna de 1988, ao eliminar a flexibilidade da administração indireta, retrocede em termos gerenciais, mas produz avanços significativos no que se refere à democratização da esfera pública ao institucionalizar mecanismos de Democracia direta, favorecer o controle social e resgatar a importância do planejamento⁷⁸.

Em 1990, o governo Collor empreende amplo processo de reforma administrativa do Poder Executivo no sentido da desestatização e da racionalização. No âmbito gerencial, a Administração Pública de modelo desenvolvimentista e com forte intervenção estatal na

⁷⁴ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. *In: RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, v.42, n.5, p. 829-74, set./out. 2008.

⁷⁵ WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *In: RAP*, v. 8, p. 27-75, 1974.

⁷⁶ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. *In: RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, v.42, n.5, p. 829-74, set./out. 2008.

⁷⁷ MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Sedap, 1987, p. 645.

⁷⁸ MOREIRA, Orlandil de Lima. Gestão pública local e participação social nos conselhos municipais da região do Brejo da Paraíba: Mudanças e continuidades. 2002. 238 f. **Tese (Doutorado em Ciências Sociais)** – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, p. 23.

economia indica deficiências e esgotamento, que exigem reforma⁷⁹.

Mais contemporaneamente tem-se o novo sistema denominado gerencialista que agrega uma terminologia peculiar de onde se extraem termos como o estado inteligente, o governo empreendedor e o estado empresa, norteando para novas características de se governar como quem administra uma empresa, já que é por intermédio das entidades públicas, seus órgãos descentralizados, que o governo chega até o cidadão⁸⁰.

Nesse contexto, a Administração Pública:

é uma prática, uma ação concreta, contínua, e o gestor é um ente de ação. O gestor é alguém que se baseia (idealmente) num máximo de saberes (científico ou tirados da reflexão sobre experiências) para melhor assentar sua percepção das situações e melhor fundar as instituições que guiarão no exercício, o mais adequado possível, de sua atividade⁸¹.

O entendimento posto, portanto, é de que o gestor deve ter em mira que a adoção do planejamento, o ambiente político (externo) e o ambiente administrativo (interno) passam por mudanças empregando uma variedade de técnicas gerenciais antes não utilizadas⁸². Referida compreensão lança higidez aos atos administrativos na medida em que o leque de aportes que viabilizam ou conduzem o gestor a uma administração mais comprometida e voltada à efetivação das necessidades coletivas, torna-se bem mais amplo.

Com mencionadas evidências, parece assertivo mensurar que a Administração Pública está vivenciando uma mudança na condução dos negócios públicos que se dá por meio do Modelo de Administração Pública Gerencial, ou seja, a adoção do planejamento como uma ferramenta que contribui na execução de planos de ação, objetivando o alcance de resultados coletivos. Nessa vertente é que se defende como se pretende demonstrar ao longo deste trabalho que a Sustentabilidade está engendrada em todo esse processo, em especial nas Aquisições Públicas perpetradas pela Administração, devendo, portanto, ser alvo de ações que envidem esforços à sua efetiva concretude.

⁷⁹ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 170.

⁸⁰ SILVA, Gerson Gomes. **Planejamento estratégico na Administração Pública**. 2016. Disponível em: <http://ice.edu.br/ice/pag_arquivos/pdf/Art_Planejamento_Estrategico_na_Adm_Publica.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

⁸¹ AKTOUF, Omar. Governo e pensamento estratégico: uma crítica a Michael Porter. *In: Revista de Administração de Empresas*, v. 2, n. 3. São Paulo: USP, 1996.

⁸² GRAHAM JUNIOR, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Trad. Brita Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

O planejamento está, portanto, ligado intimamente ao controle das ações governamentais, pois a Administração Pública é embasada nas peças de planejamento e contabilidade, no controle interno, como também no atendimento às normas legais. É, então, um dos instrumentos que mais se destacam e se consolidam como diferenciais da administração formal, pautada no profissionalismo e na conformidade legal.

Nessa seara, torna-se imperioso perpassar pelos princípios que regem a Administração Pública, para só então avançar e tratar da temática das políticas de Compras Governamentais, sob a ótica do interesse público.

1.2 Princípios da Administração Pública

Os princípios que regem a Administração Pública são, sabidamente, os pilares de sustentação de toda sua estruturação, tornando-se necessária a compreensão dos princípios que balizam os atos da Administração Pública.

Nos distantes idos de 1887, Woodrow⁸³ já defendia que a Administração do governo precisava ser realizada de forma científica. Segundo o autor, todos que administrassem a coisa pública deveriam, antes de tudo, aprender que o caminho para o sucesso das ações do governo é conquistado com a tomada de decisões corretas, dotadas da máxima Eficiência e com menor gasto de dinheiro.

Vê-se que o autor acima, em tempos remotos, já predizia a necessidade de princípios norteadores para a Administração Pública. Mello, contemporaneamente, entende princípio como:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico⁸⁴.

A atual Constituição Federal brasileira tratou de explicitar referidos princípios no *caput* do artigo 37: “Art. 37. A Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

⁸³ WOODROW, Wilson. The study of administration. **Political Science Quarterly**, vol. 2, n. 2, june, 1887, p. 197-222.

⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 974.

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e Eficiência”⁸⁵.

Os princípios, é salutar asseverar, são a referência inteligente do nosso ordenamento pátrio, cuja clara intenção consubstancia-se na orientação das regras jurídicas e hígida base de apoio à análise da constitucionalidade das leis. Em evidência das características subjacentes aos princípios, Pazagglini Filho pontua que:

Em resumo, os princípios constitucionais são normas jurídicas primárias ou superiores de Eficácia imediata, plena e imperativa, hegemônicas em relação aos demais dispositivos constitucionais e infraconstitucionais do sistema normativo, que, de um lado, expressam os valores transcendentais da sociedade e o conteúdo essencial da Magna Carta, e de outro, direcionam e fundamentam a formação, o conteúdo, a aplicação e a exegese de todas as demais normas componentes do ordenamento jurídico⁸⁶.

Em cotejo aos princípios constitucionais, a iniciar pelo princípio da legalidade, temos em Gasparini⁸⁷ que a legalidade importa em uma moldura rígida que impõe dever de obediência àqueles que gerem a coisa pública, dessa forma, a Administração Pública se encontra “presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. ”Meirelles, de forma similar, define a legalidade:

“[...] como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a 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 à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”⁸⁸.

Não obstante a evidente e necessária observância ao princípio da legalidade a que se submete toda a Administração Pública, por lhe limitar a atuação em conformidade com o interesse público, conferindo ao Estado democrático maior segurança jurídica, referido princípio não deve ser objeto de engessamento da aludida Administração. Para afastar alegada hipótese, é preciso que sua observância seja um movimento conjunto de respeito aos demais princípios que regem a administração, com especial atenção à Sustentabilidade, princípio constitucional implícito da mais alta envergadura. Habermas expõe ideia que parece comungar com o que se

⁸⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2016.

⁸⁶ PAZAGGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003. p. 11

⁸⁷ GASPARINI, Diogénes. **Direito Administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87.

⁸⁸ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 280.

defende, asseverando que a legitimidade, deve também conduzir à legalidade:

Pero si la legalidade no significa otra cosa que concordância con un orden jurídico fácticamente vigente, y si éste, como derecho estatuído que a su vez es, no resulta accesible a una justificación de tipo práctico-moral, entonces no queda claro de dónde extrae la fe en la legalidade su fuerza legitimadora. La fe en la legalidade sólo puede crear legitimidade si se supone ya la legitimidade del orden jurídico que determina qué es legal⁸⁹.

O princípio da impessoalidade, na linha dos princípios constitucionais, é o que impõe à Administração Pública uma neutralidade e uma obrigação de observar o direito de igualdade entre os administrados “e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum”, coibindo, assim, que os agentes públicos possam se deixar influenciar por interesses pessoais que o afastem do interesse da coletividade⁹⁰.

Em Freitas, temos que o princípio da impessoalidade se confunde com o princípio da imparcialidade e é uma abstração do princípio geral da igualdade:

Segundo o princípio em tela, a Administração Pública precisa dispensar tratamento isonômico de oportunidades, sem privilégios e direcionamentos espúrios, tampouco manobras persecutórias, sequer as movidas por supostas boas intenções. Intenta-se a instauração, acima de sinuosos personalismos, do governo de princípios e objetivos fundamentais, em lugar do idiossincrático império “emotivista” dos projetos de cunho faccioso de curto prazo⁹¹.

Di Pietro comemora a evolução do conceito de impessoalidade, elogiando sua marcha igualitária que cada vez mais se harmoniza com os interesses da coletividade; a esse respeito, amalha que, acerca da impessoalidade:

Não existe um novo direito administrativo, no sentido de que seus intuitos básicos estão sendo substituídos por outros antes inexistentes. Os temas fundamentais do direito administrativo continuam sendo objeto de estudo e tratados de praticamente todos os manuais pertinentes a esse ramo do direito, inclusive do

⁸⁹“Pois se a Legalidade não significa outra coisa que não seja um acordo com uma ordem jurídica factualmente vigente, e se esta, como direito estatuído que é, não resulta em uma justificação acessível do que seja prática-moral, então não resta claro de onde se extrai que a fé na legalidade é sua força legitimadora. A fé na legalidade só pode criar legitimidade se já assumiu a legitimidade do ordenamento jurídico que determina o que é legal.” (Tradução livre do autor da Tese). HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa, Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Taurus Humanidades: Madrid, 1987, p. 343. Disponível em: <http://exordio.qfb.umich.mx/archivos%20PDF%20de%20trabajo%20UMSNH/libros/7006894-Habermas-Jurgen-Teoria-de-La-Accion-Comunicativa-I.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

⁹⁰ ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração Pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 25-26.

⁹¹ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 70.

direito europeu e continental. O que existe, na feliz expressão de Odete Medauar, é um direito administrativo em evolução [...]. O Direito administrativo humaniza-se⁹².

Outro princípio de relação quase siamesa com a impessoalidade é o da moralidade; em seus mandamentos, o gestor ou agente da *res pública* não se vincula apenas à legalidade, pois deve respeitar fielmente os princípios éticos da justiça e da razoabilidade. A moralidade se constitui em um dos mais relevantes pressupostos de validade dos atos da Administração Pública⁹³.

Em análise ao princípio da moralidade administrativa, o Supremo Tribunal Federal exarou o seguinte entendimento:

Poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de Administração Pública (art 37 da CF). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez “el hecho de su consagracion em uma norma legal no supone que com anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter” (El principio de buena fé em el derecho administrativo. Madri, 1983. p. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio⁹⁴.

A estatura do princípio da moralidade é tamanha que Bandeira de Mello⁹⁵ sustenta que sua usurpação implica na própria violação do Direito, posto que este não subsiste na ausência da lealdade e da boa-fé. Martins Júnior chega mesmo a alocar a moralidade no rol de superprincípio:

O enfoque principal é dado ao princípio da moralidade na medida em que ele constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade. Isso proporciona, por exemplo, o combate de ato administrativo formalmente válido, porém destituído do necessário elemento moral. A

⁹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e amp. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 178.

⁹³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005., p. 296.

⁹⁴ Brasil. **Supremo Tribunal Federal - STF** – Recurso Extraordinário n. 160.381 – 2ª T. SP, Rel. Min. Marco Aurélio, v. u.; RTJ 153/1.030.

⁹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 120.

moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo⁹⁶.

A publicidade vem a ser aquele princípio constitucional que lega transparência aos atos da Administração Pública; sem ela restaria impossível o controle externo ou social e, como reflexo, a credibilidade dos demais princípios restaria comprometida por impossibilidade de se aferir sua aplicabilidade, ou como predito por Moreira⁹⁷, ao referir-se aos atos do Poder Judiciário: “não basta que se faça justiça: é preciso que se veja que está sendo feita justiça”, adaptando-se, pois, sua fala, tem-se que não basta que se administre: é preciso que se veja “de que forma” se está administrando.

É salutar afirmar, nesse ponto, que o princípio da publicidade é simétrico ao direito de informação de que são portadores os cidadãos; a transparência, portanto, é um dever, verdadeira obrigação dos Estados democráticos - o princípio democrático, diga-se, é o que viabiliza que a coletividade não só tenha ciência dos atos da administração mas lhe garante o direito de também exigir transparência dos administradores públicos. Por este viés, a publicidade é cogente, Madeira, nesse sentido, ensina:

Por estarem intimamente ligadas, a publicidade está evoluindo para a transparência, embora exista uma sutil diferença entre esses termos: enquanto a publicidade se traduz no simples ato de publicar, a transparência é mais do que isto, pois que, além de publicar, o texto tem que ser claro, de fácil entendimento, sem conter expressões cheias de malabarismos verbais, de difícil interpretação, que certamente ferem a transparência do ato⁹⁸.

Di Pietro desposa que os atos da Administração Pública devem ser publicados em todas as fases de sua etapa:

(...) no que diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade⁹⁹.

Por derradeiro, no rol dos princípios constitucionais consignados no *caput* do art. 37 da CRFB/1988, consta o princípio da Eficiência, introduzido no texto constitucional por meio da

⁹⁶ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 31-32.

⁹⁷ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A justiça no limiar do novo século. In: **Revista Forense**. n. 312. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 73

⁹⁸ MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 30.

⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo**. 40 ed. Atlas, São Paulo, 2013, p. 422.

Emenda n. 19/98, e preleciona que a Administração Pública, em toda a sua estrutura, deve observar as normas da boa administração e produzir, o mais possível, resultados positivos para os administrados¹⁰⁰.

A Eficiência é categoria operacional muito relevante para esta pesquisa, visto que todo administrado espera dos seus Administradores Eficiência. Sem ela, o ato torna-se inócuo, sem propósito, ineficaz, posto que não atinge seu desiderato. Chiavenato é contundente nessa matéria:

[...] à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a Eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a Eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis)¹⁰¹.

O princípio da Eficiência é o que impõe ao agente público o dever de concretizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, posto que é um dos princípios mais modernos da função administrativa, porque tem como escopo o alcance de resultados favoráveis para o Serviço Público e comunidade social¹⁰².

Ampliando o rol de princípios constitucionais, a doutrina consigna, dentre outros princípios não menos importantes, o princípio da Eficácia e da Efetividade, todos de inquestionável valor, pelas luzes que lançam à Administração Pública.

Eficácia na Administração Pública remete a uma trajetória, um caminho possível para se atingir a Eficiência. Em Torres, tem-se que a Eficácia é “[...] basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o alcance dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos”.¹⁰³ É uma providência normativa que tem como escopo o atingimento de resultados, ponderando-se os custos e benefícios que melhor venham a atender as necessidades da Administração e da coletividade.

¹⁰⁰ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006, p. 318.

¹⁰¹ CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

¹⁰² MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 102.

¹⁰³ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 175.

Moreira Neto¹⁰⁴ mensura que a Eficiência só é capaz de produzir efeitos tangíveis na Administração Pública se seus atos buscarem a imparcialidade e a transparência, somente dessa forma se torna possível uma prestação de serviço de qualidade, voltada para o bem comum.

A Efetividade, entretanto, “é o fato real de ela [a norma] ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme a norma se verificar na ordem dos fatos¹⁰⁵”, ou ainda, é “o desempenho concreto da função social do Direito. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”¹⁰⁶.

Em suma, a Eficiência, a Eficácia e a Efetividade são indissociáveis, à medida em que a Administração Pública não pode eleger uma em detrimento da outra, todas são absolutamente imprescindíveis, restando imperativo a observância de mencionada tríade.

Nesse momento, avança-se para debater, com a compreensão dos princípios que regem, em rol não taxativo, a Administração Pública, os procedimentos que balizam as políticas de Compras Governamentais de interesse público.

1.3 Políticas de Compras Governamentais de Interesse Público

A Administração Pública, para prestar serviço à sociedade, precisa quase constantemente adquirir recursos para consecução de suas atividades. O termo Compras Governamentais se refere às aquisições de bens e serviços efetuadas pelo setor público de um país, contemplando as diferentes esferas do Estado (no caso brasileiro, União, Estados e Municípios). Dessa forma, esta tese adotou como conceito operacional para definir referida categoria a seguinte definição de Compras Públicas:

Procedimento formal mediante o qual órgãos do governo obtêm mercadorias e serviços, inclusive serviços de construção ou obras públicas. Também compreende todas as funções pertinentes à aquisição de quaisquer mercadorias e à contratação de serviços ou de serviços de construção, inclusive a descrição de requisitos, a seleção e solicitação de fornecedores, a avaliação das ofertas, a preparação e adjudicação do contrato, a solução de controvérsias e reclamações e todas as fases da administração de um contrato. Na linguagem

¹⁰⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 70.

¹⁰⁵ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Título original: *Reine Rechtslehre*. p. 8.

¹⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 79.

do GATT, Compras Governamentais significam o processo mediante o qual um governo obtém mercadorias ou serviços, ou uma combinação de ambos, ou passa a ter seu uso, para fins próprios e não para venda ou revenda comercial ou para utilização na produção ou no fornecimento de mercadorias ou serviços destinados à venda ou revenda comercial¹⁰⁷.

Para garantir o funcionamento da máquina pública nos diversos setores, sejam estes educação, saúde, segurança, energia e infraestrutura, são realizadas as Compras Governamentais. O atendimento aos interesses públicos, cada vez mais complexos, tem feito com que o administrador público procure soluções mais eficazes, ágeis e modernas para minimizar ou sanar os problemas que assolam a população, soluções estas, amiúde, encontradas na iniciativa privada.

Nesse contexto, foi estabelecida na Constituição Federal, através da Lei 8.666/93¹⁰⁸, a obrigatoriedade do procedimento licitatório para toda contratação, aquisição, venda ou alienação em órgãos públicos, seja na escala federal, estadual ou municipal como forma de garantir que a escolha dos possíveis parceiros garanta a estes igualdade de oportunidades e mais vantajosidade para a Administração Pública.

Abrucio, nesse tema, comenta que:

[...] todo organismo governamental, qualquer que seja seu tamanho, realiza licitações: de lápis a usinas hidrelétricas, de cadeiras a estradas, de lâmpadas a edifícios, tudo o que é comprado passa por uma Licitação. Isso significa uma parte ponderável do Produto Interno Bruto de qualquer país. As quantias envolvidas são fabulosas, não apenas se tomadas globalmente como também individualmente. Milhares de políticos e funcionários públicos participam diretamente desses processos, e muitos milhares de outros indiretamente. Setores econômicos inteiros dependem de fornecimentos a governos para a virtual totalidade de seus negócios¹⁰⁹.

Uyarra também ensina que é possível afirmar que as despesas com compras de custeio (como compra de material de escritório e contratação de serviços de terceiros) ou com compras de capital (como compra de máquinas e contratação de obras de infraestrutura) levadas a efeito pelo setor público impactam significativamente o desenvolvimento de uma

¹⁰⁷ BRASIL, Sistema de Informação sobre Comércio Exterior - SICE. **Dicionário de Termos de Comércio**. Disponível em http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_p.asp#95. Acesso em 13 jun. 2018.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 26 nov. 2017.

¹⁰⁹ ABRUCIO, Fernando Luís. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, 2007, p. 67-86.

nação¹¹⁰.

Desse modo, as aquisições realizadas pelo setor público são importantes do ponto de vista da execução de suas funções perante a sociedade, bem como política econômica local. Assim trouxe a necessidade, por parte dos países, da criação de um arcabouço legal para regulamentar as Compras Governamentais.

É preciso compreender que a categoria Compras Governamentais, portanto, expressa a ideia de que subjacente à compra existe uma política do Estado que envolve metas/objetivos como Eficiência (tais como comprar ao menor preço, dentro de um prazo adequado, evitando fraudes e vazamentos nos cofres públicos), desenvolvimento da indústria local e geração de empregos. Dessarte, de acordo com o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a poupança ensejada pelo esforço dos governos que conseguem obter ganhos de Eficiência em despesa com os contratos de compras favorece a criação de mais espaço fiscal para o desenvolvimento de políticas econômicas e sociais¹¹¹.

Da leitura dos documentos homologados pela OCDE há registros que seus países-membros atingiram no ano de 2011 a redução de gastos no importe de 10% com aquisição de bens, serviços e obras, alcançada por meio de progressos na Eficiência do processo de aquisição, perfazendo uma redução da ordem de 2,9% no total das despesas das administrações públicas, o que representava 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB)¹¹².

Aliada à política de Compras Governamentais, Cardoso lembra da utilização da política de Compras Governamentais para proteger e promover indústrias domésticas¹¹³.

As compras realizadas pelo setor público revelam um dos canais diretos pelos quais o governo interfere na demanda agregada, podendo intervir, dessa forma, diretamente na economia, como pode ser observado na figura adiante:

¹¹⁰ UYARRA, Elvira; FLANAGAN, Kieron. **Understanding the innovation impacts of public procurement**. European planning studies, v. 18, n. 1, 2010. p. 123-143.

¹¹¹ OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Government at a Glance**. Event OECD Publishing. 2011. Disponível em: <www.ab.gov.tr/files/ardb/OECD Government OECD/>. Acesso em: 12 jul. 2017.

¹¹² OECD. **Government at a Glance 2013**. [S.l.]: OECD Publishing. Disponível em: :<www.ab.gov.tr/files/ardb/OECD Government OECD/>. Acesso em: 10 mar. 2018.

¹¹³ CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. v. 01. Brasília: IPEA, 2010.

Figura 1 - A política de Compras Governamentais para fomentar suas indústrias



Fonte: adaptada de Squeff¹¹⁴

A política de Compras Governamentais representa um dos poucos instrumentos de política industrial que ainda podem ser utilizados pelos governos nacionais para fomentar suas indústrias, com pouco risco de infringirem regras multilaterais, pois os países signatários do *Agreement on Government Procurement*, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e/ou de acordos regionais (no âmbito da União Europeia (EU) e do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA)), introduziram uma série de salvaguardas de caráter protecionista¹¹⁵.

A Figura 2, adiante, apresenta o ciclo que envolve o processo de Compras Públicas no Brasil, delimitando, *pari passu*, as etapas de sua seleção, avaliação e implementação:

¹¹⁴ SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso Brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.

¹¹⁵ RIBEIRO, Cássio Garcia; FURTADO, André Tosi. **Government procurement policy in developing countries**: the case of Petrobras. *Science, Technology and Society*, v. 19, n. 2, p. 161-197, 2014.

Figura 2 - O processo de compras públicas



Fonte: adaptada de Roos¹¹⁶

Com o intuito precípua de orientar a demanda do setor público com vistas à promoção do desenvolvimento econômico criou-se a Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010¹¹⁷, que estabeleceu a inclusão de dispositivos à Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações)¹¹⁸.

No âmbito das modificações incluídas, foi introduzido o §5º ao artigo 3º, que autorizou o estabelecimento de margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais. O § 6º do artigo 3º da citada Lei estabelece que a proposição da margem de preferência deva ser fundamentada em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a cinco anos, que levem em consideração a geração de emprego e renda; efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais; desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país; custo adicional dos produtos e serviços; e em suas revisões, análise retrospectiva de resultado¹¹⁹.

¹¹⁶ ROOS, Rita. **Sustainable public procurement: briefing note**. Discussion paper prepared by Rita Roos on behalf of the United Nations Procurement Capacity Development Centre and the United Nations Environment Programme, 2012. Disponível em: <http://www.unpcdc.org/media/390120/spp_brief_en_2012-02-06.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

¹¹⁷ BRASIL. **Lei n. 12.349, de 15 de novembro de 2010**. Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 18 abr. 2017.

¹¹⁸ BRASIL. **Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 18 abr. 2017.

¹¹⁹ LEAL FILHO, José Borges; ELÓI, Waleska Martins. Licitação verde como instrumento de inovação no âmbito

Outros países, além do Brasil, também adotaram medidas para concretizar a preferência por produtos manufaturados e serviços nacionais em Compras Governamentais. O divisor de águas nessa matéria ocorreu em 2011, por meio do Decreto n. 7.601, de 07 de novembro de 2011¹²⁰, que concedeu margem de 8% para produtos têxteis. Desde então, o fim setorial da política foi sensivelmente ampliado para admitir outros bens, como fármacos e medicamentos, aeronaves, máquinas e equipamentos, discos para moedas, entre outros, estabelecidos no Decreto n. 7.903, de 04 de fevereiro de 2013¹²¹, conforme quadro adiante:

Quadro 1 - Margens de preferências autorizadas

Margens de Preferência Autorizadas		
<p>Confecções, calçados e artefatos</p> <p>Decreto nº 7.601/2011 – vigência: novembro 2011 a maio 2012 Decreto nº 7.756/2012 – vigência: junho 2012 a dezembro 2013 Portaria MDIC nº 279/2011 – Regime de Origem - novembro 2011 a maio 2012 Portaria MDIC nº 279/2011 – Formulário</p>	<p>Retroescavadeiras e motoniveladoras</p> <p>Decreto nº 7.709/2012</p>	<p>Fármacos e medicamentos</p> <p>Decreto nº 7.713/2012 Portaria MDIC nº 142/2012 – Regime de Origem</p>
<p>Produtos médicos</p> <p>Decreto nº 7.767/2012 Portaria MDIC nº 201/2012 – Regime de Origem</p>	<p>Produtos ferroviários</p> <p>Decreto nº 7.812/2012 Portaria MDIC nº 222/2012 – Regime de Origem.</p>	<p>Papel para impressão de papel-moeda</p> <p>Decreto nº 7.810/2012 Portaria MDIC nº 222/2012 – Regime de Origem.</p>
<p>Caminhões e furgões</p> <p>Decreto nº 7.816/2012</p>	<p>Perfuratrizes e patrulhas mecanizadas</p> <p>Decreto nº 7.840/2012</p>	<p>Disco para moeda</p> <p>Decreto nº 7.843/2012</p>
<p>Equipamentos de tecnologia da informação e comunicação</p>		

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda¹²²

da Administração Pública. *In: Revista Jus Vigilantibus*, ed. n. 19, p. 2, jul./2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/%3Fn_link%3Drevista_artigos_leitura%26artigo_id%3D12559%26revista_caderno%3D28?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_caderno=4>. Acesso em: 28 jul. 2017.

¹²⁰ BRASIL, **Decreto n. 7.601, de 07 de novembro de 2011**. Estabelece a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acessado em: 18 abr. 2017.

¹²¹ BRASIL, **Decreto n. 7.903, de 4 de Fevereiro de 2013**. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação que menciona. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-7903-4-fevereiro-2013-775233-publicacaooriginal-138887-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2017.

¹²² SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA (SPE), do Ministério da Fazenda. **Margens de preferência autorizada**. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-microeconomica/compras->

Depreende-se do esquema acima que foram realizados estudos prévios à concessão de margem de preferência, levando em consideração o possível impacto em termos de geração de emprego e renda, arrecadação tributária, desenvolvimento e inovação tecnológica e custo adicional dos produtos e serviços.

Resta claro que é de essencial relevância para aqueles que querem disponibilizar seus produtos e serviços à Administração Pública o dever de observar as regras e comandos trazidos pela Lei de Licitações e Contratos¹²³. Referida lei, em seu artigo 1º, menciona que as Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e Entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão subordinadas às normas gerais tratadas na Lei de Licitações referente aos 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, extensível também aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa vertente, é indispensável o conhecimento da norma jurídica que define as compras públicas e as regulamenta para o entendimento do funcionamento do processo licitatório. É o que se passa a fazer no tópico adiante.

1.4 Licitação Pública e a Lei n. 8.666/93

A Licitação é descrita como um procedimento administrativo, mediante o qual a Administração Pública elege, como regra, a proposta que melhor atende, em vantajosidade, os interesses da Administração. Procedimentalmente, desenvolve-se por uma “sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes”¹²⁴, propiciando a todos os interessados igual oportunidade, o que contribui como fator de Eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

publicas/margens-de-preferencia-autorizadas>. Acesso em: 15 jul. 2017.

¹²³ BRASIL. **Lei Federal n. 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. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

¹²⁴MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. p. 17.

Dessarte, extrai-se que a Licitação importa no “conjunto de procedimentos administrativos para as compras ou serviços contratados por todos os entes federativos”¹²⁵, por meio do qual se impõe verdadeiro dever de licitar, extensível a todos os Poderes do Estado - Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, quando atuam no exercício da função administrativa.

Nesta tese, Licitação, enquanto COP eleita, compreende um procedimento “administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”¹²⁶.

Partindo desse cenário, é possível afirmar que todos os entes políticos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - abrangendo as administrações direta e indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), que a utiliza para efetuar compras e contratar serviços seguindo regras de lei. A Licitação é, portanto, “um processo formal onde há a competição entre os interessados”¹²⁷.

Desta feita, os gastos de verbas públicas devem seguir uma série de trâmites e regras para que sejam aplicados da forma mais vantajosa, com o menor gasto e a melhor qualidade; entretanto, referida empreitada revela-se abstrusa, tendo em vista as várias influências que podem incorrer no local de atuação sob o ponto de vista econômico, social e político.

Mencionada tarefa, alhures descrita, deve ser realizada “com a adoção de mecanismos, controles, planejamentos e práticas de políticas internas e externas de forma a satisfazer os direitos e garantias do cidadão e cuidar para que não haja desperdício de recursos financeiros”¹²⁸.

¹²⁵ BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**. 3. ed. Rio de Janeiro: LumenJunis, 1998, p. 6.

¹²⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

¹²⁷ ALVES, Erick; ALMEIDA, Herbert. **Lei 8.666/93: atualizada e esquematizada**. 2010. Disponível em: <https://dhg1h5j42swfq.cloudfront.net/2016/05/05231959/Lei-8666-93-atualizada-e-esquematizada_nova1.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017, p. 4.

¹²⁸ JACINTO, Roque. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2000, p. 38.

Como finalidade, desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada “de atos vinculantes 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 administrativos¹²⁹.

Dado o reconhecimento da importância do uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 trouxe, no inciso XXI do art. 37, a previsão legal que obriga as obras, serviços, compras e alienações públicas a serem feitas por meio do processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes¹³⁰.

Mencionada previsão constitucional foi regulamentada pela Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pelas Leis n. 8.883, de 8 de junho de 1994; nº 9.648, de 27 de maio de 1998 e pela Lei 9.854, de 27 de outubro de 1999, denominada de lei geral de Licitações e Contratos Administrativos¹³¹.

A Licitação visa, portanto, propiciar oportunidades iguais aos que desejam contratar com o Poder Público, obedecendo a uma sequência determinada por lei e a condições preestabelecidas no artigo 3º da Lei Federal n. 8.666/1993, com alterações introduzidas posteriormente pelas Leis Federais n. 8.883/1994, n. 9.648/1998 e 9.854/1994¹³².

Indigitada Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública ou de Estatuto Federal das Licitações e Contratos Administrativos ou, simplesmente, de Estatuto Federal Licitatório, regulamentou o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988¹³³, ainda que tenha sido sancionada no período de influência da política gerencial, em 1993, com o Presidente da República em processo de *impeachment*, é caracterizada pela sua rigidez e elevado controle burocrático. É considerada um dos principais entraves à melhoria da gestão das aquisições governamentais, por causa das regulamentações complexas e morosas e que não garantem a pretendida transparência e ausência de corrupção¹³⁴. O excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos da Lei em comento leva a uma “demora excessiva para

¹²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 82.

¹³⁰ BARROS, Sérgio Resende de. **Liberdade e contrato: a crise da Licitação**. Piracicaba: Unimep, 1995.

¹³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000. p. 87.

¹³² BOSELLI, Paulo José Braga. **Simplificando as licitações**. 2. ed. São Paulo: Edicta, 2002, p. 71.

¹³³ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Método, 2017. p. 213.

¹³⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. **Licitações e contratos do estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 121.

a realização de qualquer processo de compra, além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de Eficácia duvidosa”¹³⁵.

A definição do tipo de Licitação a ser utilizado traz reflexos não apenas no julgamento das propostas, mas principalmente na fase externa do procedimento licitatório, uma vez que “a proposta mais vantajosa é a que melhor atende ao interesse da Administração, aquela que melhor servir aos objetivos da Licitação, dentro do critério de julgamento estabelecido no edital ou convite”¹³⁶.

As vantagens da proposta, nessa linha, serão aferidas em cada Licitação, segundo o fator ou fatores predominantes indicados no edital, de acordo com os fins almejados pela Administração Pública. Assim, irá predominar o interesse econômico, o técnico, ou ainda conjugam-se a técnica e o preço. Daí resultam quatro tipos básicos de Licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e de maior lance ou oferta¹³⁷.

Para melhor visualização das matizes que contornam os procedimentos licitatórios, é preciso visualizar os princípios que são inerentes ao processo licitatório e de observação imperativa por parte da Administração Pública, nos ensinamentos de Chaves:

legalidade, igualdade, moralidade e publicidade: todo processo licitatório deve seguir esses princípios, fazendo o que a lei autoriza, de forma neutra, dentro dos ditames morais e com ampla publicidade;

vinculação ao instrumento convocatório: trata-se de princípio específico da Licitação. Tal instrumento é em regra o edital, com exceção da modalidade convite, que é a carta-convite;

julgamento objetivo: o edital deve estabelecer de forma clara e precisa qual será o critério para a seleção da proposta, como menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço e maior lance para o leilão, não admitindo a utilização de outros critérios, exceto no caso do concurso;

fiscalização: todos os procedimentos e etapas do processo de Licitação devem ser fiscalizados efetivamente, zelando pela legalidade, regularidade e sigilo das propostas;

¹³⁵PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de Compras Governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro.** In: Texto para Discussão n. 25. Brasília: ENAP, 1998. p. 23.

¹³⁶PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de Compras Governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro.** p. 62.

¹³⁷PALAVÉRI, Marcelo. **Licitações públicas: comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.** Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 67.

livre competitividade: deve possibilitar o acesso ao processo de Licitação do maior número possível de participantes, a fim de obter as melhores propostas para a contratação pública; e

padronização: o procedimento licitatório deve atender a todas as formalidades da Lei. Essa padronização estende-se também à aquisição e utilização de equipamentos e produtos de forma a garantir uma uniformidade, observando as condições de manutenção, garantia e assistência técnica disponibilizadas pelos futuros fornecedores, de forma a evitar desperdícios. Quanto às modalidades de Licitação, há seis distintas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. Há ainda a consulta, que não é modalidade licitatória e aplica-se somente a agências reguladoras¹³⁸.

Os princípios que acomodam os procedimentos licitatórios serão melhor detalhados no tópico seguinte, mas a intenção, ora registrada, é a de revelar que o processo licitatório perfaz um longo caminho cercado de etapas indispensáveis à sua formalização.

Quanto às modalidades de Licitação, há seis tipificações que a distinguem: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão (e consulta). Esta última, não é considerada modalidade licitatória e aplica-se somente a agências reguladoras. Segue adiante, figura ilustrativa que demonstra cada uma das aludidas tipificações.

Figura 3 – Modelo de procedimentos licitatórios conforme a Lei nº 8.666/93



Fonte: adaptada de Chaves¹³⁹

O tópico que segue tem o escopo de detalhar os princípios básicos da Licitação, visto que mencionados princípios constituem base de mais alta relevância no alicerçamento dos atos da Administração Pública.

1.4.1 Princípios basilares da Licitação

A Licitação é norteada por princípios, alguns dos quais expressos em lei, que definem

¹³⁸ CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **Curso prático de licitações: os segredos da Lei n. 8666/93**. 1. ed. São Paulo: Lumen Júris, 2011. p. 86.

os lineamentos em que se deve situar o procedimento. São, notadamente, nos termos do artigo 3º da Lei n. 8.66/1993, princípios da Licitação: legalidade; moralidade; impessoalidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; e julgamento objetivo.

O Princípio da legalidade exprime a exata limitação das ações e atividades da Administração Pública, uma vez que a mesma encontra-se ancorada aos ditames da lei, não podendo dela se afastar, sob pena de incorrer em ilegalidade e anulação de seus atos¹⁴⁰.

Nos ensinamentos de Meirelles, o princípio da legalidade deve ser visto em conjunto com o da finalidade do Estado, lembrando que “a Eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei”¹⁴¹, isso porque as leis administrativas são normalmente de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos.

No campo das licitações, o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento. É para a aplicação do devido processo legal, segundo o qual se exige que a Administração escolha: i) a modalidade certa; ii) que seja bem clara aos critérios seletivos; iii) que só deixe de realizar a Licitação nos casos permitidos na lei; iv) que verifique com cuidado os requisitos de habilitação dos candidatos; e v) que se disponha a alcançar os objetivos colimados, segundo os passos dos mandamentos legais¹⁴².

O princípio da moralidade, por sua vez, exige que o administrador se pautar por conceitos éticos. “Na elaboração dos procedimentos licitatórios, a Administração deverá agir com lealdade e boa-fé, em respeito aos princípios éticos que devem nortear as ações dos agentes públicos”¹⁴³.

O princípio da impessoalidade é aquele que traduz com exatidão a forma como a Administração Pública deverá tratar seus administradores e os licitantes Di Pietro colaciona que

¹⁴⁰ COELHO MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 89.

¹⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 118.

¹⁴² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Método, 2017, p. 85.

¹⁴³ NASCIMENTO, Renato. **Licitações e contratos administrativos**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 252.

o princípio em destaque:

[...] aparece, na Licitação, intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório¹⁴⁴.

O princípio da igualdade ou isonomia tem sua origem no artigo 5º da Constituição Federal como direito fundamental e indica que a Administração deve dispensar idêntico tratamento a todos os administradores, que se encontram na mesma situação jurídica. Portanto, a igualdade ou isonomia trata do direito que todo licitante tem de competir em igualdade de condições com os demais, sem qualquer forma discriminatória ou favorecimento. Meirelles¹⁴⁵ o define como um princípio “impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais”.

O princípio da publicidade se refere à divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição Federal. Este princípio informa a necessidade de a Administração dar maior divulgação possível ao processo licitatório para possibilitar a participação de um maior número possível de pessoas, isso porque “todos os atos do procedimento deverão ser levados ao conhecimento público e, em especial, a todos os participantes. O princípio incide desde a abertura do certame até a contratação. Não há Licitação sigilosa [...]”¹⁴⁶.

Todos os princípios, alhures definidos, possuem base constitucional no art. 37 da CRFB/1988 e foram minuciosamente tratados no item 1.2 desta tese, razão pela qual estão aqui trabalhados de forma breve, mas necessária, para compreensão e visualização do corpo de princípios, como um todo, que moldam os procedimentos licitatórios. Os demais princípios que seguem foram trazidos por legislação infraconstitucional, e constante fonte de pesquisa por parte dos doutrinadores da área jurídica.

Um dos mais relevantes princípios da Administração Pública é o princípio da probidade administrativa, referida baliza exige que o administrador atue com honestidade para

¹⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e amp. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 305.

¹⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 118.

¹⁴⁶ ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 86.

com os licitantes, e, sobretudo, para com a própria Administração. E evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível¹⁴⁷.

A probidade administrativa guarda estreita vinculação com o princípio da moralidade, tanto é verdade que o contrário de probidade é a imoralidade administrativa, e esta, devidamente configurada, é ilícito tipificado na Lei n. 8.429/92, a qual conceitua e relaciona as hipóteses de ilícitos caracterizados como ímprobos.

Di Pietro, em breve resumo do que seja o princípio em debate, ensina:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa¹⁴⁸.

O Princípio da vinculação ao instrumento convocatório é mais um, entre o rol eleito nesta pesquisa, que impõe à Administração Pública a total obediência dos proponentes e da entidade licitante aos termos e condições do edital. Meirelles preleciona que:

[...] a vinculação ao edital é princípio básico de toda Licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da Licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41)¹⁴⁹.

Depreende-se do princípio em tela que uma de suas principais missões é afastar possíveis descumprimentos das normas editalícias bem como dos princípios atinentes ao certame. Gasparini mensura que:

[...] estabelecidas as regras de certa Licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de rerratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes 1 e 2 contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer

¹⁴⁷ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 211.

¹⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e amp. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 308.

¹⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 239.

manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento¹⁵⁰.

Por mencionados fundamentos, no que pese sob a Administração Pública o império da vinculação ao instrumento convocatório, essa não é uma máxima absoluta visto que ela pode modificar o seu teor quando existir motivo superveniente, de interesse público.

O princípio do julgamento objetivo é mais um princípio essencial nos procedimentos licitatórios, verdadeiro corolário do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Consiste em que os critérios e fatores seletivos previstos no edital devem ser adotados para o julgamento, evitando-se, assim, qualquer surpresa para os participantes da competição¹⁵¹.

O art. 45 da Lei n. 8.666/93¹⁵² delinea que o julgamento das propostas licitatórias deverá ser feita de forma objetiva, impondo-se à Comissão realizá-lo “em conformidade com os tipos de Licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”.

Rosa edifica que o princípio em relevo é um desdobramento do princípio da legalidade, que reclama objetividade e transparência por parte daqueles que julgam:

(...) as regras de julgamento devem ser prévias e objetivas, claras e indúvidas. O edital deve estabelecer o tipo de Licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e de maior lance ou oferta. Inadmissível a mera referência genérica do julgamento a ser feito ou a simples referência a artigo da lei. O edital deve ser claro o suficiente para que se conheça antes o critério de julgamento que será usado¹⁵³.

Os princípios, alhures listados, em rol não exaustivo, eleitos por este pesquisador por, dentre o vasto rol de princípios que norteiam a Administração Pública, legarem cogente e imprescindível observância aos agentes públicos.

O princípio da Sustentabilidade, por sua vez, será trabalhado com maior precisão no capítulo seguinte, momento em que se fará a demonstração de como e por que os procedimentos licitatórios se vinculam forte e essencialmente com indigitado princípio. Por ora,

¹⁵⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 87.

¹⁵¹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Método, 2017, p. 88.

¹⁵² BRASIL. **Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 26 nov. 2017.

¹⁵³ ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 5ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003, p. 87.

nessa assentada, passa-se a mensurar as modalidades de Licitação brasileiras.

1.4.2 Modalidades de Licitação no Brasil

As modalidades licitatórias estão dispostas em lei específica com disposições expressas quanto à estruturação e formatação de cada uma de suas etapas.

Entre os elementos que definem ou determinam a modalidade licitatória eleita, encontra-se o valor estimado para a contratação. Com exceção das modalidades do pregão, do concurso e do leilão, posto que referidas modalidades possuem particularidades que não as vinculam aos valores da contratação. É o que se extrai da própria Lei de Licitações.

Da leitura do artigo 22, da Lei n. 8.666/93, elevam-se cinco modalidades de Licitação são elas: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão, mas a Medida Provisória n. 2.026, de 04/05/2000, criou o “pregão” como nova modalidade de Licitação. Chaves, com lastro na mencionada lei, assim as definiu e explicou:

Concorrência: que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital. [...] É a modalidade que exige a mais ampla divulgação. Deverá ser respeitado um prazo mínimo de quarenta e cinco ou trinta dias entre a última publicação do edital e a data de apresentação das propostas. É a modalidade utilizada para as aquisições de maior valor. **Tomada de preços:** é realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. [...] Também exige ampla publicidade, porém o prazo entre a última publicação e a apresentação das propostas é de 15 dias. **Convite:** modalidade de Licitação entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, e da qual podem participar também aqueles que, não sendo convidados, estiverem cadastrados na correspondente especialidade e manifestarem seu interesse com antecedência de vinte e quatro horas da apresentação das propostas, conforme artigo 22, § 3º. [...] Única modalidade de Licitação em que a lei não exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de cinco dias úteis, por meio da chamada carta-convite, mas seu resultado deve ser publicado. **Concurso:** é a modalidade de Licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores. **Leilão:** é a modalidade de Licitação entre quaisquer interessados para venda de bens móveis e semoventes inservíveis da Administração, ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis adquiridos em procedimentos judiciais ou de doação, a quem oferecer maior lance,

desde que igual ou superior ao da avaliação. **Pregão:** para aquisição de bens e serviços comuns, para qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, assemelhando-se a um leilão reverso, no qual são apresentadas ofertas em preços decrescentes¹⁵⁴.

A Lei n. 10.520/02 instituiu a modalidade de Licitação pregão que pode realizar-se na forma presencial ou na forma eletrônica. Na forma presencial a apresentação das propostas de preços se dá em uma sessão pública com a presença física de todos os fornecedores interessados¹⁵⁵.

Na forma eletrônica as propostas de preços são apresentadas em sessão pública com a presença virtual da Comissão de Licitação e de todos os fornecedores interessados. A comunicação entre todos os participantes ocorre de forma eletrônica. Não há valores estipulados para a adoção de Licitação na modalidade pregão.

Diversamente das demais modalidades de Licitação, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades. Uma peculiaridade sua é que ele admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço.

Outra especificidade é que ele serve para aquisição de bens comuns e uma das grandes vantagens de sua utilização é a possibilidade de utilizá-lo como ferramenta de registro de preço para a Administração Pública¹⁵⁶.

Para além das modalidades acima elencadas, a Lei 8.666/93 apresenta a possibilidade de contratação direta de bens e serviços sem a realização de um certame entre os interessados, nas hipóteses enumeradas no artigo 24, também conhecida por Dispensa de Licitação, e nas hipóteses enumeradas no artigo 25, sendo neste caso conhecidas por Inexigibilidade.

Apesar de não ser exigida a abertura do processo licitatório, não está dispensada a publicação dos resultados dos processos de dispensas e inexigibilidades, conforme estabelece

¹⁵⁴ CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **Curso prático de licitações: os segredos da Lei n. 8666/93**. 1. ed. São Paulo: Lumen Júris, 2011. p. 92.

¹⁵⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão (comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)**. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013. p. 142.

¹⁵⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão (comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)**. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013. p. 145.

o artigo 26 da Lei de Licitações.

Os formalismos que revestem os procedimentos licitatórios, na forma despendida acima, também remetem à indagação acerca de que forma referidas licitações recepcionam, em seus processamentos, o princípio da Sustentabilidade. Em busca de uma resposta plausível temos que a temática do meio ambiente recebeu tratamento inédito e especial pela Constituição da República de 1988, que dispôs um grande conjunto de normas e princípios para embasamento de ações destinadas à concretização de uma ética ambiental, baseada no desenvolvimento e na gestão sustentável e responsável dos recursos naturais.

Dessa sorte, o Estado é responsável, tanto quanto a sociedade, por obedecer aos ditames da Sustentabilidade, tutelando suas dimensões e buscando, dessa forma, o bem comum. Com base nesse tratamento, a gestão pública apresenta a Sustentabilidade no âmbito governamental como um diferencial, em que os administradores passam a ser os principais agentes de mudança. Pequenas e simples ações realizadas diariamente, podem abrir caminho para o reconhecimento da relevância e da pertinência de que as propostas de desenvolvimento sejam traçadas a partir do espaço local. E, dessa forma, possa torna-se assim imprescindível a ação da Administração Pública visando a Sustentabilidade ambiental.

Avança-se agora para, no capítulo seguinte, compreender a categoria da Sustentabilidade, suas dimensões e aplicações na Administração Pública, em especial as licitações editadas com viés sustentável, na forma defendida pelo pesquisador desta Tese, em especial.

CAPÍTULO 2

SUSTENTABILIDADE E SUA APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Entendendo a Sustentabilidade e suas Dimensões

Por volta da década de 1960 havia uma preocupação maior na comunidade internacional com os limites do desenvolvimento do planeta e como consequência começaram as discussões acerca dos riscos da degradação do meio ambiente. Tais discussões ganharam notoriedade e levaram a Organização das Nações Unidas (ONU) a promover, em 1972, em Estocolmo, uma Conferência sobre o Meio Ambiente¹⁵⁷.

A partir da aludida Conferência aprofundaram-se os questionamentos referentes ao processo de desenvolvimento e à necessidade de encontrar alternativas sustentáveis, uma vez que mencionado processo passou a ser incorporado ao discurso do crescimento econômico e da qualidade de vida, objetivos alcançáveis com o crescimento da produção industrial e do consumo.

Com a publicação no Brasil, em 1987, de 'O Nosso Futuro Comum', ou Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), passou-se a conceituar o desenvolvimento sustentável como aquele que "precisa atender às necessidades de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor, sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem às suas próprias"¹⁵⁸.

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) é que o desenvolvimento sustentável passou a ser a questão principal de política ambiental, conceituado como "aquele que busca as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades"¹⁵⁹.

Entre dezenas de recomendações apresentadas na indigitada Conferência, duas fundamentais recebem destaque a primeira delas, consiste na preservação do meio ambiente

¹⁵⁷ MELO, Marciano Almeida. **O desenvolvimento industrial e o impacto no meio ambiente**. 2011. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6837>. Acesso em: 16 mar. 2017.

¹⁵⁸ MELO, Marciano Almeida. **O desenvolvimento industrial e o impacto no meio ambiente**. p. 12.

¹⁵⁹ MIKHAILOVA, Irina. **Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática**. *In: Revista Economia e Desenvolvimento*, n° 16, 2004, p. 26.

para as futuras gerações garantindo recursos naturais para a subsistência da espécie humana e demais seres vivos; a segunda, consiste na diminuição da fome e da pobreza que segundo o estudo é a causa, também provocada pelo desequilíbrio ecológico e pelo alto padrão de consumo¹⁶⁰.

Desse contexto compreende-se que o conceito de desenvolvimento sustentável não se relaciona apenas à preservação dos recursos naturais e à construção de sociedades sustentáveis, e sim ao princípio da equidade econômica, da justiça social e do incentivo à diversidade cultural e defesa do meio ambiente¹⁶¹.

Etimologicamente, a palavra sustentável tem origem no latim *sustentare*, que significa sustentar, apoiar e conservar. Tem seu conceito relacionado a uma mentalidade, “atitude ou estratégia que é ecologicamente correta e viável no âmbito econômico, social e com uma diversificação cultural”¹⁶².

Esse conceito surge da preocupação com os valores e objetivos difundidos pelo capitalismo, que descreve a finitude dos recursos naturais e a degradação do meio ambiente. Em longo prazo pode resultar na escassez de alimentos, transformações climáticas e catástrofes ambientais, entre outros¹⁶³.

Como visto, os registros revelam que a Sustentabilidade e seu debate ganharam contornos mais específicos com o advento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD)¹⁶⁴, na qual se fixou que o desenvolvimento das economias mundiais se desse sem comprometimento da “capacidade de suporte dos ecossistemas e seus ciclos, garantindo a existência social [...] a longo prazo”¹⁶⁵.

Não obstante a utilização frequente de termos como “sustentável”, “Sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável”, tanto na literatura quanto nas atividades e relações do setor

¹⁶⁰RIBEIRO, Amarolina. **Desenvolvimento sustentável**. 2003. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

¹⁶¹ CASAGRANDE JUNIOR, Eloy Fassi; PERALTA, Líbia Patrícia. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: LTr, 2012. p. 69.

¹⁶² DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade: origem e fundamentos; educação e Governança global; modelo de desenvolvimento**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 82.

¹⁶³ DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade: origem e fundamentos; educação e Governança global; modelo de desenvolvimento**. p. 121.

¹⁶⁴ Formada pela ONU em 1983, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) foi criada para estudar as possibilidades de cooperação entre países e desenvolver meios de colaboração entre a comunidade internacional no trato das questões ambientais de interesse global.

¹⁶⁵ SARTORI, S.; LATRÔNICO, F.; CAMPOS, L. M. S. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 1, p. 1-22, 2014.

privado e do setor público, incluindo-se as políticas públicas, ainda não existe consenso em torno desses conceitos. Eles variam de acordo com a perspectiva que se pretende adotar ou vinculações com as quais se pretenda trabalhar¹⁶⁶.

O discurso sobre o termo Sustentabilidade perpassa pelo reconhecimento das diferentes interpretações e formas de uso da expressão¹⁶⁷ o que leva à necessidade de reconhecimento da “existência de várias formas de sua utilização, sendo esta dependente da orientação cognitiva” que se tenha a pretensão de imprimir¹⁶⁸.

Dos inúmeros conceitos que emergiram buscando definir Sustentabilidade, muitos deles contraditórios entre si, o que parece inquestionável é que a Sustentabilidade está ligada à noção de durabilidade, com vistas para o futuro. A busca da Sustentabilidade é um processo contínuo e dinâmico que pode ser aprimorado constantemente [...] De fato, para que um sistema possa ser considerado sustentável, ele haverá de ser ambientalmente adequado, economicamente viável e socialmente justo¹⁶⁹.

Pedrini e Oliveira alertam que o termo Sustentabilidade, usado sem sua qualificação respectiva, não tem sentido algum e sozinha a palavra nada significa. Seu uso pelo empresariado, de modo descuidado, nada mais evidencia que o seu desinteresse genuíno com as questões socioambientais. Afirmar apenas que se adota a Sustentabilidade nada significa de verdadeiro. Pode apenas demonstrar adoção de um termo da moda¹⁷⁰.

Freitas concebe o Princípio da Sustentabilidade como o princípio constitucional responsável pela concretização dos primados exarados no Texto Maior:

Trata-se do princípio constitucional que determina, com Eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização

¹⁶⁶ STEPANYAN, Karen.; LITTLEJOHN, Allison.; MARGARYAN, Anoush. Sustainable e-Learning: Toward a Coherent Body of Knowledge. **Educ. Tech. & Soc.**, v. 16, n. 2, p. 91-102, 2013.

¹⁶⁷ FIEIL, Alexandre André e SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2017. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n3/1679-3951-cebape-15-03-00667.pdf>>. Acesso em 06 mar. 2018.

¹⁶⁸ SARTORI, S.; LATRÔNICO, F.; CAMPOS, L. M. S. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, n. 1, p. 1-22, 2014.

¹⁶⁹ CORREA, Inês Varoto. **Indicadores de Sustentabilidade para Agroecossistemas em Transição Agroecológica na Região Sul do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. UFPEL, 2007. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2010/01/Corr%C3%AAa-Inez-Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 06 mar.2018.

¹⁷⁰ PEDRINI, Alexandre de Gusmão; OLIVEIRA, Felipe Carvalho de. Percepção pública e educação ambiental no enfrentamento das mudanças climáticas globais antropogênicas no Brasil: uma proposta. *In* OLIVEIRA, Marcia Maria Dosciatti de Oliveira (et al.). (Orgs.). **Cidadania, meio ambiente e Sustentabilidade [recurso eletrônico]**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2017, p. 21.

solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. [...] Sustentabilidade é uma situação de equilíbrio dinâmico das ações humanas com a homeostase da natureza, pela qual a capacidade de recuperação do meio ambiente não é superada por sua exploração, conceito que deve ser adotado pela Administração Pública em todos os níveis. É condição fundamental para a vida humana, quiçá para a própria vida¹⁷¹.

Nesta Tese, deixa-se claro, filia-se a compreensão de que a Sustentabilidade é um princípio constitucional e direito fundamental calcado nos fundamentos da Carta Republicana brasileira de 1988. Antes dela, essa construção era temerária, doravante, entretanto, não outra alocação que lhe faça jus, senão a de direito fundamental, ainda que implícito. A esse respeito Pecces-Barba lembra que somente com o advento da modernidade é que os direitos fundamentais passaram a ter expressão jurídica; dessa forma, há que se fazer prevalecer lecionadas conquistas:

No se puede hablar propiamente de derechos fundamentales hasta la modernidad. Cuando afirmamos que se trata de un concepto histórico propio del mundo moderno, queremos decir que las ideas que subyacen en su raíz, la dignidad humana, la libertad o la igualdad por ejemplo, sólo se empiezan a plantear desde los derechos en un momento determinado de la cultura política y jurídica¹⁷².

Mafra, nessa seara, é contumaz ao reforçar a natureza de Direito Fundamental legado à Sustentabilidade, sobrelevando seu exponencial valor supremo:

Ademais, a Sustentabilidade é valor supremo e princípio constitucional, responsável por trazer caráter valorativo para o desenvolvimento “sustentável”, vez que o condiciona a ter Sustentabilidade em todas as suas vertentes. Ela é direito fundamental material não escrito de categoria decorrente e implícita¹⁷³.

Essa compreensão é tão crucial e relevante para as ações e políticas de tutela à Sustentabilidade que Garcia e Garcia chegam a afirmar que o direito a um meio ambiente

¹⁷¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade** – direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: editora fórum, 2016, p. 85

¹⁷² PECES-BARBA, Gregorio. La diacronía del fundamento y del concepto de los Derechos: el tempo de la historia. *In: Curso de Derechos Fundamentales: teoría general*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995. p. 100-204. 4.1 “Não se pode falar propriamente em direitos fundamentais até o advento da Modernidade. Quando afirmamos que se trata de um conceito histórico próprio do mundo moderno, queremos dizer que as ideias que jazem em suas raízes, a dignidade humana, a liberdade ou a igualdade, por exemplo, apenas começam a surgir em um momento determinado da cultura política e jurídica.” (Tradução livre do autor da Tese).

¹⁷³ MAFRA, Juliete Ruana. O paradigma da Sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015, p. 561. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 18 jun.2016.

sustentável é o que garante a efetivação dos direitos sociais:

Nesse sentido, a proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo desses últimos (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc), em patamares desejáveis constitucionalmente, estão necessariamente vinculados às condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso à água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo mínimo existencial), à alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes), à moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados)¹⁷⁴.

Pissarelo¹⁷⁵, em reforço, indica que a indeterminabilidade constitucional do conteúdo dos direitos sociais e a necessidade de regulamentação legislativa são constantes argumentos utilizados por parte da doutrina para não conceder aplicação imediata aos direitos sociais, o que materializa, segundo o autor, obstáculo à sua efetivação. Assim, há que se caminhar em busca da descomplexificação dessa questão, visto que a inserção de específico direito fundamental na tabela de direitos de liberdade ou sociais em certa Constituição é mero contrato sem o condão de distinguir a integralidade ou essência predominante em cada direito.

En este contexto, la reconstrucción democrática de las garantías institucionales de los derechos sociales debería plantear su perfeccionamiento, desarrollo y coordinación no sólo em términos horizontales sino también verticales, es decir, em múltiples escalas infra y supra-estatales¹⁷⁶.

O principal desafio da Sustentabilidade é a sua afirmação como teoria alternativa de desenvolvimento. É imprescindível para isso a elaboração de indicadores eficientes e práticos para mensurá-la e avaliá-la de forma adequada¹⁷⁷. Atualmente tornou-se essencial para caracterizar diversos produtos e serviços, como carros com conceito de Sustentabilidade, prédios, empreendimentos e até mesmo roupas.

A Sustentabilidade tem como propósito o desenvolvimento que venha a satisfazer as necessidades das gerações atuais sem que haja comprometimento das gerações futuras.

¹⁷⁴ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do Princípio da Sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. In: Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Heloise Siqueira Garcia. (Org.). **Lineamentos sobre a Sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2014, v. 1, p. 37-54.

¹⁷⁵ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid, 1995. p. 100-204.

¹⁷⁶ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid, 1995. p. 100-204.

¹⁷⁷ VEIGA, Jose Eli. **Sustentabilidade**: a legitimidade de um novo valor. São Paulo: SENAC, 2010. p. 82.

Cruz e Bodnar esclarecem que a construção e consolidação do princípio da Sustentabilidade teve como fundamento histórico a necessidade de avanços econômicos para os países subdesenvolvidos, fazendo uso de tecnologias dos países desenvolvidos sem, contudo, comprometer o equilíbrio ecológico. Segundo os autores, o conceito de Sustentabilidade surge somente em 2002:

Um conceito integral de Sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Johannesburgo, quando restaram consagradas, além da dimensão global, as perspectivas: ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla. Dessa forma, só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão 'Sustentabilidade', ao invés de desenvolvimento com o qualificativo 'sustentável'. Isso porque a partir deste ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor¹⁷⁸.

Depreende-se, pois, que a Sustentabilidade é um conceito aberto e subjetivo, no entanto deve restar claro que a insustentabilidade do modelo em que se vive expõe o planeta a riscos irreversíveis nos âmbitos ecológico e social.¹⁷⁹

Freitas¹⁸⁰, por conseguinte, assinala que o princípio da Sustentabilidade faz insurgir um novo paradigma:

[...] o princípio do desenvolvimento sustentável (ou da Sustentabilidade, como se prefere), levado a bom termo, introduz gradativa e plasticamente, na sociedade e na cultura, um novo paradigma [...] o princípio constitucional da Sustentabilidade estatui, com Eficácia direta e imediata, em primeiro lugar, o reconhecimento da titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram. Em segundo lugar, impõe assumir a ligação de todos os seres, cima das coisas, e a inter-relação de tudo. De fato, uma das lições mais significativas das ciências ambientais é de que todas as coisas são interdependentes. Em terceiro lugar, o princípio determina sopesar os benefícios, os custos diretos e as externalidades, ao lado dos custos de oportunidade, antes de cada empreendimento.

Desarte, o princípio da Sustentabilidade revela-se como um princípio constitucional que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade para a concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, assegurando o direito ao bem-estar no presente e no futuro¹⁸¹.

¹⁷⁸CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade**. UNIVALI: 2012. p. 111.

¹⁷⁹CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade**. p. 113.

¹⁸⁰FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 31-33.

¹⁸¹FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 41.

Cruz e Bodnar lecionam, nesse contexto, que a Sustentabilidade guarda em si propriedades unificadora e integrantes:

A Sustentabilidade importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante; isso implica a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum, o que pressupõe um novo paradigma, portanto. Embora o conteúdo do princípio da Sustentabilidade esteja historicamente direcionado às bases da produção nos modelos capitalistas liberais, esta noção deve ser ampliada para que os beneficiários do desenvolvimento sejam todos aqueles componentes bióticos e abióticos que garantirão a vida em plenitude, inclusive para as futuras gerações¹⁸².

Freitas¹⁸³ expressa, pontualmente, que a Sustentabilidade é um valor supremo:

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

Sendo assim, a Sustentabilidade é um princípio constitucional que determina a responsabilidade direta do Estado na concretização do desenvolvimento sustentável, preferencialmente de modo preventivo e precavido para as presentes e futuras gerações.

É possível afirmar, portanto, que a Sustentabilidade surge como uma necessidade de repensar o modo de vida no planeta, seja pelas teorias de economia ou pelas práticas do desenvolvimento, visando condições ecológicas de sobrevivência humana no planeta.

Dessa sorte, a Sustentabilidade evoca um pensamento contrário a tudo o que se viveu no planeta até os dias atuais. A consciência de que o tempo de sobrevivência humana no planeta está chegando ao fim deve ser o pano de fundo de toda a mudança de atitude que o planeta suplica.

Trata-se de um conceito muito explorado pelas empresas para mostrar que o produto foi fabricado sem danificar ou prejudicar o meio ambiente, conseqüentemente classificado como ecologicamente correto e não poluente¹⁸⁴.

Múltiplos são os esforços teóricos para conceituar a Sustentabilidade. Sachs a percebe como um crescimento sustentado que significa um crescimento constante na economia

¹⁸² CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do Direito. Porto Alegre RECHTD/UNISINOS. RECHTD. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, p. 75-83, 2011, p. 81.

¹⁸³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 133-134.

¹⁸⁴ VEIGA, Jose Eli. **Sustentabilidade: a legitimidade de um novo valor**. p. 125.

e como gestão sustentável, que importa em dirigir uma organização valorizando todos os fatores que a englobam¹⁸⁵.

Vários desses conceitos incluem as palavras 'sustentável' ou 'sustentado', e a diferença entre ambas é que a primeira indica que há a possibilidade de sustentação, enquanto que a segunda expressa que a sustentação já foi alcançada¹⁸⁶.

A Sustentabilidade indica a busca pelo equilíbrio entre a melhoria da qualidade de vida dos homens e o limite ambiental do planeta. Não está necessariamente associada ao termo desenvolvimento, mas considera alternativas viáveis, ambientalmente corretas e socialmente justas para a construção da sociedade. Sachs leva em consideração cinco dimensões¹⁸⁷:

social: foca a melhor distribuição de renda e a diminuição das desigualdades sociais;

econômica: objetiva a alocação e gerenciamento mais eficiente dos recursos e acabar com as políticas protecionistas e acesso limitado à ciência e tecnologia;

ecológica: envolve medidas relacionadas ao uso moderado e racionalizado dos recursos naturais e a definição de normas de proteção ambiental;

espacial: dirigida à obtenção de uma configuração rural/urbana mais equilibrada; e

cultural: busca fazer com que os processos de modernização tenham soluções específicas de acordo com a cultura, o ecossistema e a área em questão.

Desde a Cúpula de Johannesburgo de 2002 fala-se com toda clareza das três dimensões da Sustentabilidade: a social, a ambiental e a econômica, mas grande é o rol de autores que vêm acrescentando outras dimensões à Sustentabilidade, como o autor mencionado acima, mas ao longo dos tempos esse rol vem sendo significativamente elástico.

Nesse norte, discute-se, por exemplo, que a dimensão cultural é uma ramificação ou desdobramento da Sustentabilidade social, já que, por definição, a cultura é fruto de processos sociais¹⁸⁸.

¹⁸⁵ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 311.

¹⁸⁶ TORRESI, Susana I. Córdoba de; PARDINI, Vera L.; FERREIRA, Vitor F. **O que é Sustentabilidade? In:** Química Nova, vol. 33, n.1. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-40422010000100001>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

¹⁸⁷ SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993. p. 24.

¹⁸⁸ FERRER, Gabriel Real Ferrer; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, Sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. In:** Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 34, 2016. Disponível

Do mesmo modo, a maior parte das novas 'dimensões' propostas podem ser enquadradas, sem maior esforço, em alguma das três clássicas (social, econômica e ecológica). Ferrer¹⁸⁹, entretanto, assinala a dimensão tecnológica como uma ampliação dos fundamentos tanto do direito como da Sustentabilidade, considerando, principalmente, que o fator tecnológico não é considerado nas dimensões clássicas, mas é fundamental, tanto para alcançar o sucesso em cada uma das áreas como para garantir a própria viabilidade da Sustentabilidade.

Efetivamente, não se pode descrever a sociedade atual sem levar em conta a influência que a tecnologia exerce sobre a sua estrutura e sobre as relações que nela se estabelecem. De fato, ao longo da história, foi a tecnologia que determinou os modelos sociais imperantes em cada momento¹⁹⁰.

Dessa sorte, é imprescindível que na atual sociedade do conhecimento também seja adicionada a dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá garantir um futuro mais sustentável. A ciência e a técnica estão a serviço do homem e da Sustentabilidade. Assim, elas possibilitam prover os modelos sociais que propiciam um novo saber tecnológico e permitem a criação de novos sistemas de Governança.

A dimensão tecnológica é a dimensão propulsora das demais, é indispensável que a visão sustentável também parta dela, porque assim fará com que se crie, construa e reinvente mecanismo de efetivação das demais dimensões tradicionais da Sustentabilidade. Por isso, a necessidade do equilíbrio está em todas as dimensões, haja vista que sem a harmonia de todas as searas não se alcançará a verdadeira Sustentabilidade, ou seja, o equilíbrio planetário¹⁹¹.

No enfoque da Sustentabilidade voltada às questões sociais, os estudos de Assis e Campos revelam a real importância da Sustentabilidade para promoção da justiça social, acolhida pelas dimensões da Sustentabilidade¹⁹².

em: seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/download/62003/38600>. Acesso em: 17 nov. 2017.

¹⁸⁹ HITCHCOCK, Darcy E.; WILLARD, Marsha L. **The business guide to sustainability: practical strategies and tools for organizations**. 3. ed. New York: Routledge, 2015.

¹⁹¹ FERRER, Gabriel Real Ferrer; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, Sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. *In*: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, n. 34, 2016. Disponível em: <seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/download/62003/38600>. Acesso em: 17 nov. 2017.

¹⁹² ASSIS, Morgana; CAMPOS, Eduardo Erivelton. **As dimensões da Sustentabilidade em face ao princípio da dignidade da pessoa humana como direito fundamental**. Disponível em <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4555/3124>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

Entende-se que o meio ambiente necessita ser tutelado pelo Estado e pela sociedade, pois é dever de todos a preservação desse recurso para uma vida digna e sadia, dado o atendimento às necessidades da sociedade.

O princípio da dignidade da pessoa humana, dessa forma, é também um direito fundamental¹⁹³ e perpassa a questão da Sustentabilidade, ou seja, a manutenção da dignidade da pessoa humana e a preservação dos seres vivos com qualidade estão respaldadas pelo direito de preservar racionalmente os recursos naturais utilizados pela sociedade, sem afetar o meio ambiente e a qualidade de vida dos seres vivos.

As reflexões acerca da Sustentabilidade provocam a necessidade de releitura dos antigos modelos, lançando um olhar diferenciado nas relações econômicas, sociais e de justiça, além da ecológica. O equilíbrio nestas dimensões, somado à força da dimensão tecnológica, é condição inescapável para se alcançar o verdadeiro Desenvolvimento Sustentável.

Com referidas reflexões, passamos para o tópico seguinte com o escopo de discutir, com maior profundidade, a temática da Sustentabilidade na esfera da Administração Pública.

2.2 Sustentabilidade na Administração Pública: o novo papel do Estado

A Sustentabilidade na Administração Pública é uma estratégia para a construção de um novo modelo de cultura institucional, visando a inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas.

A necessidade que se impõe ao Estado de buscar implantar critérios sustentáveis nas Aquisições Públicas nasce das disposições do Texto Maior. Justino de Oliveira informa que o Estado deve, imperativamente, trilhar um caminho de respeito e fiel observância aos valores fundantes da nossa Constituição, em especial aqueles que sustentam o Estado Democrático brasileiro como as disposições constantes no art. 1º da CRFB/1988:

[...] o Estado não pode desobrigar-se do seu papel de indutor, promotor e garantidor dos direitos fundamentais. Ao contrário, cumpre à organização estatal - mormente por meio de seu aparato administrativo - exercer ações em número, extensão e profundidade suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de realizar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana (inc. III do art. 2º da Constituição Brasileira)¹⁹⁴.

¹⁹³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2012. p. 42.

¹⁹⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração Pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais*.

Nessa construção, o autor defende a Sustentabilidade como um direito fundamental que não pode prescindir de Efetividade, impondo aos gestores públicos a maior Eficácia em seus atos. Dias, nessa mesma vertente, alude:

No período mais recente, de consolidação do regime democrático brasileiro, crescem as pressões para o atendimento de demandas sociais reprimidas, o que vem carregando preocupação com a Eficiência administrativa, ou seja, com a rapidez e com a adequação dos resultados a fins manifestos. Essa aflição justifica a busca por novos instrumentos de atuação da Administração Pública em prol da efetivação de direitos fundamentais. A constitucionalização e, nessa medida, a politização do direito administrativo podem satisfazer essa pretensão¹⁹⁵.

Diante dessas novas exigências ampliou-se a importância do Estado no contexto de Sustentabilidade, exigindo uma presença maior como agente direto da relação de Sustentabilidade “no sentido de não ter o único atributo de promover a consciência e participação social, na geração do desenvolvimento sustentável, o ente administrativo é também um ator dessa relação”¹⁹⁶.

A Administração Pública deve ter a função de defesa e preservação do meio ambiente para que possa realizar uma gestão articulada e positiva tanto na esfera social como ambiental.

A questão de consumo está intrinsecamente ligada à noção de Sustentabilidade e o Estado e a Administração Pública têm papel fundamental, pois, além de seu poder normativo é o grande consumidor, podendo “fomentar o mercado, e como empregador pode imprimir uma cultura administrativa sustentável”¹⁹⁷.

Para que se obtenha êxito, o Estado deve estabelecer diretrizes e atividades administrativas e operacionais que proporcionem a realização de planejamento, direção, controle e alocação de recursos, “com o objetivo de obter efeitos positivos sobre o meio

Cadernos da Escola de Direitos e Relações Internacionais da UniBrasil, jan/dez, 2007, p. 149-150.

¹⁹⁵ DIAS, Solange Gonçalves. Estado, Constituição e Direito Administrativo: caminhos para a Efetividade dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**, n. 3, primeiro semestre de 2015, p. 3-22. Disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/>. Acesso em: 19 dez. 2016.

¹⁹⁶ ROCHA, Suyene Monteiro *et al.* **Sustentabilidade na Administração Pública**. *In:* Revista ESMAT. Ano 8 - n. 11 jul./dez. 2016, p. 107.

¹⁹⁷ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 57.

ambiente, quer reduzindo ou eliminando os danos ou problemas causados pelas ações humanas, quer evitando que eles surjam¹⁹⁸.

De uma maneira geral, qualquer tentativa feita em prol de aprimorar a definição dos produtos, obras e serviços adquiridos pela Administração Pública para reduzir a agressão ao meio ambiente, ou promover o desenvolvimento e a justiça social, pode ser traduzida como uma contratação sustentável.

Qualquer novo requisito que venha a ser exigido do fornecedor que melhore o objeto adquirido em relação a um dos três vieses da Sustentabilidade: econômico, social e ambiental, pode ser considerado como um esforço para a compra sustentável.

Na perspectiva das compras sustentáveis, a obtenção do melhor valor não leva em consideração apenas o preço dos bens e serviços, englobando fatores como qualidade, Eficiência, proteção ambiental, garantia dos direitos humanos e respeito às leis trabalhistas, dentre outros¹⁹⁹.

A apreensão de que a tutela e a preservação do meio ambiente é uma meta a ser perseguida pelas nações do mundo, com o objetivo maior de garantir condições sustentáveis para as gerações presentes e futuras, é uma disposição que se encontra concretizada nos documentos gestados na Agenda 21 e disseminados na ordem global²⁰⁰.

Dos mandamentos expressos na referida Agenda decorrem inúmeras iniciativas com vistas a propiciar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. Nesse panorama, a eleição de critérios de Sustentabilidade ambiental na vasta esfera de manifestação da vida em sociedade e da atuação estatal importa no amadurecimento da humanidade com relação aos constantes avisos da natureza. As licitações tendentes a promover Compras Públicas Sustentáveis são, portanto, fonte de inestimável e incontáveis possibilidades de concretude do princípio da Sustentabilidade, impondo ao Estado um novo papel em sua atuação, que, nesse contexto, passa a ter elevado compromisso com a Sustentabilidade e suas dimensões.

¹⁹⁸ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. p. 58.

¹⁹⁹ CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 65.

²⁰⁰ BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008. p. 61.

Dessa sorte, trata-se, adiante, de analisar o papel do Estado nas Compras Públicas Sustentáveis, verificando os procedimentos adotados para promoção e concretude de referido evento.

2.3 Compras Públicas Sustentáveis: o Estado como promotor de Sustentabilidade

A Constituição Brasileira de 1988 parece não deixar dúvidas quanto ao papel do Estado no que tange à defesa dos Direitos Fundamentais e valores que fundamentam a República. Nesse cenário, as compras públicas surgem como uma via possível à concretude do princípio da Sustentabilidade, entendido nesta tese como Direito Fundamental, de múltiplas dimensões. Nessa perspectiva, faz-se necessário compreender a categoria das Compras Públicas Sustentáveis.

As instituições públicas ambientais, ensina Villac, devem estar estruturadas para serem capazes de cumprir com as suas responsabilidades e propor políticas ambientais compatíveis com as necessidades da sociedade. Essas decisões deverão ser voltadas para garantir os aspectos ambientais nas políticas públicas em geral e para vencer o desafio ambiental²⁰¹.

Nessa tônica, uma compra é sustentável quando o comprador considera a necessidade real de efetuar a compra, as circunstâncias em que o produto visado foi gerado, os materiais e as condições de trabalho de quem o produziu bem como a avaliação de como o produto se comportará em sua vida útil até sua disposição final²⁰².

Para além disso, será preciso fortalecer as instituições governamentais, prepará-las para cumprir seu papel de modo efetivo e também que todos os agentes do governo repensem como conduzir suas próprias atividades.

Em linhas gerais, Compras Públicas Sustentáveis (CPS) são aquelas que incorporam critérios de Sustentabilidade nos processos licitatórios; ou seja, são consistentes com os princípios abarcados pelo desenvolvimento sustentável, um conceito complexo que

²⁰¹ VILLAC, Teresa; BLIACHERS, Marcos Weiss. **Implementando licitações sustentáveis na Administração Pública**. Brasília: AGU, 2013. p. 31.

²⁰² CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**.

busca promover uma sociedade mais justa e equitativa para as gerações atuais e futuras, desenvolvendo-se nos limites (ou na capacidade de suporte) do meio ambiente²⁰³.

A despeito da variedade de termos utilizados, a essência das Compras Públicas Sustentáveis é que as autoridades públicas deveriam se responsabilizar, em suas próprias práticas de aquisições, por identificar e dar preferência aos produtos e serviços mais favoráveis para uma sociedade sustentável²⁰⁴.

De maneira clássica, a compra pública é definida como a implementação de obras, bens e serviços nas melhores condições possíveis, tendo como parâmetros primordiais o preço e a qualidade, mas de uma perspectiva mais genérica ela formaliza-se por intermédio de um contrato bilateral, com direitos e obrigações e com pagamento de preço, como contraprestação da transferência do domínio do bem. Entretanto, na esfera pública, com lastro na legislação pertinente, a exemplo do artigo 6º da Lei n. 8.666/1993, o termo ‘compras’ é definido como “toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente”²⁰⁵.

As compras e contratações governamentais, nessa linha, compreendem procedimentos com características e componentes de caráter comercial, envolvendo a negociação de propostas de preço, e de caráter jurídico-legal, sujeitando-se a controles, à interposição de recursos e à aplicação de sanções administrativas²⁰⁶.

Nesse sentido, observa-se a responsabilidade do gestor público encarregado de definir as regras para assegurar a livre concorrência, sem perder de vista o interesse do governante em dispor do melhor produto/serviço pelo menor preço possível.

É nesse contexto de compras públicas que a escala das Compras Governamentais produz um efeito ‘cascata’ sobre os fornecedores, multiplicando investimentos na direção da Sustentabilidade, podendo transformar-se numa ferramenta importante de promoção do

²⁰³ BERNARDO, Carlos S. C. M. de Oliveira; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. *In*: Revista de Administração Pública, v. 49, n. 1, 2015. p. 189. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

²⁰⁴ CARDOSO, Jhêssica Ribeiro. **Contratações públicas sustentáveis: da teoria à prática**. Brasília, ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2016. Disponível em: <<https://comunidades.enap.gov.br/ram/compras/pdf/licitacoes-sustentaveis.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

²⁰⁵ OLIVEIRA Walber Cristhiano de; MERCÊS, Clenildo Francisco de Lima. **Os benefícios do pregão eletrônico na gestão de compras da secretaria da saúde do estado de Roraima (SESAU-RR)**. 2013. Disponível em: <<http://200.230.184.11/ojs/index.php/CCHAS/article/download/78/57>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

²⁰⁶ BERNARDO, Carlos S. C. M. de Oliveira; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. **Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável**. *In*: Revista de Administração Pública, v. 49, n. 1, 2015. p. 189. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

desenvolvimento sustentável, sob indução da esfera pública, mas com repercussão estendida a toda a sociedade, nomeadamente com impactos diretos na iniciativa privada²⁰⁷.

Considerando o volume de consumo do Estado e sua representatividade na economia nacional, associado ao debate que condiciona desenvolvimento à preocupação com a questão da Sustentabilidade econômica, social e ambiental, é apropriado reescrever o conceito de compras públicas incorporando novos elementos, tais como: i) satisfação das necessidades humanas, ii) preocupação com futuras gerações e; iii) preocupação com a distribuição social da renda²⁰⁸.

Assim, por meio das Compras Públicas Sustentáveis, o Estado contribui com o preceito constitucional que institui a todos o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum de todos e essencial à qualidade de vida, cabendo ao referido Estado e à coletividade o dever de cautelar o meio ambiente, defendendo-o e preservando-o para as presentes e futuras gerações. Nessa senda, deve promover políticas públicas que induzam a um padrão de consumo e produção que atenda ao interesse público de uma sociedade mais justa e igualitária, sem comprometer o bem-estar das gerações futuras²⁰⁹.

Nesse contexto, as compras públicas precisam incentivar o mercado nacional a ajustar-se à nova realidade da Sustentabilidade que está se tornando o fator diferencial de competitividade, pois produtos, serviços e obras de menor impacto ambiental, ainda que tenham um maior custo aparente no momento da aquisição/contratação, são mais econômicos no longo prazo.

Isso porque reduzem os gastos do Estado com políticas de reparação de danos ambientais, têm maior durabilidade, menor consumo de energia e materiais, e incentivam o surgimento de novos mercados e empregos “verdes”, gerando renda e aumento de arrecadação tributária.

As contratações públicas sustentáveis podem abranger vários itens de interesse da Administração Pública como computadores “verdes”, equipamentos de escritório feitos de madeira certificada, papel reciclável, transporte público movido a energia mais limpa, alimentos

²⁰⁸ CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio. (Org.). **Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais**. Belinda. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 83.

²⁰⁹ FIORILLO, Celso Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2009, p. 27/29.

orgânicos para as cantinas, eletricidade produzida por fontes de energia renováveis, sistemas de ar-condicionado de acordo com as soluções ambientais de ponta, bem como a contratação de edifícios energeticamente eficientes²¹⁰.

A seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público deve eleger os bens e serviços cujas características atendam a especificações adequadas, tanto em termos de qualidade e funcionalidade, quanto dos princípios e deveres do Estado, definidos na Constituição Federal²¹¹.

A Administração Pública tem o dever, por consectário, de selecionar os bens, serviços e obras mais vantajosas, em sentido amplo, não abrangendo somente o preço, mas também a qualidade e promover a proteção ao meio ambiente. E para isso, o Estado deve adotar e analisar os seguintes itens para efetuar uma compra pública sustentável:

- identificar os bens, serviços e obras mais adquiridos para analisar a viabilidade de adotar exigências de Sustentabilidade nas licitações futuras, optando por produtos equivalentes que causem menor impacto ambiental e também devem ser exigidas práticas sustentáveis nas execuções dos serviços e obras;
- verificar a disponibilidade no mercado e demonstrar o aumento da demanda por produtos mais sustentáveis;
- incluir gradativamente critérios ambientais, elaborando especificações técnicas claras e precisas dos produtos, bens e construções sustentáveis;
- incluir novos critérios nos editais de compras, serviços e obras;
- comunicar-se com outros gestores para trocar informações, pedir auxílio e, caso precise, sensibilizá-los²¹².

E, apoiadas nos critérios de Sustentabilidade, as compras públicas trariam muitos benefícios, uma vez que busca incorporar simultaneamente critérios de Eficiência econômica, social e ambiental²¹³.

²¹⁰ PERERA, Oshanieta. **State of play in sustainable public procurement**. IISD; Teri, 2007. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. As Compras Públicas Sustentáveis e sua evolução no Brasil. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Rio de Janeiro, jan.-jun./2013. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/1084-1102.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2017.

²¹¹ CARDOSO, Jhêssica Ribeiro. **Contratações públicas sustentáveis: da teoria à prática**. Brasília: ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2016. Disponível em: <<https://comunidades.enap.gov.br/ram/compras/pdf/licitacoes-sustentaveis/contratacoes-publicas.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

²¹² CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio. (Org.). **Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais Belinda**. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 73.

²¹³ CARDOSO, Jhêssica Ribeiro. **Contratações públicas sustentáveis: da teoria à prática**. Brasília: ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2016. Disponível em: <<https://comunidades.enap.gov.br/ram/compras/pdf/licitacoes-sustentaveis/contratacoes-publicas.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

A Administração Pública tem como objetivo primaz a realização de um trabalho em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra, além de ser indutora do desenvolvimento. Para isso, deverá adotar duas atividades distintas, a de planejar e a de executar: “administrar significa não só prestar serviço, mas executá-lo visando obter um resultado útil”²¹⁴.

Uma das formas de administrar relaciona-se às ações tomadas no sentido de liderar parcerias para promover um desenvolvimento mais sustentado e equitativo. O processo de compras públicas tem, então, alta relevância, uma vez que é o indutor, principalmente perante os produtores, da adoção de critérios sustentáveis na fabricação de produtos a serem ofertados.

Essa é uma das maneiras que muitos países passaram a usar, isto é, seu poder de compra para fomentar iniciativas de produção sustentáveis. Essas ações devem, portanto, ser articuladas e implementadas de forma transversal para que possam contribuir para a consolidação das bases que permitirão a definição e implantação de uma política efetiva para o desenvolvimento sustentável do país²¹⁵.

A Administração Pública, como grande consumidora de bens e serviços, como cumpridora responsável das políticas públicas e com o poder de compra que tem com as licitações, precisa dar o exemplo das boas práticas nas atividades que desenvolve e passar a adotar o processo de inserção da responsabilidade socioambiental e da Sustentabilidade em tais atividades²¹⁶.

No ano de 1999 o Ministério do Meio Ambiente brasileiro, com o intuito de buscar novas soluções para promover mudanças nos padrões de consumo e produção, lançou um projeto denominado Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P).

Esse programa busca a construção de uma nova cultura institucional nos órgãos e entidades públicos e tem como objetivo estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos, da gestão adequada dos resíduos, da Licitação sustentável

²¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e amp. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 145.

²¹⁵ MINC, Carlos. **Agência ambiental na Administração Pública: equilibrando**. 5. ed. revista e atualizada. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

²¹⁶ MINC, Carlos. **Agência ambiental na Administração Pública: equilibrando**, p. 35.

e da promoção da sensibilização, capacitação e qualidade de vida no ambiente de trabalho²¹⁷.

Com base nesse Programa, a gestão pública apresenta a Sustentabilidade no âmbito governamental como um diferencial, em que os administradores passam a ser os principais agentes de mudança. Pequenas e simples ações realizadas diariamente, como, por exemplo, o uso eficiente da água e da energia, a coleta seletiva, o consumo responsável de produtos e serviços, entre outros, contribuem para esse processo²¹⁸.

Desse ponto da pesquisa é possível avançar para compreender um pouco mais os processos que envolvem as Compras Públicas Sustentáveis. As licitações, como é sabido, são em regra o procedimento formal que caracteriza e reveste as aquisições no seio da Administração Pública. As Licitações Sustentáveis, entretanto, configuram debate relativamente amplo entre os agentes públicos e merecem, portanto, maior discussão para apreender suas vertentes.

2.4 Licitação Sustentável: um caminho para concretude de Compras Públicas Sustentáveis

O termo 'Licitação Sustentável' deve ser entendido como o procedimento licitatório que ajusta as necessidades da Administração Pública ao consumo, porém conexo ao conceito de desenvolvimento sustentável. Recebe também outras denominações, como: Licitação verde, ecoaquisição, Licitação positiva, Licitação ambientalmente amigável²¹⁹.

Ao apresentar a Licitação sustentável na 6ª Conferência Anual de Compras Governamentais nas Américas, em Lima, Peru, o Ministério do Planejamento assim definiu as licitações verdes como:

aquelas que priorizam a compra de produtos que atendem critérios de Sustentabilidade, como facilidade para reciclagem, vida útil mais longa, geração de menos resíduos em sua utilização e menor consumo de matéria-prima e energia. Para isso, é considerado todo o ciclo de fabricação do produto, da extração da matéria-prima até o descarte. Essas contratações abrangem, por exemplo, aquisição de “computadores verdes”, equipamento de escritório feitos de madeira legal, papel reciclável, transporte público movido a energia mais limpa, alimentos orgânicos para cantinas e sistemas de ar-condicionado com

²¹⁷ MINC, Carlos. **Agência ambiental na Administração Pública**: equilibrando, p. 38.

²¹⁸ DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública**. 1. ed. São Paulo: FGV, 2008.

²¹⁹ MASTRODI, Josué; BRITO, Beatriz Duarte Correa de. **Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador?** *In*: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 274, p. 81-112, jan.-abr./2017. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115539>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

soluções ecológicas mais evoluídas²²⁰.

A Licitação sustentável foi criada e publicada, por uma Instrução Normativa (IN) com força de lei, pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MPOG (2010) n. 01, dispondo sobre critérios de Sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal e entrou em vigor na data de sua publicação, em 19 de janeiro de 2010²²¹.

Posteriormente, foi incluída como objetivo da Licitação a promoção do desenvolvimento social, por meio da Medida Provisória n. 495 de 19 de julho de 2010, que alterou as Leis n. 8.666 de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revogou o § 1º do art. 2º da Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Com o objetivo de unir a Licitação à promoção do desenvolvimento social, referida Medida foi posteriormente, no ano de 2010, transformada na Lei Ordinária n. 12.349²²².

A Licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

A Licitação sustentável “permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade”²²³.

A Administração Pública, visando atender às demandas sociais, necessita contratar bens e serviços com base na Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, que descreve a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante a Licitação pública, buscando

²²⁰ SILVA, Rogerio Geraldo da. **A Licitação sustentável como forma de contribuição para uma gestão pública eficiente. In: Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 139, ago./2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_caderno=4>. Acesso em: 01 nov. 2017.

²²¹ BRASIL, Secretário de Logística e Tecnologia da Informação - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n.º 01, de 19 de janeiro de 2010**. 2016. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/INSTRUCAO%20NORMATIVA%20N.%2001%20de%202010%20-%20Compras%20Sustentav.pdf/view>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

²²² BRASIL. **Lei Ordinária n. 12.349 de 15 de Dezembro de 2010**. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm. Acesso em 13 fev. 2018.

²²³ BIRDEMAN, Rachel et al. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 68.

assegurar a igualdade de condições entre todos os participantes do certame²²⁴. Para cumprir esse procedimento toma-se como base a melhor proposta entre os fornecedores.

Na adoção da melhor proposta é que incide a questão da promoção da Sustentabilidade ambiental. A Administração Pública, portanto, não deve buscar apenas a proposta mais vantajosa em termos econômicos e sim aquela que atenda aos aspectos ambientais.

Assim, estará atendendo à Constituição Federal de 1988, quando determina que o Poder Público em conjunto com a sociedade é responsável pela promoção e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida²²⁵.

Para o consumo público ser sustentável é necessário respeitar não somente a economicidade referente ao preço e oferta, mas também os critérios ambientais relativos à ecoeficiência: a forma como os produtos e serviços contratados são produzidos e comercializados e as consequências ao serem consumidos²²⁶.

Os procedimentos de aquisição pública devem pautar-se num instrumento ecologicamente correto, que efetive o consumo sustentável, apresentando-se como meio para a efetivação das licitações sustentáveis. Florência Ferrer, no ponto, preleciona que a implementação de recursos tecnológicos destinados ao processo de compras é insuficiente para garantir Compras Públicas Sustentáveis, devendo, para tanto, haver mudança de percepção, para tal fim, por parte da Administração Pública:

O Brasil é um dos países que mais tem avançado no mundo na incorporação de tecnologia nas compras públicas. Entretanto houve um superdimensionamento de sua importância. Hoje, há uma forte tendência a repensar a forma como as compras públicas são conduzidas, buscando uma visão sistêmica, tanto no seu planejamento como para sua execução²²⁷.

Tem-se que a Administração Pública em suas licitações em respeito aos critérios ecológicos e sociais deve, na mesma proporcionalidade, promover os benefícios à sociedade

²²⁴ SOUZA, Manoel Nascimento de. **Licitação sustentável: a Administração Pública em prol da Sustentabilidade ambiental.** *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 93, out. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10603>. Acesso em: 13 abr. 2017.

²²⁵ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

²²⁶ SOUZA, Manoel Nascimento de. **Licitação sustentável: a Administração Pública em prol da Sustentabilidade ambiental.** p. 47.

²²⁷ FERRER, Florência. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro.** 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

mitigando os impactos ambientais por meio da estipulação de critérios de Sustentabilidade, os quais devem ser observados pelos fornecedores que desejam participar do procedimento das licitações²²⁸.

A Administração Pública, que ocupa uma posição preponderante na economia, pode exercer influência tanto nas decisões empresariais como na opinião do público. Para isso, deve examinar “as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas aquisições, sem prejuízo dos princípios do comércio”²²⁹.

A adoção do termo ‘sustentável’ implica que a Administração Pública, na celebração de seus contratos, deve se apoiar nos três pilares da Sustentabilidade: nos critérios ambientais, econômicos e sociais²³⁰.

A Licitação sustentável é uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos²³¹.

Nesse contexto, a Licitação Sustentável permite o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais com a compra de produtos que ofereçam o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade, além de garantir a “observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”²³².

O Brasil ainda não dispõe de um disciplinamento legal específico no ordenamento jurídico para a adoção de um procedimento licitatório que seja voltado à promoção da Sustentabilidade ambiental. No entanto, determinados Estados federados vêm se dedicando à regulamentação dessa matéria, tendo como exemplo Acre, Amazonas e São Paulo que

²²⁸ NASCIMENTO, Silvia Helena Nogueira. **Licitação sustentável**: grupo de materiais. 2011. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitaco>. Acesso em 14 abr. 2017.

²²⁹ BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Introdução ao direito ambiental**. Campina Grande: EDUFCEG, 2007. p. 83.

²³⁰ NASCIMENTO, Silvia Helena Nogueira. **Licitação sustentável**: grupo de materiais.

²³¹ GUIMARÃES, Ana Paula Fonseca Valadares; CAMARGO, Serguei Aily Franco de. **Consumo e Sustentabilidade**: um desafio para a Administração Pública. 2013, p. 4. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11359>. Acesso em: 14 abr. 2017.

²³² PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 53.

despontam em relação à observância de critérios ambientais em suas contratações administrativas²³³.

O estado de São Paulo tem uma normatização significativa. Destaca-se, a título de exemplo, o Decreto n.º 41.629/97, que dispõe sobre a proteção ambiental e do consumidor e veda a aquisição de produtos ou equipamentos que contribuam para destruição da camada de ozônio. O Decreto n.º 49.674/05 também disciplina o controle ambiental no uso de madeira nativa e seus subprodutos em obras e serviços de engenharia contratados pelo Estado²³⁴.

Nesse sentido, é possível observar que a Administração Pública, independentemente da atuação de órgãos ou setores governamentais, dispõe de mecanismos que viabilizam o processo de desenvolvimento socioeconômico sem comprometer a qualidade do meio ambiente; todavia, ainda não há um diploma federal que ampare tal necessidade.

No Senado Federal tramita o Projeto de Lei n.º 25/07, que tem como finalidade modificar a Lei n.º 8.666/93 inserindo critérios de Sustentabilidade ambiental às licitações promovidas pelo Poder Público com o escopo de positivar, de modo amplo, a adoção da Licitação sustentável como principal instrumento a ser empregado na Administração Pública nacional²³⁵.

Quanto à Licitação Sustentável, ressalta-se que sua efetivação pela Administração Pública serve para que o interesse público seja atendido não somente por medidas que levem em consideração apenas as propostas mais vantajosas economicamente, mas, também, pela compatibilização dos interesses econômicos, sociais e ambientais, em garantia do desenvolvimento sustentável nacional²³⁶.

Passamos adiante, a especificar os princípios afetos à Licitação sustentável com o escopo de trazer maior entendimento para a temática.

2.5 Princípios da Licitação Sustentável

A Administração Pública, no processo de Licitação Sustentável, possui princípios que

²³³ SOUZA, Manoel Nascimento de. **Licitação sustentável: a Administração Pública em prol da Sustentabilidade ambiental**. p. 3.

²³⁴ SOUZA, Manoel Nascimento de. **Licitação sustentável: a Administração Pública em prol da Sustentabilidade ambiental**. p. 7.

²³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito administrativo**. 23 ed rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 233.

²³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito administrativo**. p. 235.

devem ser necessariamente aplicados sob a ótica da Sustentabilidade; por esta via defensiva, os critérios de Sustentabilidade deverão sempre ser aplicados de forma a não violarem os princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição da República vigente²³⁷.

Dessa forma, após a definição do objeto a ser licitado, a Licitação deve contemplar os requisitos da Administração Pública aliados aos requisitos da Sustentabilidade ambiental, pois esta guarda em sua essência o princípio basilar e norteador do planejamento e execução dos projetos públicos.

Assim, a Administração Pública para assegurar o desenvolvimento econômico baseado na Sustentabilidade deve fazer a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação de serviço, conforme artigo 170 da Constituição da República²³⁸.

Além dos princípios que regem a Administração Pública, ao processo licitatório será imposto, ainda, outros princípios além daqueles inseridos no artigo 37 da Constituição, os quais deverão, necessariamente, ser aplicados sob o mesmo prisma da Sustentabilidade. São eles: i) da probidade administrativa; ii) da vinculação ao instrumento convocatório e; iii) do julgamento objetivo. Silva define cada um deles da seguinte forma:

Princípio da Probidade Administrativa: estabelece a legitimidade e legalidade dos atos públicos e os atos de improbidade administrativa com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório: a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Assim, a inobservância desse princípio pode causar a nulidade do procedimento.

Princípio do Julgamento Objetivo: o legislador pode vedar a utilização de todo e qualquer elemento, fator de sigilo ou critério secreto que reduza a isonomia entre os licitantes. Quanto ao julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou responsável realizá-lo em conformidade com os tipos de Licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle²³⁹.

²³⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 abr. 2017.

²³⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 abr. 2017.

²³⁹ SILVA, Rogério Geraldo da. A Licitação sustentável como forma de contribuição para uma gestão pública

A observância e obediência a esses princípios que regem os processos licitatórios na Administração Pública podem promover a inovação na gestão pública, embasando, portanto, o conceito de licitações sustentáveis, uma vez que tem o Estado atuado no incentivo à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e de fortalecimento dos princípios democráticos. Nessa linha, Barbosa sustenta que:

A qualidade do gasto e a Eficiência das compras públicas do Estado apresentam-se como pressupostos importantes para o êxito de qualquer gestão. Compras públicas idealizadas, estruturadas e planejadas com excelência inevitavelmente resultam em melhores serviços e melhor qualidade de vida aos cidadãos²⁴⁰.

Dessa forma, a preocupação crescente com a produção de resultados sustentáveis e com o aspecto ambiental tem envolvido toda a sociedade, demandado uma relação de Governança, que dentre os seus princípios requer o envolvimento de todos na busca por alternativas para viabilizar o aspecto da Sustentabilidade e, assim, contribuir para o desenvolvimento de melhores políticas e estratégias públicas.

Faz-se necessário, nesse momento, adentrar no universo da Governança no âmbito da Administração Pública, por ser categoria essencial para compreensão do objeto temático desta pesquisa doutoral. Imbuído dessa missão, o capítulo seguinte' esmiúça o tema Governança, Governo, Governabilidade, com o propósito de elucidar sua imbricação com as questões que circundam as Compras Públicas Sustentáveis.

eficiente. In: **Revista Âmbito Jurídico**. n. 166, Ano XX – nov./2017. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_cader no=4>. Acesso em 04 nov. 2017.

²⁴⁰ BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda - o avanço nos procedimentos licitatórios. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 41.

CAPÍTULO 3

GOVERNANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

3.1 Origens e Evolução do Conceito de Governança

Nessa proposta, partimos para um breve passeio no universo histórico-evolutivo da Governança voltada para a Administração Pública.

Katsamunskaja descreve que a Governança é uma ampla rede que contempla múltiplos atores “contemporary governance is often described as policy networks. A wide variety of actors are included in these networks such as state institutions and organized interests in a given policy sector”²⁴¹.

Kissler e Heidemann²⁴², em análise do cenário político alemão, pontuam que a expressão Governança Pública vem cada vez mais sendo utilizada, tornando-se um conceito-chave que todos utilizam, mas que ninguém sabe exatamente o que significa. Esclarece o autor que seu significado original abrange uma compreensão vinculada com os debates travados nos cenários políticos em que o termo era empregado para cunhar a ideia de gestão, legalidade, transparência e responsabilidade.

Osborne também pondera que o termo não é novo e condensa profunda bagagem teórica escalonada pelas escolas de literatura acerca de Governança:

Second, “governance” and “public governance” are not new terms – they come with considerable prior theoretical and /or ideological baggage. Critics have differentiated three broad schools of governance literature: corporate governance, “good” governance, and public governance²⁴³.

Em aprofundamento da origem do termo em evidência, tem-se que a expressão

²⁴¹ KATSAMUNSKA, Polya. **The Concept of Governance and Public Governance Theories**. Economic Alternatives, Issue 2, p. 135, 2016. “A Governança contemporânea é frequentemente descrita como redes de políticas. Uma ampla variedade de atores está incluída nessas redes, tais como instituições do Estado e interesses organizados em um determinado setor de políticas.” (Tradução livre do autor da Tese).

²⁴² KISSLER, Leo. HEIDEMANN, Francisco G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006, p. 479-499.

²⁴³ OSBORNE, Stephen P. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: **The (New) public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Edited by Stephen P. Osborne. Routledge. Taylor & Francis Group. London and New York, 2010, p. 6. “Governança” e “Governança Pública” não são termos novos - eles vêm com considerável bagagem teórica e/ou ideológica prévia. Os críticos diferenciaram três grandes escolas de literatura de Governança: Governança corporativa, “boa” Governança e Governança Pública. (Tradução livre do autor da Tese).

governance surgiu, inicialmente, a partir de reflexões erigidas pelo Banco Mundial, com o escopo de estudar e conhecer os fatores que garantem um Estado eficiente, restritos à ideia de desempenho gerencial e administrativo²⁴⁴ e data do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, tendo sido utilizada com o escopo de influenciar o desempenho econômico, incluindo nesta dimensão a gestão do setor público, a responsabilidade organizacional, o Estado de Direito, a transparência do processo de tomada de decisões e o acesso à informação pelo Banco Mundial²⁴⁵.

Nesse ponto Bevir²⁴⁶, em recorte acerca da expressão boa Governança, menciona que no ano de 1992 o Banco Mundial cunhou o referido termo com o propósito de caracterizar os financiamentos que objetivavam o crescimento e desenvolvimento das nações, acreditando, dessa forma, que todo empréstimo concedido deveria, como premissa, ser fruto de uma Governança calçada na boa Governança. Kooiman²⁴⁷ reforça que a Governança, na forma desposada por Bervir, possui elementos que dão higidez aos acordos firmados entre a Administração Pública e a iniciativa privada, visto que fortalece a cooperação e propicia uma relação mais comprometida com a legitimidade, Eficiência e Eficácia de suas ações e que consequentemente lega benefícios aos destinatários das prestações de serviço da Administração Pública, qual seja, a sociedade.

Santiso²⁴⁸ mensura que ampla é a difusão do termo Governança e crescente sua relevância do universo político, ainda que sua definição conceitual seja bastante plural e variável, posto que não se tem, até o momento, uma acepção inequívoca e operacional, depende muito da área e do enfoque em que é empregado. Nesse sentido, Alves define o conceito de Governança como algo:

frequentemente difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (Governança corporativa) quanto a meios de preservação do meio

²⁴⁴ DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **In: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, ano 47, vol. 120, n.2, mai.-ago./1996, p.385-415. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/19781432930917.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017, p. 392.

²⁴⁵ MELLO, Gilmar Ribeiro de Mello; SLOMSKI, Valmor. Índice de Governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **In: JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management** (Online), São Paulo, v. 7, n. 2, p. 375-408. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-17752010000200007&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 22 jul. 2017, p. 401.

²⁴⁶ BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. Part I: What is Governance?. SAGE Publications Ltd. 232 pages, 2009.

²⁴⁷ KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**. Vol. 1, Iss. 1, 1999., p. 67-92.

²⁴⁸ SANTISO, C. **Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability**. Democratization, v. 10, n. 4, p. 161-180, Nov. 2003.

ambiente (Governança ambiental) ou formas de combate ao suborno e à corrupção de funcionários públicos (Governança Pública). Não obstante seu caráter difuso, o conceito de Governança tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições²⁴⁹.

Jessop²⁵⁰ aduz que Governança importa na maneira, procedimento ou mesmo nas ações que conduzem um Governo; ensina que a expressão é oriunda do latim utilizado nos idos da Idade Média e, não obstante o esquecimento do termo por um longo período da história, o seu resurgimento no século XX adquiriu elevada relevância na compreensão do mundo contemporâneo.

Em Weiss²⁵¹ confirma-se a tensão existente no universo acadêmico e político acerca da conceituação ou definição do termo em evidência. O autor alerta que na literatura há sustentações que a concebem com sinônimo de governo, entretanto, também os profissionais internacionais a utilizam como um sistema que edifica estruturas e processos.

Dessa análise, extrai-se que o conceito de Governança não fica limitado às vertentes gerenciais e administrativas do Estado, muito menos ao funcionamento eficaz da máquina estatal, vai muito além de referidos contornos, por referir-se aos “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” ou seja, não diz respeito somente “aos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses (ex: partidos políticos e grupos de pressão), mas engloba as redes sociais informais (fornecedores, famílias, gerentes), bem como “hierarquias e associações de diversos tipos”²⁵².

O que se pode afirmar desse contexto é que foi imperativo, para o avanço das ações estatais, a mudança do foco legado ao gestor - originariamente muito centrado nas questões de ordem estritamente econômicas - para um espectro que também contemplasse as dimensões políticas e sociais da gestão pública, nessa linha, a capacidade governativa não seria aferida tão somente pelos frutos das políticas governamentais, mas também pelo meio ou

²⁴⁹ ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e cidadania empresarial. In: **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78-86, out.-dez./2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902001000400009>. Acesso em: 18 jul. 2017.

²⁵⁰ JESSOP, Bob. *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change*. **Economy and Society**, v. 24 (3). Iss. 3, p. 307-333. ISSN 0308-5147, 1995.

²⁵¹ WEISS, Thomas G. Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, Iss. 5, 2000, 2010. Page 795-814.

²⁵² SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte”. In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, n. 3, 1997. p. 335-376.

forma pela qual o governo exerce o seu poder²⁵³.

O alcance de uma boa Governança, portanto, reclama por uma liderança sólida, uma estratégia segura e um controle efetivo sobre as ações dos diversos gestores que compõem determinado governo. Nesse panorama, Löffler propõe a definição de Governança como:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes²⁵⁴.

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de Governança. Em termos de Governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus gestores públicos que devem administrar e gerar lucro para o proprietário (Estado) e criar riqueza para o agente (sociedade), estando sempre alicerçados nos quatro princípios balizadores das boas práticas de Governança Corporativa (CG), das empresas, quais sejam: transparência, responsabilidade, respeito e justiça²⁵⁵.

No documento *Governance and Development*, de 1992 criado pelo Banco Mundial, a definição geral de Governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Isto é:

a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções²⁵⁶.

Nessa teia compreensiva, Santos defende a ideia de que a boa Governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, sendo por meio dela que o crescimento econômico agrega em sua matriz a equidade social e também os direitos humanos²⁵⁷.

²⁵³ DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **In: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, ano 47, vol. 120, n.2, mai.-ago./1996, p. 385-415. Disponível em:<<http://oaji.net/articles/2015/19781432930917.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

²⁵⁴ LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats -und Verwaltungs - modernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212 - 215, 2001, cit. in RAP. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro 40(3):479 - 99, Maio/Jun. 2006.

²⁵⁶ MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 67.

²⁵⁷ SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, n. 3, 1997, p. 335-376.

Nesse ínterim, a Governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são “dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”²⁵⁸.

A Governança implica na tomada de decisões estratégicas em uma sociedade, que exige um foco em aspectos específicos da administração, “tais como deliberação, diálogo, negociação, cooperação, institucionalidade”. Ela é importante no processo de tomada racional de decisões sobre a “racionalidade ecológica”²⁵⁹.

Já a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privada na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder²⁶⁰.

Imperativo, portanto, nessa assentada, alargar a compreensão do Princípio da Boa Governança, visto que nem todo Governo se reveste de boas práticas que lhe atestem uma boa Governança. Assim, como ideal a ser perseguido por todos aqueles que integram a estrutura do Estado, a boa Governança passa a ser escopo de todos eles.

3.2 Princípio da Boa Governança

A boa Governança, reforça-se, foi denominada pelo Banco Mundial²⁶¹ como uma analogia à experiência em gestão de desenvolvimento. Os estudos do Banco em destaque revelaram que os programas e projetos que ajudam a financiar países em desenvolvimento também são habéis a completar os requisitos técnicos. Entretanto, não conseguiram os resultados previstos por razões ligadas à qualidade da ação do governo. Barret²⁶² mensura que a boa Governança é quem fornece toda a essência para que uma organização cumpra seu mister de maneira ética, proba e eficiente.

²⁵⁸ DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e reforma do estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *In*: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, ano 47, vol. 120, n. 2, mai.-ago./1996. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/1978-1432930917.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

²⁵⁹ JILIBERTO, Rodrigo. *Recognizing the institutional dimension of strategic environmental assessment*. *In*: **Impact Assessment and Project Appraisal**, vol. 29, n.2, p.133-140, 2011, p. 136.

²⁶⁰ DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e reforma do estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *In*: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, ano 47, vol. 120, n. 2, mai.-ago./1996. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/1978-1432930917.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

²⁶¹ WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, Oxford University Press, 69 pages, Washington, 1992, p. 33.

²⁶² BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 2002, p. 7.

Por referida ótica quando se adentra no panorama da boa Governança é imperioso que se defina suas balizas, principalmente sob o ponto de vista organizacional. Peters²⁶³, nessa missão, contribui afirmando que a boa Governança deve compreender, sempre, quatro pilares imprescindíveis: o primeiro, é marcado por objetivos coletivos claros e coesos; o segundo, reclama coerência em todos os seus processos; o terceiro, exige a implementação racional das políticas públicas ensejadas; e o quarto, culmina com o monitoramento ou avaliação de todos os pilares.

É nesse cenário que a Sustentabilidade funde-se aos critérios que regem a boa Governança, visto que não se vislumbra a concretização eficaz das balizas, acima definidas, sem a absorção do princípio da Sustentabilidade:

O projeto de desenvolvimento sustentável é sobretudo um desafio político e isto se explicita basicamente de duas formas. Em primeiro lugar, pelo fato de que o conceito de Sustentabilidade qualifica o tipo de desenvolvimento desejável para determinada sociedade; e, em segundo lugar, por demandar a identificação dos sujeitos cuja 'razão social' seria a constituição do referido projeto. Dessa maneira, antes de se constituir em um desafio teórico, financeiro ou tecnológico, a Sustentabilidade requer determinação, interesse social e político, no sentido de instituir um outra relação entre sociedade e natureza²⁶⁴.

Freitas, nessa vertente, enriquece a temática para mencionar que o Direito Administrativo está e precisa ser repaginado para enlaçar, de maneira equilibrada e harmônica, as disposições contidas nos arts. 3º, 170, VI, e 225 da CRFB/1988, visto que não se pode mais adiar uma robusta constitucionalização das relações administrativas. Dessa forma, concretiza o enfrentamento da ausência de proximidade entre os princípios constitucionais e o mundo da realidade, promovendo o novo Direito Administrativo e de forma finalística o efetivo desenvolvimento sustentável:

Por certo, tal ressignificação do Direito Administrativo acarreta a troca de várias pré-compreensões. Determina que a finalidade pública passe a ser o desenvolvimento sustentável, com todos os consectários: torna-se mandatório, nas relações administrativas, favorecer, ao mesmo tempo, o bem-estar das gerações presentes e futuras. Fora disso, cristalizar-se-á desvio de finalidade²⁶⁵.

²⁶³ PETERS, Brainard Guy. *Governance and Sustainable Development Policies*. In: **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20**. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro, 2012.

²⁶⁴ SANTOS, Maria E. P. dos. Algumas considerações acerca do conceito de Sustentabilidade: suas dimensões política, teórica e ontológica. In: Rodrigues, Arlete M. (org.). **Desenvolvimento Sustentável: teorias, debates, aplicabilidades**. Campinas: IFH/UNICAMP, texto n. 23, 1996, p. 14.

²⁶⁵ FREITAS, Juarez. Direito Administrativo e o Estado Sustentável. **Revista Direito à Sustentabilidade - UNIOESTE**, v. 1, n. 1, 2014, p. 10.

Nesse norte, o Princípio da boa Governança direciona a Administração Pública para uma prestação de serviços que perpassa a Sustentabilidade em suas múltiplas dimensões. Na figura adiante, retirada de pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Governança Pública – IBGP, demonstra-se que a boa Governança envolve ações que tenham como foco o cidadão:

Figura 4 - Princípio da Boa Governança Pública



Fonte: IBGP - Instituto Brasileiro de Governança Pública²⁶⁶

Dentro deste conceito de Governança Pública, toda sociedade deve exercer seu papel, pois as políticas públicas estão inseridas no processo de resolução de conflitos de interesses.

A Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico, da Organização das Nações Unidas, nos traz que a boa Governança reclama participação, respeito pelo Estado de Direito, transparência, capacidade de resposta, orientação para os consensos, igualdade, inclusividade, Eficácia, Eficiência e *accountability*²⁶⁷.

As ações do Estado e de todos que trabalham nele são pautadas pelo princípio da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público. Esses instrumentos possibilitam o uso da máquina do Estado, por meio de decisões políticas, para atender ao que

²⁶⁶ IBGP - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA. **Princípios para a boa Governança Pública**. 2014. Disponível em: <<https://www.ibgp.net.br/noticias/11-principios-para-a-boa-governanca-publica.html>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

²⁶⁷ UNITED NATIONS – **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific**, “**What is Good Governance?**” 2009. Disponível em: www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.as p. Acesso: em 23 set. 2016.

a sociedade legítima (aprova, aceita, acata) como sendo de interesse dela, ou seja: a favor de todos, do público.

Os resultados são o fomento de um Estado com novas estruturas de Governança que possibilitem a ele o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade, e com foco no cidadão²⁶⁸.

A palavra Governança passa a assumir um caráter próprio e específico nos meios acadêmicos a partir do final dos anos 1980, quando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passaram a utilizar a expressão boa Governança como um conjunto de princípios para guiar e nortear seu trabalho e ações com os países membros²⁶⁹.

Para Veiga, a expressão estava relacionada, neste período, à atuação estatal sem a disposição de um governo central:

A expressão Governança global começou a se legitimar entre cientistas sociais e tomadores de decisões a partir do final da década de 1980, basicamente para designar atividades geradoras de instituições (regras do jogo) que garantem que um mundo formado por Estados-nação se governe sem que disponha de governo central²⁷⁰.

Até o início dos anos 1990, o Banco Mundial era quem detinha a hegemonia do conceito de Governança. Esse posicionamento é rompido com a formação da Comissão sobre Governança Global, criada em 1991 pela ONU, para desenvolver uma visão comum acerca do rumo a ser tomado pelo mundo na transição da Guerra Fria e na passagem da humanidade ao século XXI. Os resultados da Comissão sobre Governança Global foram publicados em um relatório onde Governança é definida como a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns²⁷¹.

²⁶⁸ BRASIL - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-de-arquivos/governanca-publica-tcu.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

²⁶⁹ GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011, p. 2

²⁷⁰ VEIGA, José Eli da. **A desGovernança mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 13.

²⁷¹ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Tradução de Luiz Alberto Monjardim e Maria Lúcia L. V. Magalhães. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Título original: *Our Global Neighborhood*. p. XV.

Extrai-se do cenário em tela que a boa Governança, na forma descrita nesta pesquisa, impõe larga concordância entre as partes envolvidas (governo/sociedade) para resguardo dos melhores interesses sociais. Nessa linha, a reflexão que se evidencia é a de se repensar os caminhos que levam ao efetivo Desenvolvimento humano Sustentável, definindo a forma de alcance para referidos objetivos.

Defende-se nesta Tese que as Compras Públicas Sustentáveis podem levar, como uma via possível, ao melhor desenvolvimento humano, porque pautados na preocupação com as dimensões da Sustentabilidade, princípio constitucional que se convola em verdadeiro Direito Fundamental, hábil a propiciar uma vida humana planetária mais equilibrada, sadia e prazerosa, porque alinhada com o meio ambiente e tudo mais que preserve a Sustentabilidade da vida em sociedade.

Dessa forma, passa-se a debater de que forma, no universo da Governança, do Governo e da Governabilidade, o princípio da Sustentabilidade vem sendo recepcionado e apreendido, isso porque o que se defende nesta Tese é que as Aquisições Públicas engendradas pela Administração Pública devem, obrigatoriamente, ser sustentáveis. Para tanto, o controle social torna-se imperativo para exercício do controle e fiscalização da observância do indigitado princípio da Sustentabilidade.

3.3 Governança, Governo e Governabilidade

Como já mencionado em linhas precedentes, a Governança tem uma raiz comum com o vocábulo governo. Contudo, não são sinônimos e apresentam sentidos distintos. Segundo Gonçalves, ambos lidam com a questão do poder e da autoridade tanto no nível nacional (ou mesmo local e regional) como no plano mundial (Governança global)²⁷².

Analisando a questão do poder e da autoridade, Czempiel entende a Governança da seguinte forma:

Entendo Governança como a capacidade de fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas. Onde os governos, no sentido de Easton, podem distribuir valores autoritariamente, a Governança pode distribuí-los de modo não autoritário mas, igualmente efetivo²⁷³.

²⁷² GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 43.

²⁷³ CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto.

Enquanto Czempiel privilegia uma atuação da Governança sem competência legal, Rosenau, por sua vez, assume a possibilidade da interferência legal. Portanto, por Governança, recorrendo-se à definição apresentada por Rosenau, recepcionada nesta Tese como conceito operacional, temos que Governança:

abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas²⁷⁴.

Apesar da raiz comum entre Governo e Governança, as distinções conceituais entre as duas categorias recaem sobre a existência ou não de atividades derivadas de responsabilidades legais e sobre a amplitude diferenciada de ambas. Sobre os conceitos de Governança e Governo, Czempiel apresenta que:

[...] governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto Governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, Governança é um fenômeno mais amplo do que governo²⁷⁵.

Gonçalves, também promovendo a diferenciação entre Governo e Governança, sustenta que de maneira simplificada pode-se argumentar que a palavra governo está mais próxima do exercício do poder coercitivo [...]. Já a Governança, evita assim a dimensão do comando, da ordem, da coerção²⁷⁶.

A Governança evita a dimensão da coerção, mas não prescinde totalmente desse valor. Isso porque a Governança não exclui a dimensão governamental; portanto, enquanto o conceito de Governo relaciona-se com a questão da autoridade formal, o conceito de Governança implica um escopo de atuação mais abrangente, o que inclui outros mecanismos de poder

Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Título original: *Governance without government*, p. 335.

²⁷⁴ ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (org). **Governança sem Governo:** Ordem e Transformação na Política Mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 2000. Título original: *Governance without government*, p. 15.

²⁷⁵ CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N.; ZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. Título original: *Governance without government*. p. 15-16.

²⁷⁶ GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais.** São Paulo: Almedina, 2011. p. 44-45.

atuando através do consenso.

Alterou-se o foco inicial onde a atenção das implicações era estritamente econômica da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública²⁷⁷. Assim, a capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder.

A origem do termo 'boa Governança' data do final dos anos de 1980 e início de 1990, tendo sido usado com a conotação de influenciar o desempenho econômico, incluindo nesta dimensão "a gestão do setor público, a responsabilidade organizacional, o Estado de Direito, a transparência do processo de tomada de decisões e acesso à informação" pelo Banco Mundial²⁷⁸.

O termo Governança foi, ao longo dos tempos, adquirindo relevância e expressão na comunidade internacional configurando-se, ainda, em uma expressão bastante ampla e tendente a variar de acordo com a área e enfoque em que é empregada. Nessa linha, como já asseverado alhures, Santiso corrobora a assertiva e confirma que há grande variedade de conceitos ou definições para o termo, algumas chegam a ser bem divergentes²⁷⁹.

Diniz, em tentativa de esmiuçar as vertentes que envolvem a compreensão dos institutos da Governança, traz à baila a Governabilidade como categoria elementar para se discutir as questões de Estado. Nesse propósito, a autora utiliza as categorias de Governabilidade e *governance* como complementares e esclarece que a Governabilidade corresponde às:

condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder com uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras²⁸⁰.

²⁷⁸ MELLO, Gilmar Ribeiro de Mello; SLOMSKI, Valmor. **Índice de Governança eletrônica dos estados brasileiros (2009):** no âmbito do poder executivo. *In:* JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management (Online), São Paulo, v. 7, n. 2, p. 375-408. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-17752010000200007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 22 jul. 2017.

²⁷⁹ SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: the world bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, 7(1): 1-22, 2011.

²⁸⁰ DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista**

Para alcançar uma boa Governança são necessários uma liderança sólida, uma estratégia segura e um controle efetivo sobre as ações dos diversos gestores que compõem determinado governo.

No presente contexto temático, propõe-se entender Governança como:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes²⁸¹.

Portanto, trata-se da ideia de que uma Boa Governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos²⁸².

Nesse ínterim, a Governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são “dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”²⁸³.

Dentro deste conceito de Governança Pública, toda sociedade deve exercer seu papel, pois as políticas públicas estão inseridas no processo de resolução de conflitos de interesses.

Nesse painel, a Sustentabilidade é princípio constitucional essencial que dá novo colorido aos atos da Administração Pública, em especial as Aquisições Públicas sustentáveis, posto que ao se conceber a Sustentabilidade como Direito Fundamental, sua observância passa a ser cogente impondo um desenvolvimento sustentável que não mais se pauta em meros números e dados quantitativos:

(...) a avaliação de Sustentabilidade das políticas públicas não se presta a privilegiar o critério tosco do crescimento pelo crescimento do PIB, como postula a associação ingênua entre avaliação e mensuração de crescimento bruto. A tese de Sustentabilidade dos impactos descola-se nitidamente dessas premissas centradas no PIB, precário indicador (para não dizer enganoso) do bem-estar, material e imaterial²⁸⁴.

do Serviço Público. Ano 47. Volume 120. Número 2. 134 p. Mai-Ago, 1996, p. 9.

²⁸¹ AGUILERA, Ruth; CUERVO-CAZURRA, Alvaro. **Codes of good governance: corporate governance.** *In:* International Review, v. 17, n. 3, p. 376-387, Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8683.2009.00737.x/full>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

²⁸² MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010. p. 38.

²⁸³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da Governança do Centro de Governo.** Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 95 p., 2016.

²⁸⁴ FREITAS, Juarez. Tribunais de Contas e o novo controle de Sustentabilidade das políticas públicas. **Revista**

Nessa proposta, Freitas defende que as licitações públicas devem ser levadas a efeito não somente pelo prisma da Sustentabilidade, mas de suas múltiplas dimensões:

Como elemento-chave do novo Direito Administrativo (norteador, concomitantemente, pelo direito fundamental à boa administração e pelo princípio constitucional da Sustentabilidade), as licitações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em todos os Poderes, precisam incorporar, ao escrutínio das propostas, os incontornáveis critérios paramétricos de Sustentabilidade para *ponderar, de maneira motivada, os custos e os benefícios sociais, ambientais e econômicos. Custos e benefícios, diretos e indiretos, com estimativa, dentro da máxima objetividade mensurável, das externalidades. Apenas assim, será aferida a real vantagem para a Administração Pública, para além das avaliações centradas nos custos de curto prazo, distorcidos e unidimensionais*²⁸⁵.

O estudo da Governança, como visto, engloba a compreensão da imperiosa necessidade de se engendrar boas práticas administrativas. A boa Governança, portanto, não é apenas um critério ou conceito vazio e desprovido de concretude, deve antes ser concebido como essência pungente dos atos da Administração Pública, moldurado por recorte constitucional que lhe conferiu essência de direito fundamental, harmônico com o princípio da Sustentabilidade, posto que este também é direito fundamental. Com referidas premissas, avança-se para maior detalhamento acerca da configuração da Governança no âmbito da Administração Pública.

3.4 Governança na Administração Pública

Governança Pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população²⁸⁶.

A Comissão sobre Governança Global da ONU (1996) define Governança como:

[...] a soma das várias maneiras de indivíduos e instituições, público e privado, administrarem seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflito ou interesses diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa tem lugar... No nível global, Governança era vista primeiramente como sendo apenas as relações intergovernamentais, mas hoje já pode ser entendida como envolvendo organizações não governamentais, movimentos de cidadãos,

do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXXIII, n. 67, maio/2017. Rio de Janeiro: TMCRJ, p. 31.

²⁸⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 233-234.

²⁸⁶ NADES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso. **Governança Pública: O desafio do Brasil**. Belo Horizonte: editora fórum, 2014, p. 157

corporações multinacionais e o mercado de capitais global²⁸⁷.

O Tribunal de Contas da União (TCU)²⁸⁸ que, em 2014, elaborou dois marcos para o avanço no campo da Governança Pública: 'o referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública' e o 'referencial para avaliação de Governança em políticas públicas', informou que existem ações voltadas para a potencialização e otimização da Governança que podem ser percebidas tanto no âmbito público quanto no privado, como exemplo, cita o próprio TCU e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC²⁸⁹.

Para Bernini, a respeito da Governança e sua relação com as políticas públicas, o setor público deve ser regido por aquilo que ele chamou de 'Governança por Regras' (ao administrador público cabe o cumprimento exato do que determina a lei) e pela 'Governança por Princípios' que impera no setor privado (ao administrador privado é dada a liberdade de realizar o que a lei não vede)²⁹⁰.

A expressão Governança é voltada para a urgência reclamada pelo novo ou atual modelo de governo que impõe barreiras ou limites entre o setor público e o privado. O estudo de Governança estende-se a todas as perguntas relacionadas à forma como um grupo de pessoas governa a si próprio e o meio em que vive. São, portanto, poucos os assuntos em todas as ciências políticas e de economia política que não se enquadram no domínio da Governança²⁹¹.

No tocante ao conceito de Governança foi somente a partir do início dos anos de 1990 que marcou um ponto de inflexão bastante claro na trajetória recente do Banco Mundial, que representou um deslocamento de preocupações, de caráter mais técnico, ligadas às

²⁸⁷ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global: o Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 178.

²⁸⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 96, 2014, p. 12. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 13 ju. 2018.

²⁸⁹ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. **Código das melhores práticas de Governança corporativa**. 4.ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009, p. 15. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20 jul. 2018.

²⁹⁰ BERNINI, Eduardo José. **Governança e alinhamento de conceitos no contexto das políticas públicas: um complemento ao Estudo de Caso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14244/FGV-MPGPP_TICC_EJB_GOV_PolPub_15_10_12.pdf>. Disponível em: 06 mar. 2018. p.11.

²⁹¹ Keefer, Philip. 2004. A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice. **Policy Research Working Paper**, n. 3315, World Bank, Washington. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14078>. Acesso em: 13 abr. 2017.

reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes como a legitimidade e o pluralismo político. Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e da Administração Pública, objetivando promover a “boa Governança” e fortalecer a sociedade civil²⁹².

O conceito de Governança, reforça-se mais uma vez, foi definido pelo Banco Mundial como sendo o meio ou forma em que o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país com o objetivo de levar ao desenvolvimento. Nesse propósito, quatro dimensões-chave foram estabelecidas para a boa Governança: a administração do setor público; o quadro legal da participação e prestação de contas (*accountability*); a informação; e a transparência²⁹³.

No arcabouço conceitual de Governança, são encontradas diversas definições que vão desde definições genéricas a definições de Governança específica como a ambiental e a corporativa. A Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas definiu “Governança” como sendo a soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns²⁹⁴.

Trata-se de um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e uma ação cooperativa estabelecida. Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais de pessoas e instituições concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse. Essa definição sugere dois elementos centrais para a aceitação de um sistema de Governança como justo e válido: a vontade ou aceitação pelos associados públicos e privados de uma estrutura ampla em que gerenciem seus negócios; e um processo de negociação e equilíbrio de poder²⁹⁵.

²⁹² BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2003, vol. 18, n. 52, Junho, São Paulo.

²⁹³ WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, Oxford University Press, 1992.

²⁹⁴ Comissão sobre Governança Global. **Nossa comunidade global: o Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 127.

²⁹⁵ HAUSELMAN, P. & VALLEJO, N. 2005. **Governança por Múltiplos Interessados: Um Guia Breve**. Suíça: Environmental Consulting, Secretaria de Estado da Economia – SECO.

Drummond pontua quatro características para a boa Governança: i) a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso; ii) a igualdade e a inclusividade; iii) a Efetividade e a Eficiência; e iv) o suporte à auditoria²⁹⁶.

Cavalcante, no mesmo sentido, leciona que a Governança se refere a atividades de gestão que dependem de objetivos comuns e compartilhados, quase como um pacto tácito, e pode ser conceituada como o “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”²⁹⁷.

Pode-se afirmar, portanto, que a Governança se foca no processo decisório e nos objetivos das políticas públicas e, em última instância, na direcionalidade do modelo de desenvolvimento nacional. A Governança pode ainda ser entendida como sendo um processo de estabilização da sociedade, face aos conflitos internos e externos, a busca de insumos para sua Sustentabilidade, assim como a construção de objetivos e condutas para alcançá-la, por meio de mecanismos formais e informais, os quais definem condutas determinadas, satisfaçam suas demandas e respondam às suas necessidades²⁹⁸.

Parece certo concluir que se põe à frente um extenso percurso até o entendimento da Sustentabilidade no seio das relações que envolvem o Estado e a sociedade, refletindo sobremaneira no desenvolvimento sustentável. Nesta Tese, abraça-se o conceito de Governança Pública como um conjunto de boas práticas focadas no cidadão, tendentes a levar a efeito os princípios constitucionais:

É o sistema que assegura às partes interessadas pertinentes o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. A relação entre a coisa pública e a gestão se dá por meio de práticas de medição, tais como: auditorias independentes; unidades de avaliação; unidades de controle interno e externo; instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A Governança Pública assegura às partes interessadas: equidade; transparência e responsabilidade pelos resultados; com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência²⁹⁹.

²⁹⁶ DRUMMOND, J. A. 1999. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1998: Comentários de um cientista político simpático ao conservacionismo. **Revista Ambiente e Sociedade**, ano II, n. 3 e 4, p. 127-150.

²⁹⁷ CAVALCANTE, C. 2004. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, vol. 1, p. 1-10.

²⁹⁸ ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (org). **Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed UnB, 2000. Título original: *Governance without government*.

²⁹⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Instruções**

Com as referidas circunstâncias, e com o objetivo de evidenciar a teia relacional que existe entre a Governança e a Sustentabilidade, parte-se para, no tópico que segue, compreender de que forma as políticas públicas, no âmbito da Administração Pública, são promovidas.

3.4.1 Governança e Administração Pública na realização das Políticas Públicas

O processo de formulação e execução das políticas públicas no Brasil mudou continuamente desde o período do descobrimento, cujo modelo autoritário e burocrático foi aos poucos sendo substituído por processos mais democráticos e participativos, induzidos pelas mudanças verificadas no contexto das políticas internacionais.

Para desenvolver a Governança, são apontados pelo Banco Mundial e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa os seguintes critérios: descentralização, participação, Democracia, transparência, equidade, prestação de contas, *guidelines* (instruções e padronizações), matriz de responsabilidade (quem cria, aprova, atualiza), estabelecimento de *workflows* (relações intra e interinstitucionais na execução de ações), um código de conduta baseado na confidencialidade, propriedade das informações, suporte a quem procurar em caso de dificuldades³⁰⁰.

Com relação à base conceitual que envolve estado e política pública, Diniz³⁰¹ descreve dois conceitos configuradores da ação estatal distintos e complementares; o primeiro, é entendido como as categorias sistêmicas amplas ou mais genéricas, por meio das quais se concretiza o exercício do poder no seio social, tais como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, entre outros; o segundo, é entendido como a capacidade governativa em sentido mais amplo, “envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas”, incluindo em seu rol todos os mecanismos e etapas para tratar a dimensão participativa e plural da sociedade.

Em situações extremas, o governo pode existir sem Governança e vice-versa, distinguindo-se, desse modo, as duas noções e apontando para o governo como autoridade

para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009, p. 76.

³⁰⁰ BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. **Código das melhores práticas de Governança corporativa**. 4. ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20 jul. 2016.

³⁰¹ DINIZ, Eli. 1996. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público. Brasília**, v. 120, n. 2. mai/ago, 1996, p. 11.

formal, o poder de polícia, a habilidade de levar a efeito políticas públicas, enquanto Governança volta-se para a gestão estabelecida por objetivos comuns e compartilhada³⁰².

As políticas públicas são inócuas, na visão de Boston, Bradstock e Eng³⁰³ se não tiverem como objetivo específico e final levar para a sociedade melhorias e qualidade de vida que possam fazer fluir o bem comum. Para tanto, a sociedade deve se conduzir sempre pautada pela ética, e exatamente nesse contexto que o paradigma da sustentabilidade toma assento e evidencia-se como um caminho sem volta, sem o qual a Efetividade do bem comum não se concretiza.

Peters, nesse diapasão, direciona que a Administração Pública, por meio dos seus governantes e servidores, deve lastrar sua gestão por caminhos e mecanismos que permitam a preservação das virtudes que fornecem a base do Governo:

That requirement will be to provide direction to the administrative system, but to do so through mechanisms that maintain the virtues that have been produced by delegated and devolved forms of governing, while providing central direction and control. Governing has always involved some balancing of control and autonomy for public organizations, and for individual public servants, but that balance becomes more apparent when decisions must be made about reasserting greater management controls over devolved systems³⁰⁴.

A iniciar por esse novo paradigma que contempla a Sustentabilidade como princípio fulcral que não deve ser descuidado pela Administração Pública, as compras públicas aparecem como objeto desta Tese para sustentar a necessidade das autoridades públicas, de todos os Poderes, lançarem olhar mais profícuo e responsável para essa temática. A vertente da Sustentabilidade nos procedimentos de compras licitadas pelo poder público reclama percepção inovadora na qual a qualidade do gasto público é imantada por uma visão amplificada e multidirecional das compras públicas.

³⁰² CAMARGO, A. 2003. Governança para o Século 21. In: ANDRÉ TRIGUEIRO (Ed.) **Meio Ambiente no Século 21: 21 Especialistas Falam da Questão ambiental nas suas Áreas de Conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, p. 307-321.

³⁰³ BOSTON, Jonathan; BRADSTOCK, Andrew; ENG, David. Ethics and public policy. **Public policy: why ethics matters**. ANU E Press. National Library of New Zealand, New Zealand, 2011, p. 277.

³⁰⁴ PETERS, B. Guy. Meta-Governance and public management. In: **The (New) public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Edited by Stephen P. Osborne. Routledge. Taylor & Francis Group. London and New York, 2010, p. 37. “Esse requisito será não somente fornecer direção ao sistema administrativo, mas fazê-lo através de mecanismos que mantêm as virtudes que foram produzidas por delegação e devolvidas ou refletidas nas formas de governo, ao mesmo tempo em que proporcionam direção e controle centrais. Governar sempre envolveu algum equilíbrio de controle e autonomia com as organizações e para com os servidores públicos individuais, é esse equilíbrio mais aparente que se dever ter quando se for tomar decisões sobre reafirmar um maior controle gerencial sobre os sistemas devolvidos”. (Tradução livre do autor da Tese).

Canotilho³⁰⁵ leciona, nessa matéria, que aqueles que ocupam o mister de decidir na estrutura pública devem atentar para o fato de que o cumprimento do programa jurídico-constitucional deve ser pautado na Sustentabilidade.

Freitas³⁰⁶ também contribui com a matéria e propugna que a Efetividade do Princípio da Sustentabilidade perpassa, inexoravelmente, por uma alteração significativa de hábitos e ações sociais, envolvimento de toda a sociedade e Poder estatal. Nessa missão, a ética convola-se em ponto nevrálgico propulsor de políticas públicas verdadeiramente voltadas para o bem comum, para os fundamentos de uma vida em sociedade equânime, justa, em total harmonia com os princípios da Sustentabilidade.

É esse pensamento argumentativo que norteia a ideia de que as compras públicas levadas a efeito pela Administração Pública devem, obrigatoriamente, ser sustentáveis. Sem esse viés, a Administração está na via inversa daquilo, do caminho que conduz ao bem comum. Freitas é categórico ao predizer a natureza das políticas públicas, devendo promover a integração e a vinculação dos atos dos agentes públicos, tudo com foco na Sustentabilidade em suas múltiplas dimensões econômica, social, ambiental, ética e jurídico-política³⁰⁷.

Nessa construção, não cabe ao Estado omitir-se quanto à concretude do princípio da Sustentabilidade por ser esta matéria de Direito Fundamental, e como tal, o Estado passa a ter a obrigação de tutelar. Bonavides, no ponto, ensina:

Cabe, por conseguinte, reiterar: quem governa com grandes omissões constitucionais de natureza material menospreza os direitos fundamentais e os interpreta a favor dos fortes contra os fracos. Governa, assim, fora da legítima ordem econômica, social e cultural e se arreda da tridimensionalidade emancipativa contida nos direitos fundamentais da segunda, terceira e quarta gerações³⁰⁸.

A esse respeito Meirelles elenca um rol de deveres a que se submetem aqueles que postulam em nome da Administração Pública:

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições 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

³⁰⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**; v. VIII, n. 13, 2010, p. 12.

³⁰⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, p. 175-194.

³⁰⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, p. 55-75.

³⁰⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 601.

atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. Esse dever de Eficiência corresponde ao dever de boa administração da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Decreto-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (art. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta à supervisão ministerial quanto à Eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)³⁰⁹.

Por tudo dito, o Estado só pode avocar Eficiência para sua gestão, quando da promoção de políticas públicas, se estiver comprometido com a qualidade de todas as etapas que implementam referidas políticas. Nesse horizonte, conduzir políticas públicas com qualidade implica em atentar, *pari passu*, para o necessário respeito ao princípio da Sustentabilidade. Bucci³¹⁰ alerta que, nesse mister, se faz necessário rigorosa qualificação técnica e dedicação dos agentes do estado responsáveis pela condução de políticas públicas, pois são eles que “determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento”.

É por referida lente compreensiva que a Sustentabilidade deve ser vivenciada, marcando o desenvolvimento sustentável por premente alinhamento com as políticas que conduzem e guarnecem o bem-estar social, em constante tutela e vigilância dos bens destinados às presentes e futuras gerações, Altenfelder prediz que:

Quando se menciona desenvolvimento sustentável, uma vez que muitos utilizam o termo para designar a expectativa de que o país entre numa fase de crescimento que se mantenha ao longo do tempo, faz com que tal forma de desenvolvimento pressuponha a expansão econômica permanente, gerando melhoria nos indicadores sociais, além da preservação ambiental³¹¹.

Coelho e Araújo³¹², em consonância com o que se expõe, enriquecem o debate para aduzir que as decisões dos governantes devem ser revestidas de ética e total ausência de fins eleitoreiros, visto que a promoção de políticas públicas precisa de gestores que possam pensar a sociedade como receptora de ações que se propagam no presente e no futuro. Essa acepção define a Sustentabilidade em sua vertente política e é um verdadeiro divisor de águas entre a atuação política e a gestão de políticas públicas.

³⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 90-91.

³¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997, p. 97.

³¹¹ ALTENFELDER, Ruy. **Desenvolvimento sustentável**. Gazeta Mercantil. 06 de maio 2004. A3.

³¹² COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. **A Sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo**, p. 273.

As ponderações registradas até o presente momento desta pesquisa são imprescindíveis para a compreensão da forma como o Estado promove suas Aquisições Públicas. Nesse desiderato, e por desposar a tese de que as Aquisições Públicas somente poderão ser sustentáveis se contarem com a democrática e indispensável participação popular, é que se avança para debater, no tópico seguinte, as vertentes da Democracia Participativa e dos meandros da cidadania.

3.5 Democracia: breve contextualização histórica

A Democracia é conceito operacional relevante nesta Tese visto que é a participação popular, por meio do exercício da cidadania, que viabiliza a materialização fática das compras sustentáveis; isso porque, na forma desposada nesta pesquisa, é impossível ou muito difícil se aferir os índices de Sustentabilidade nas aquisições realizadas pela Administração Pública. Assim, o mecanismo de participação popular garante o controle e sindicância da Sustentabilidade de referidas Compras Governamentais.

A esse respeito, temos que a Democracia constitui-se *locus* privilegiado para concretude dos Direitos Fundamentais, sendo estes a verdadeira razão de existir do chamado constitucionalismo contemporâneo:

Os direitos fundamentais, que constituem, ao lado da Democracia, a espinha dorsal do constitucionalismo contemporâneo, não são entidades etéreas, metafísicas, que sobrepassam ao mundo real. Pelo contrário, são realidades históricas, que resultam de lutas e batalhas travadas no tempo, em prol da afirmação da dignidade humana³¹³.

Buscando entender essa relação entre Direitos Fundamentais e Democracia, faz-se breve retomada da acepção histórica da expressão Democracia. A literatura revela que a Democracia teve origem na Grécia antiga e contava com a participação de todos que detinham o *status* de cidadão; estes participavam ativamente nas decisões políticas da *polis* e reuniam-se nas ágoras³¹⁴ para discutir o exercício dos poderes de legislar, governar e julgar. Cumpre ressaltar que poucos eram os indivíduos que detinham esse título de cidadão, nele não estavam

³¹³ SARMENTO, Daniel Antônio de Moraes. **Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social**. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Crise e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 375.

³¹⁴ Ágoras eram espaços públicos existentes na Grécia antiga utilizados para debates, diálogos, discussões ou deliberações importantes, muitas com cunho político, no seio da sociedade da época, serviam também como templo religioso. VIDAL NAQUET, Pierre e AUSTIN, Michel. **Economia e Sociedade na Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 1986, p. 124.

contemplados os pobres, as mulheres, as crianças e os estrangeiros³¹⁵.

A ideia de “governo do povo”, portanto, não era acessível a todos os segmentos da sociedade, vez que esse direito de participação na vida política do Estado se restringia a um pequeno grupo. A esse respeito Finley preleciona que:

[...] foram os gregos que descobriram não apenas a Democracia, mas também a política – a arte de decidir através da discussão pública – e, então, de obedecer às decisões como condição necessária da existência social civilizada. Não pretendo negar a possibilidade de que houvesse exemplos anteriores de Democracias, as chamadas Democracias tribais, por exemplo, ou as Democracias na antiga Mesopotâmia, que alguns assiriologistas acreditam poder reconstituir através de investigação. Quaisquer que possam ser os fatos sobre estas últimas, eles não tiveram impacto histórico algum nas sociedades mais recentes. Os gregos, e apenas os gregos, descobriram a Democracia nesse sentido; exatamente como Cristóvão Colombo, e não algum navegador *viking*, descobriu a América³¹⁶.

Etimologicamente origina-se da palavra grega *demokratía* em que a expressão *demos* significa povo, e *kratía*, originária de *kratos*, significa governo, força ou potência de dominação. Literalmente, Democracia vem a significar poder do povo, ou ainda, governo do povo³¹⁷.

Bobbio³¹⁸ define a Democracia como "um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados". Nessa assertiva, o autor pontua que a Democracia abarca um conjunto de regras primárias e fundamentais que definem quem são àqueles que tomam decisões coletivas e a forma como a fazem; para o autor, a Democracia expressa um conjunto de regras que conforma a vontade da maioria e nesse rol merecem destaque o valor dos votos e a ausência de distinção econômica, social, religiosa e étnica na constituição do eleitorado.

Depreende-se, portanto, que Democracia não pode ser definida como um conceito político abstrato e estático, tendo em vista traduzir-se num verdadeiro instrumento de realização de valores essenciais à convivência humana, desvelados em suma, nos direitos fundamentais do indivíduo, que diante da construção histórica decorrente do processo de afirmação do povo e de busca pela garantia dos direitos do homem, foram sendo conquistados ao longo da

³¹⁵ BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 6ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 135. **A teoria das formas de governo.** Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001, p. 39-43.

³¹⁶ FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna.** edição revista. Tradução de Waldéa Barcellos, Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988 1988, p. 17.

³¹⁷ BOBBIO, Norberto. *et al.* **Dicionário de política.** (Org.) Brasília: Editora UnB, 2007. 1v., p. 275.

³¹⁸ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia:** uma Defesa das Regras do Jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 12. BOBBIO, 1986, p. 18.

história³¹⁹.

Por outra via, Democracia também pode ser classificada, hodiernamente, como um dos regimes políticos de maior dinamismo em seu significado. Esses são considerados como um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção do Estado e da sociedade, e que inspiram seu ordenamento jurídico³²⁰.

Müller³²¹ aponta que o fundamento da ideia democrática “é a estruturação normativa do convívio social de um povo, pelos indivíduos que compõem essa sociedade, em razão de ser inviável e praticamente inexecutável um autogoverno”. Desse norte, o fundamento crucial que se impõe é o de estabelecer prescrições que observem a pluralidade de opiniões e interesses daqueles que compõem o Estado, através de meios eficazes de sancionamento político.

No século XX, por volta da década de 80, após longos anos de direitos tolhidos e repressão à liberdade, vividos no período em que vigorou a ditadura militar, surge o processo de redemocratização no Brasil, após incansável perquirição de igualdade de direitos, com a promulgação do texto constitucional da Carta Magna de 1988, que trouxe em sua essência e fundamento a liberdade, igualdade e participação do cidadão na vida política através de instrumentos de participação popular³²².

No referido texto constitucional, grafado expressamente no preâmbulo e no artigo 1º, formaliza-se a constituição do Estado Democrático de Direito brasileiro. Desse contexto, erigiu-se um verdadeiro obelisco no seio da nação, louvando o divisor de águas que perpetrara o rompimento com a opressão outrora vivida e a propiciação de uma nova era de Governabilidade, sob parâmetros que incluíam (ou ao menos deveriam incluir) o povo nas decisões da vida política.

Desse ponto, parte-se para trabalhar a temática da Democracia e seus pressupostos.

³¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 125/126.

³²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p.124.

³²¹ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão Fundamental da Democracia. (Traduzido por Peter Naumanm). 3ª Ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 57.

³²² FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009, p. 14.

3.6 Tipos de Democracia e pressupostos Democráticos

Os desdobramentos que revestem a Democracia e seus pressupostos democráticos ganham especial relevância quando a intenção é buscar sua relação com a Sustentabilidade. Isso porque os pressupostos que validam o exercício da cidadania e legitima o povo a participar mais ativamente da vida política e debater as questões que são de interesse da sociedade perpassam pela compreensão dessa temática.

A Democracia, na forma trazida por Dallari³²³, pode ser tipificada de forma ampla e genérica, por quatro lentes: A Democracia direta, a representativa, a semidireta ou mista e ainda a participativa.

Dahl³²⁴ colaciona que a Democracia Representativa ou indireta é a modalidade pela qual o povo, titular do poder, não o exerce diretamente. O exercício deste se dá por intermédio de representantes desse povo, eleitos para agirem em seu nome, investidos e legitimados na Soberania popular. Para o autor, na Democracia Semidireta, mista ou participativa, é caracterizada pela existência concomitante dos expedientes procedimentais previstos tanto na Democracia representativa quanto na direta, ou seja, possui mecanismos de exercício de poder por representação, bem como, pelo titular deste, o povo.

As duas primeiras modalidades, hodiernamente, parecem insustentáveis. A Democracia Direta resta inviabilizada ante o grande número populacional que se tem nos Estados, considerando-se que nesse modelo todos devem participar das decisões políticas de cunho legislativo, executivo e judicial.

Já a Democracia representativa encontrou seu fracasso em seu próprio fundamento, a pura e simples representação do povo, vez que esses indivíduos que deveriam ser representantes do detentor da Soberania, após serem investidos no poder, recebendo a legitimação através da outorga de poder, demonstraram-se manipuláveis e/ou defraudados, agindo e decidindo com base em vontades economicamente dirigidas ou particulares, em contraposição à vontade popular dos representados³²⁵.

Nesse interim, a Democracia Participativa é a que tem por ideal ao atingimento da essência desse regime político: o “governo do povo”, exercido pelo “povo” na fruição de sua

³²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 78.

³²⁴ DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução: Beatriz Sidou; Brasília: Editora UnB. 2001.

³²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001, p. 51.

Soberania popular, com um envolvimento profundo nas decisões políticas que norteiam a sociedade na qual estão inseridos. Esta modalidade democrática prevê institutos da Democracia representativa e outros da Democracia direta, através dos quais essa atuação do povo é juridicamente viabilizada com a instituição de meios aptos a tal intento. Contemporaneamente, a participação ainda é tímida, o despertamento da nação ao seu poder e Soberania, com vistas à profícua realização da essência democrática, é o que se espera.

A Democracia Participativa representa, portanto, sob o olhar crítico de Paulo Bonavides, que é ao mesmo tempo pessimista em relação ao presente e otimista quanto à possibilidade de reversão do atual desenho institucional brasileiro para as gerações futuras, um ideal “[...] que ultrapassa, de uma parte, a malignidade autocrática do presidencialismo, doutra a instabilidade anárquica do parlamentarismo”³²⁶.

Segundo o autor acima a ampliação da participação popular nas esferas decisórias de poder possui, na lógica proposta ao Direito Constitucional de terceira geração, “[...] dose bastante de autoridade legítima com que põe termo às crises institucionais que flagelam a república federativa desde sua fundação”³²⁷.

Os pressupostos democráticos são os elementos basilares, fundamentais, indissociáveis, inescusáveis à instituição de um regime democrático.

O maior dos pressupostos democráticos é o povo e deste provém o poder que se expressa através da Soberania popular, que se exerce direta (Democracia direta), indiretamente (Democracia representativa) ou por via desse dois, através de um sistema misto de exercícios de poder (Democracia Participativa). Nessa assentada, Soberania é entendida como:

[...] o poder supremo, ou o poder que se sobrepõe ou está acima de qualquer outro, não admitindo limitações, exceto quando dispostas voluntariamente por ele, em firmando tratados internacionais, ou em dispondo regras e princípios de ordem constitucional³²⁸.

Portanto, o princípio da Soberania popular põe o poder do povo sobre todos os demais dentro do universo político, que é regulado mediante as regras do ordenamento jurídico

³²⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia Participativa** (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 290.

³²⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia Participativa** (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). p. 290.

³²⁸ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 1.308.

de determinado Estado ao qual se submete, e que são criadas através do exercício dessa Soberania, seja direta ou indiretamente.

Conforme já visto, Aristóteles declara que Liberdade e Igualdade são bases para a Democracia, atestando que quanto maior for a evidência desses direitos fundamentais, maior será a pureza desse regime de governo. Estes dois, portanto, destacam-se dentre os direitos fundamentais, e a razão de ser desta preponderância está no exercício do poder emanado do povo. Ao passo que no gozo da liberdade e da igualdade as muitas vozes, ideias, ideologias e anseios sociais reverberarão, e assim torna-se nítida a arguição de Aristóteles.

Com referidas balizas, avança-se para, na sequência, tratar a questão da Democracia Participativa e seu exercício no regime democrático brasileiro.

3.7 Democracia Participativa e formas de exercício no direito brasileiro

A Democracia Participativa se apresenta como uma evolução da Democracia originária, aquela grega das reuniões na ágora, mas não deve ser confundida com a Democracia direta, tendo em vista que é classificada como semidireta – com vocação e disposição de avançar ao ideal democrático da Democracia direta, onde o povo é quem pratica os atos de direção, delineamento normativo e julgamento dentro do Estado ao qual pertence, embasado na Soberania popular – mas que mantém em sua estrutura as normativas da Democracia representativa.

Sell entende que Democracia Participativa vem a ser:

[..] um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A Democracia Participativa preserva a realidade do Estado (e a Democracia Representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da Democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública³²⁹.

Numa análise comparativa Beçak³³⁰ afirma que o diferencial da Democracia Participativa, face à modalidade representativa, reside na possibilidade de a população influir, diretamente, quando provocada, a respeito de determinada matéria, valendo-se dos

³²⁹ SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, p. 93.

³³⁰ BEÇAK, Rubens. (2014). **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**. [Minha Biblioteca]. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>> Acesso em: 21 jun. 2017, p. 32.

instrumentos possíveis nesse regime de governo participativo.

A Democracia Participativa tem como hipótese um diagnóstico sobre os contornos, balizas e limitações da Democracia elitista, liberal e representativa. Esse arquétipo reduz a Democracia a um método político ou mesmo a um arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas. Esse método consiste na obtenção de poder por lideranças que pleiteiam o voto da população (eleições). Em comentada guerra, ao menos em tese, todos são livres e têm iguais condições de se tornarem parte da cúpula dirigente, restando ao povo, tão somente, constituir ou destituir o governo, a “Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governar”³³¹.

A ideia de participação dá uma noção mais concreta à Democracia representativa, pois a oportunidade de envolvimento na vida política por parte do povo não se restringirá somente ao momento da eleição. Será mantida a participação representativa, inerente ao princípio representativo eleitoral, através do qual o indivíduo eleito agirá em nome do povo que o elegeu. Enquanto que o princípio participativo se consubstancia na formação dos atos de governo através da participação direta e pessoal dos cidadãos³³².

Lambertucci³³³ comentando a participação social afirma que:

[...] amplia e fortalece a Democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a Democracia Participativa revela-se um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira.

Tem no âmago de seu surgimento a pretensão de substituir e reparar os danos causados ao Estado através da Democracia representativa, pela experimentação do cometimento de arbitrariedades, falhas, erros, pelos representantes eleitos, subjetivamente motivados ou por negligência, considerando isso como resultantes do sistema de representação política, agregando-o a diversos outros fatores éticos, morais e sociais negativos, que se desnudam em obstáculos ao exercício do ideal democrático³³⁴.

³³¹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro Zahar, 1984, p. 304.

³³² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 141.

³³³ LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. **A participação social no governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009, p. 71.

³³⁴ SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania: o referendo como instrumento de participação política**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 141.

O povo passa a ter um papel ativo na Democracia semidireta – rompendo com o mero papel de legitimador da representatividade inerente ao modelo democrático indireto que o limita à ínfima participação na vida política do Estado por via do sufrágio – com a possibilidade de fazer uso do poder soberano emanado de si, diretamente. Mas quem é o povo? Quem é este que legitima a atuação de indivíduos que são levados à condição de seus representantes nas esferas políticas?

Não obstante, em sede de consideração jurídico-democrática, povo corresponde ao grupo de indivíduos de determinada nação, aptos aos exercícios de seus direitos políticos em plenitude denominados cidadãos, embora a acepção conceitual da palavra abrangia a todos os indivíduos, a regulação normativa restringe quem poderá exercer ativamente a Soberania popular.

Na visão de Kelsen³³⁵, considerar povo como uma conglomeração de indivíduos seria ingenuidade, pois afirma que somente pode ser considerado como uno sob uma perspectiva jurídica, em que há uma unidade normativa ante a submissão de todos ao mesmo ordenamento jurídico estatal.

Assim, o povo se consubstancia em um “sistema de atos individuais, determinados pela ordem jurídica do Estado”, e a unidade que se busca é a do povo como objeto de poder. Ressaltando a diferença entre o povo definido pelo conjunto de indivíduos submetidos a uma mesma ordem jurídica e o povo que participa da vida política, intervindo na criação das regras jurídicas e tornando-se sujeito de poder. Nessa instância, o povo possui legitimidade para exercer o controle social e guerrear pela devida transparência pública dos atos da Administração Pública:

Desse modo, poder-se-ia dizer, com embargos, porém sob perspectivas factíveis, que o controle social dos atos do Estado, na modalidade de transparência pública, no Estado Brasileiro, obteve moldes constitucionais, ainda que como norma de Eficácia jurídica limitada, com a origem da Constituição Nacional de 1988, qualificando-se, dessarte, como marco histórico do pacto social, pensado pelos contratualistas das Ciências Jurídicas, de há muito, consoante registro histórico do constitucionalismo mundial³³⁶.

Avançando no raciocínio, constata-se a realidade de que muitos são os detentores

³³⁵ KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 36-38.

³³⁶ COIMBRA, W. C. S. ; ALVES, B. A. O instituto da transparência pública no Brasil e o protagonismo dos Tribunais de Contas. In: Josemar Sidinei Soares; Luciene Dal Ri; Rafael Padilha; Maurizio Oliviero. (Org.). **Direito constitucional comparado e o neoconstitucionalismo**. 1 ed. Perugia/Itália: Universidade de Perugia, 2016, v. 2, p. 162-186.

dos direitos políticos; sujeitos de poder; entretanto, não são todos esses os que os exercem efetivamente tais direitos, ou seja, aqueles que participam da vida pública e política, formando a vontade comum. Isso desponta na educação e no interesse político da sociedade.

Na visão de Müller³³⁷, o povo que compreende a totalidade dos eleitores de um determinado estado, é tido como “povo ativo”, enquanto que o povo na concepção de destinatários das prescrições de regulação da vida social justificadores do ordenamento jurídico instituído e, de quem se emana o poder que é exercido pelo Estado por encargo no âmbito de “responsabilidade e atribuição”, é identificado “povo como instância global de atribuição de legitimidade”.

Respondendo ao questionamento Müller, na obra intitulada “Quem é o Povo?”, afirma:

Não se trata, no tocante à pergunta pela ação, de “massas” das espécies de textos de agitação; não se trata de um proletariado revolucionário escatológico, que é colocado em prontidão; não se trata de um exército paralelo de guerrilheiros. Trata-se de “*todo*” o povo dos generosos documentos constitucionais; da população, de todas as pessoas, inclusiva das (até o momento) sobre integradas e das (até o momento) excluídas: *trata-se do povo enquanto destinatário das prestações estatais* negativas e positivas, que a cultura jurídica respectiva já atingiu³³⁸.

Essa concepção Kelseniana justifica o porquê de haver indivíduos e cidadãos dentro de uma sociedade, àqueles se revelam no povo submetido a um mesmo ordenamento jurídico, enquanto esses qualificam-se como a parcela de indivíduos dessa sociedade que detêm direitos políticos e, por conseguinte, se estabelecem sujeitos de poder, aptos a exercerem os atos de participação política formadores da vontade geral.

A Constituição brasileira de 1988 dispõe em seu preâmbulo, bem como em seu artigo 1º, que o Brasil está sob a égide de um regime democrático e, no parágrafo único do referido artigo está disposto: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição³³⁹. Diante desta redação depreende-se que a Carta Magna brasileira instituiu em seu ordenamento a Democracia semidireta, mista ou participativa, quando da expressão “ou diretamente, nos termos desta constituição”.

³³⁷ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão Fundamental da Democracia**. Traduzido por Peter Naumanm. 3ª Ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 100.

³³⁸ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão Fundamental da Democracia**. Traduzido por Peter Naumanm. 3. Ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.100.

³³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, 2017.

Pouco mais adiante, o texto encartado em seu artigo 14, dispõe que “A Soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. Sufrágio universal, voto direto e secreto são instrumentos da Democracia representativa que, em síntese, compreende a forma em que se dá o procedimento eleitoral brasileiro, onde há a possibilidade de votar e ser votado, desde que preenchidos os requisitos legalmente previstos, devendo ser observada a disposição constitucional de que o sistema de voto é direto e secreto. Assim, a Carta Constitucional deu expressa efetivação ao princípio da representação.

Dar-se-á adiante um enfoque maior na análise das demais formas de exercício da Democracia Participativa, ou seja, os meios de exercício direto da Soberania popular, que encontram regulamentação na Lei 9.709/98³⁴⁰.

O plebiscito corresponde a ato convocatório com características de uma consulta pública, no qual o cidadão é instigado a se manifestar previamente, através do voto, sobre ato legislativo ou administrativo para que aprove ou denegue o que lhe fora submetido, tendo previsão no §1º do art. 2º da Lei n. 9.709/98.

O Referendo por sua vez, é ato convocatório também; entretanto, este se dá após o ato legislativo ou administrativo ser praticado. Nessa toada se põe à apreciação do povo, que pelo voto manifestar-se-á pela ratificação ou rejeição do que lhe fora submetido à avaliação, com previsão no §2º do art. 2º da Lei n. 9.709/98.

A referida lei prescreve em seu artigo 2º, *caput*, que plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

Enquanto que em seu artigo 3º delinea as hipóteses em que poder-se-á convocar plebiscitos ou referendos, e são: a) nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo; b) no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal de 1988, que diz respeito à incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

Tanto o plebiscito quanto o referendo deverá ser convocado mediante decreto legislativo por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das

³⁴⁰ BRASIL. **Lei n. 9.709/98, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm> acesso em: 20 jul. 2017.

Casas do Congresso Nacional.

Interessante ressaltar que a Constituição de 1937 trouxe o plebiscito e o referendo ao ordenamento jurídico brasileiro, sendo que a iniciativa para convocação do primeiro cabia ao presidente, que por decreto indicaria as condições, bem como as matérias a serem apreciadas.

A iniciativa popular consiste em instrumento pelo qual os cidadãos podem apresentar projetos de lei à Câmara dos Deputados, provocando o legislativo à apreciação da matéria contida na proposição, que não poderá circunscrever-se a mais de 1 (um) assunto, encontrando previsão no art. 13 da Lei n. 9.709/98.

Há expressa previsão de que o projeto de lei de iniciativa popular não pode ser rejeitado por vício de forma, no § 2º desse artigo, que atribui a competência para “providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação à Câmara dos Deputados”.

Deverão ser observados preceitos constitucionais, encartados no art. 61, § 2º, da Constituição Federal de 1988, que compreende a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por cinco Estados, com não menos do que três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Esse ponto de vista se mostra compreensível, diante dos requisitos objetivos impostos pela norma constitucional, que faz insurgir obstáculos tidos como inviabilizadores de seu manejo, ao passo que a subscrição exigida no art. 61, §2º supra mencionado, enrije-se de tal forma a mobilização da sociedade que furta a viabilidade de sua utilização³⁴¹.

Um critério menos rigoroso quanto a essa exigência poderia fomentar uma maior atuação da sociedade, do povo, para a participação na vida política do Estado, devendo ser levada em consideração a proporção continental do território que compreende o Estado Brasileiro, e por conseguinte a pluralidade de culturas e ideologias que o formam, o que reforça a ideia de que critérios mais maleáveis e brandos - no que tange aos requisitos objetivos de observância obrigatória às proposições por via de iniciativa popular, principalmente quanto à subscrição rateada em vários estados da federação, serviriam como agentes viabilizadores do

³⁴¹ GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa.** Revista de informação legislativa. Senado Federal. Brasília a. 42, n. 166, abr-jun. 2005.

uso desse instrumento democrático, que tem o fito de despertar o legislador à apreciação de determinada matéria, que pela experiência prática do povo demonstra a necessidade de que lhe seja dada atenção com vistas à regulação normativa.

Dentre os três instrumentos de participação democrática ativa, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, a iniciativa popular, apesar de ser o menos utilizado, se demonstra como o mais apto à promoção da participação do povo na vida política do país, através da propositura de instrumento destinado à feitura de lei, revestindo-se de caráter inclusivo.

Enquanto que o plebiscito e o referendo; conotam certa mecanicidade, diante de sua essência consultiva, vez que o povo cidadão apenas aprecia o que já fora feito ou se pretende fazer, sem envolver-se na produção do ato legislativo ou administrativo.

Importante conquista no âmbito das normas que regulam o procedimento eleitoral, a chamada “Lei da Ficha Limpa”, Lei Complementar n. 135, teve origem em uma proposição legislativa através da iniciativa popular porque confere ao cidadão maior controle dos seus representantes políticos e também maior liberdade no momento de eleger seus candidatos.

O *Recall*, também denominado revogação popular pela doutrina francesa é um instrumento que possibilita a revogação do mandato de um representante eleito, preenchidos determinados requisitos e desde que subscrito por determinado número de eleitores³⁴². Outro instrumento é o Veto Popular através deste, o povo pode, dentro de um prazo determinado, obstar uma lei ou medida anteriormente elaborada, que se encontre na iminência de ser executada.

Definindo esse instrumento de participação popular. Sgarbi afirma que:

Por este instrumento, confere-se ao povo a possibilidade, por solicitação própria, de se opor a uma lei já adotada pelo Parlamento, mas não ainda em vigor. Suas principais etapas podem ser enumeradas em três momentos: a) o órgão legislativo vota uma lei que não entra imediatamente em vigor; b) o povo, durante um certo período de tempo, pode solicitar que a lei seja a ele submetida; c) se a votação for majoritária, e a favor do veto, a lei, posta em dúvida, não subsiste. Trata-se, assim, de um direito dos eleitores de deflagrar uma votação de consequência resolutiva, que deve ser exercido, não obstante, antes que o ato

³⁴² PACTET, Pierre; MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. **Droit Constitutionnel**. 23. ed. Paris: Dalloz, 2004, p. 95.

sujeito à consulta ganhe exequibilidade³⁴³.

Como se pode depreender, assemelha-se ao referendo; entretanto, a diferença entre os institutos reside principalmente na provocação para a realização, pois, no referendo, o Estado convoca o povo a manifestar-se sobre ato legislativo ou administrativo já realizado, enquanto que no veto popular é o povo que solicita que determinada lei promulgada pelo parlamento seja posta à sua apreciação.

De posse dos aportes teóricos eleitos para fundamentar este tópico referente à Democracia Participativa, temos elementos para sustentar, dentro desse contexto, que as compras públicas sustentáveis, garantidas por meio da participação e exercício da cidadania, só são possíveis em regimes democráticos. Mas isso parece óbvio, o que se extrai da leitura do texto constitucional e da moldura que o legislador originário conferiu à estruturação do Estado Democrático brasileiro é que a natureza que reveste o sistema de controle social brasileiro possui instrumentos ou ferramentas concretas, hígdas a garantir a tutela da Sustentabilidade.

Em corroboração ao que se afirma, Sachs preleciona que nas últimas décadas a ideia de desenvolvimento foi marcada por uma complexificação ascendente do referido conceito:

O desenvolvimento é a efetivação universal do conjunto dos direitos humanos, desde os direitos políticos e cívicos, passando pelos direitos econômicos, sociais e culturais, e terminando nos direitos ditos coletivos, entre os quais está, por exemplo, o direito a um meio ambiente saudável³⁴⁴.

Nesse movimento, ao se debruçar sobre a temática das compras públicas, extrai-se que ela remete a um ciclo cabal que se inicia no planejamento da compra e finda na proposta de ações corretivas, visto que ela congrega temas jurídicos, legais, fiscais, de Governança e gestão, de logística, de política de incentivos, de controle, de Sustentabilidade, de inovação, entre outros tantos, que estão marchetados em cada uma de suas etapas³⁴⁵.

³⁴³ SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 117.

³⁴⁴ SACHS, Ignacy. Primeiras intervenções. In: NASCIMENTO, E. P.; VIANNA, J. N. (org.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 22.

³⁴⁵ SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba - PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

Compreende-se que a aquisição de um bem público é, de fato, sustentável, quando o licitante considera, em todas as etapas do procedimento, a preferência na eleição de serviços ou bens que atendam às exigências do desenvolvimento sustentável³⁴⁶.

Em conformidade com o Relatório da Força-Tarefa do Reino Unido sobre compras sustentáveis, denominado *Procuring the Future*, uma compra pública sustentável importa em um processo que exige das organizações a satisfação das suas necessidades no que diz respeito a bens ou serviços, levando-se em conta a durabilidade ou ciclo de vida de mencionados bens ou serviços para as presentes e futuras gerações³⁴⁷.

Simão *et al*³⁴⁸ argumentam que “é preciso ser sustentável para alcançar a Sustentabilidade” o que, por via de consequência, exige que também sejam sustentáveis “o comportamento das pessoas e das organizações, o ensino, a atividade econômica, a cultura, a política, a Democracia, o uso do meio ambiente e do espaço e as diversas outras variáveis, além de todas as suas relações e interações”.

Dessa sorte, nesse contexto em que se debate as Compras Públicas Sustentáveis no seio da Democracia, pode-se inferir, ainda, que a Democracia Participativa convola-se na probabilidade de intromissão direta ou indireta do cidadão na gestão da Administração Pública, de caráter consultivo ou deliberativo. Assim, a participação popular na esfera da Administração Pública ou participação administrativa pode, em perspectiva, ser sopesada como um dos fundamentais meios para tornar efetiva a Democracia administrativa³⁴⁹.

A participação da sociedade civil na esfera administrativa visa conferir, portanto, legitimidade aos atos praticados, embora, de forma incidental, possa desdobrar-se no controle

³⁴⁶ UNEP, United Nations Environment Programme. Sustainable Procurement: buying for a better world - Sustainable Procurement Manual. **Resource Book**. 2008. Disponível em: <<http://www.pnuma.org/industria/esp/workshop/Resource%20book.June.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

³⁴⁷ DEFRA, Department for Environment, Food and Rural Affairs. Procuring the Future: Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force, U.K. 2006. Disponível em: <<http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

³⁴⁸ SIMÃO, Ângelo Guimarães; SILVA, Christian Luiz da; SILVA, Heloísa de Puppi e; CASTANHEIRA, Maria Auxiliadora Villar; JUREC, Paulo Sérgio Sant’Anna; WIENS, Simone. Indicadores, políticas públicas e a Sustentabilidade. In: SILVA, C.L.; SOUZA-LIMA, J.E. (Org.). **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1, p. 35-54.

³⁴⁹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As Audiências Públicas e o processo administrativo brasileiro. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 135, jul-set. 1997, p. 271-282. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4681/Democracia-participativa-controle-administracao-publica-analise-importancia-observatorio-social-como-instrumento-participacao-sociedade-civil>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

de legalidade. Por referido raciocínio, abstrai-se a existência de uma dupla função da participação, quais sejam: uma função legitimadora, que visa assegurar uma maior legitimidade político-democrática às decisões da Administração Pública e a o exercício da função administrativa; e uma função corretiva, ou seja, o objetivo se traduz em ampliar a correção das decisões administrativas, a partir do ponto de vista técnico-funcional e sob o prisma da sua justiça interna.

3.8 Democracia Participativa e o Exercício de Cidadania

A efetiva implementação de uma Democracia Participativa carece de relevante e substancial educação cívica e política. A instrução do indivíduo deve transcender ao mero ensino básico, vez que sua vida não se restringirá somente à vivência de experiências básicas extraídas das grades curriculares do ensino fundamental ou médio das redes de ensino das instituições públicas ou privadas, possibilitando reais mecanismos de participação popular e reivindicação de direitos. Antes de se adentrar no debate acerca da Democracia Participativa e sua imbricação com os processos de exercício da cidadania, faz-se breve apanhado da visão de Pisarello, eleita para fundamentar a relevância da proteção dos direitos fundamentais, objeto, ainda que indireto, desta pesquisa científica que aborda a Sustentabilidade nos procedimentos de Aquisições Públicas.

Pisarello defende uma democratização da tutela dos direitos fundamentais como via possível a sua Efetividade e exigibilidade judicial, concebendo os direitos sociais como integrados aos demais direitos fundamentais. O autor reforça a imperiosidade de se aprofundar os espaços democráticos para se aperfeiçoar a garantia dos direitos sociais; tal garantia, para sua concreta Efetividade, depende, em parte, de se assegurar apropriada justiciabilidade e culmina, o autor, por classificar os direitos sociais como um direito cabalmente garantido, e explica que a relevância da existência de um poder capaz de garantir a prevalência dos direitos fundamentais, sempre que estes forem descumpridos ou lesionados:

Perfeccionar las garantías y profundizar los espacios democráticos, de hecho, serían dos consignas centrales em un programa dirigido a la transformación, por um lado, de los degradados estados sociales tradicionales en auténticos estados constitucionales y, por otro, de las actuales Democracias liberales, de baja intensidad, em Democracias sociales deliberativas y genuinamente participativas³⁵⁰.

³⁵⁰ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción**. Madrid, 1995. p. 136.

Para o autor acima, os direitos sociais carregam em si extrema importância jurídica e devem garantir à pessoa humana o suprimento de suas necessidades básicas e o efetivo acesso aos bens garantidores de uma vida em que se visualize a plenitude da dignidade humana e aponta que a Efetividade dos direitos sociais é o grande desafio da atualidade. Tal desafio repousa, segundo o autor, na tendência literária de estudar as normas jurídicas apenas sob a ótica do direito patrimonial ou privado.

Nessa vertente, o autor em destaque conduz à compreensão de que, não obstante a categorização dos direitos fundamentais em geracionais, tal categorização é meramente didática, visto que a evolução dos direitos sociais não se deu de forma linear, mas paralelamente às reivindicações dos direitos civis e políticos, como fundamento do que sustenta, suscita a ausência de linearidade ou hierarquia entre os direitos fundamentais, atribuindo aos direitos sociais, inclusive, duas dimensões, individual e coletiva - rechaçando a compreensão que os valora apenas como direitos coletivos.

Com mencionados apontamentos, pode-se, nessa linha, afirmar que a população global organizou-se em sociedade, e nessa vida em sociedade existem regras, direitos e deveres que devem ser observados e resguardados, e que devem evoluir de acordo com a dinâmica dessa sociedade, pois foi para a regulação do “bem comum”, do bom convívio entre os indivíduos, que o Estado surgiu e, desde então, paulatinamente, evolui e se amolda às necessidades de seu tempo. Entretanto, como observar o que não se conhece? Como participar daquilo que lhe é estranho e tão distante? Como integrar o seio de uma organização tida como democrática, que aliena volumoso número daqueles que legitimam o poder e o atribuem ao Estado, através da omissão de oferta intelectual condigna e necessária à inclusão política?

A inclusão e conversão do mero indivíduo que hodiernamente integra apenas o povo enquanto grupo de indivíduos sob um mesmo ordenamento jurídico à sociedade cidadã devem ser vistas como meta de governo. Para o êxito desse intento, a maior ferramenta é a instrução educacional; essa é também a mais negligenciada.

Nesse prumo, dando-se ênfase à estruturação da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito e o tratamento legado à Administração Pública, infere-se que são harmônicos e convergentes, podendo, portanto, cooperar para um *plus* na democratização da Administração Pública. Oliveira, a respeito do que se desposa, obtempera que “Teve início no Brasil a real democratização administrativa, a ser implementada por

intermédio da participação popular na Administração Pública e, principalmente, por meio da Democracia pelo processo”³⁵¹.

O ideal é que o indivíduo seja forjado para que almeje participar da vida política do país e por esse intuito torne-se um cidadão, e não que seja considerado um cidadão apenas por preencher requisitos formais, sem que tenha despertado em si o anseio por uma participação efetiva nas decisões políticas do Estado, o que traria à viabilidade da cidadania um fim fadado ao óbito, uma elevação não efetiva, mero formalismo de uma letra morta.

Com essas considerações avançamos para descortinar os dados colhidos nesta pesquisa, os quais revelam a forma em que as Aquisições Públicas vêm sendo promovidas no âmbito da Administração Pública de Rondônia, e adiante segue a aferição e análise derradeira do viés participativo da população nas compras públicas, como forma de sindicância social da Sustentabilidade.

³⁵¹ OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As Audiências Públicas e o processo administrativo brasileiro. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 135, jul-set. 1997, p. 271-282. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4681/Democraciaparticipativa-controle-administracao-publica-analise-importancia-observatorio-social-comoinstrumento-participacao-sociedade-civil>. Acesso em: 16.09.2018.

CAPÍTULO 4

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DO CIDADÃO NO PROCESSO DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS COMO GARANTIA DE SUSTENTABILIDADE E BOA GOVERNANÇA

4.1 Participação Democrática do Cidadão no Processo Decisório das Aquisições Públicas como garantia de efetivação de Sustentabilidade

Esta tese defende que a participação democrática do cidadão nos processos licitatórios de Aquisições Públicas é uma via possível e efetiva para garantia da Sustentabilidade no âmbito das compras perpetradas pela Administração Pública.

É certo que a prestação de serviço legada à sociedade pela Administração Pública, com o escopo de assegurar aos cidadãos brasileiros direitos e garantias fundamentais previstos na CRFB/1988, lhe impõe um alto poder de consumo que se concretiza nas aquisições de bens e serviços orientados por procedimentos licitatórios.

Referido potencial de consumo da Administração Pública é tão expressivo que Franco³⁵² informa que o volume de Compras Governamentais do Brasil mobiliza cerca de 10% do seu Produto Interno Bruto (PIB). O contraponto que se faz é o de que os impactos ao meio ambiente, nesse contexto, são potencialmente significativos, exigindo da Administração Pública a adoção de medidas tendentes a tutelar a Sustentabilidade como um dos princípios norteadores de seus contratos; caso contrário, a própria Administração Pública estará contribuindo para que a Sustentabilidade não seja efetivada.

Apontado princípio da Sustentabilidade, além de racionalizar internamente a real necessidade de contratação pela Administração Pública, estimula os fornecedores a buscarem alternativas que atentem à responsabilidade ambiental, haja vista o manifesto interesse em travar relação jurídica com as compras da Administração Pública. Juarez Freitas, nesse sentido, adverte que:

[...] Com efeito, para além das funções éticas, econômicas e sociais, os atos, contratos e procedimentos administrativos devem desempenhar, a contento, funções de equilíbrio ecológico, via indução de padrões sustentáveis de consumo e produção. Esse dever descende do imperativo constitucional de endereçar todas as condutas administrativas, sem exceção, para o desenvolvimento sustentável, único capaz de promover, em bloco, os direitos

³⁵² FRANCO, Caroline da Rocha. **Licitações ambientalmente sustentáveis como instrumento para racionalizar as contratações da Administração Pública**. Curitiba: Coleções Jurídicas, 2011, p. 29.

fundamentais³⁵³.

A Licitação executada pela Administração Pública, como visto nos capítulos precedentes, é regida pela Lei n. 8.666/93, responsável por formatar os procedimentos que devem ser observados pelos agentes públicos e que confere, por todas as suas exigências, maior transparência, probidade e moralização das compras públicas. A Sustentabilidade, nesse horizonte, é tema cada vez mais recorrente e tem demandado nova postura dos poderes públicos.

Como elucidação, pode-se mencionar o advento da Lei n. 12.349/10³⁵⁴ que em seu art. 3º expressa que as licitações devem estar voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, passando, dessa forma, a ser norma expressa de observância cogente por parte da Administração Pública.

A concepção de consumo público sustentável enxertado no dispositivo legal acima referido, alinhado com o art. 225 do texto constitucional, frisa-se, obrigam a Administração Pública a dispender todos os esforços necessários em prol da defesa do meio ambiente, garantindo às presentes e futuras gerações um ambiente ecologicamente equilibrado.

As aquisições promovidas por meio dos procedimentos licitatórios em debate são também denominadas de Compras Públicas Sustentáveis; ecoaquisição; compras verdes; compra ambientalmente amigável ou Licitação positiva, todos sinônimos de um procedimento que visa conciliar o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais com a compra de produtos que ofereçam o maior número de benefícios ao ambiente e, conseqüentemente, à sociedade, como já demonstrado no Capítulo 2 desta tese. Freitas define, objetivamente, Licitações Sustentáveis como:

[...] aquelas que, com isonomia e compromisso com o desenvolvimento duradouro, visam à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, ponderados, com máxima objetividade possível, os custos benefícios (diretos e indiretos) sociais, econômicos e ambientais³⁵⁵.

As regras da licitação, portanto, constituem imperativo global, mas não podem

³⁵³ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 128.

³⁵⁴ BRASIL. **Lei Ordinária n. 12.349 de 15 de Dezembro de 2010**. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm. Acesso em 13 fev. 2018.

³⁵⁵ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 238.

ignorar os influxos da profunda transformação tecnológica e científica desta nova era. No momento em que as ameaças à subsistência de vida no planeta abandonam o discurso do catastrofismo para assumirem consistência e proximidade, o Estado já não pode se contentar apenas com aquisições de menor preço, sendo, portanto, este tipo de escolha o mais inadequado e prejudicial ao princípio da Sustentabilidade³⁵⁶.

Nesse contexto, o processo de Licitação sustentável tem se tornado uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todos os estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos, de governo, com o objetivo de reduzir impactos ao meio ambiente e à sociedade futura.

Parece inconteste a relevância que a Sustentabilidade vem assumindo no âmbito da Administração Pública, incorporando em suas ações medidas de proteção ao princípio da Sustentabilidade. Cruz e Glasenapp³⁵⁷ mencionam que a Sustentabilidade é considerada um verdadeiro paradigma indutor do Direito, visto que estruturam normas tuteladoras do meio ambiente, e não apenas no universo da ciência jurídica.

Em escala global, a Sustentabilidade deve ser sentida sempre em suas plurais dimensões:

[...] a Sustentabilidade deve ser construída a partir de múltiplas dimensões que incluam as variáveis ecológica, social, econômica e tecnológica, tendo como base forte o meio ambiente. Na perspectiva jurídica, todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos fundamentais, aí incluídos o meio ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos prestacionais sociais, dentre outros, cada qual com as suas peculiaridades e riscos. Pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a Sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito³⁵⁸.

Depreende-se, assim, que a Sustentabilidade é verdadeira alavanca propulsora para à efetivação dos Direitos Fundamentais, isso porque a tutela da Sustentabilidade não se restringe a dimensão ambiental ou ecológica, ao contrário, possui vertentes plurais que exigem da Administração Pública uma preocupação constante com a qualidade da vida em sociedade.

³⁵⁶ NALINI, José Renato. A Sustentabilidade nas licitações. *In*: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 11-14.

³⁵⁷ CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e Sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista Direito e Liberdade, Natal**, v. 16, n. 2, p. 163-186, maio/ago. 2014. Quadrimestral, p. 173.

³⁵⁸ CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do Direito. Porto Alegre: RECHTD/UNISINOS. RECHTD. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, p. 75-83, 2011, p. 81.

Dessa sorte, as Aquisições Públicas levadas a efeito pela Administração não podem observar, nos procedimentos licitatórios, apenas os bens, serviços e obras que se revelem mais vantajosos, mas também a qualidade e a conformidade com o dever do Estado de proteção às dimensões que circundam a Sustentabilidade.

Nessa linha, as contratações públicas sustentáveis vêm desempenhando papel fundamental na implementação das políticas públicas de Sustentabilidade, uma vez que os critérios ambientais, econômicos e sociais devem ser considerados em todos os estágios do processo de contratação. O poder de compra do Estado passou a ser um instrumento de proteção ao meio ambiente e de desenvolvimento econômico e social, ou seja, ele é ponto central para o desenvolvimento de uma sociedade.

Da efetiva parceria entre Estado, sociedade civil e o setor privado todos corresponsáveis pela promoção do bem-estar social deriva uma boa Governança, que, em um contexto participativo, passa a ser essencial para fortalecer a Democracia, promover prosperidade econômica, coesão social, Sustentabilidade ambiental e manter a credibilidade nas instituições públicas.

Não se pode negar que a Administração Pública é vista como um instrumento pelo qual o Estado realiza os objetivos da sociedade. A atividade administrativa é, basicamente, a correta gestão dos bens e interesses da coletividade, visando sempre o bem comum e agindo em consonância com a lei, devendo para tanto destoar a Sustentabilidade como preceito constitucional. É nessa linha defensiva que Emery pondera a necessidade premente de se repensar o paradigma da Sustentabilidade nas licitações e contratações públicas, ponderando que estas devem:

[...] viabilizar um ambiente de descentralização econômica, e fomento de atividade e agentes, principalmente em regiões que apresentem baixos indicadores econômicos e sociais, mas não podem servir de justificativa para atitudes meramente protecionistas, baseadas em um discurso nacionalista caquético³⁵⁹.

Nesse cerne, a mudança para formas mais colaborativas de construção de iniciativas traz benefícios para todas as partes envolvidas, principalmente, o meio ambiente, que sadio e equilibrado traduz-se em direito fundamental e difuso e, portanto, interessa a toda a

³⁵⁹ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 141.

coletividade, estando acima de todos os interesses individuais.

Consoante com esse contexto de valorização das Compras Governamentais como meio indutor de efetivação da Sustentabilidade, a Administração Pública tem a responsabilidade imperativa de adotar, promover e incluir critérios ambientais e sociais nas compras públicas e assim auxiliar na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável que sirva de exemplo para a sociedade, e fortalecer o capital social entre instituições, comunidades e indivíduos.

Com referida premissa, passa-se, a seguir, a detalhar a participação do cidadão no contexto da Governança Pública Interativa.

4.2 Governança Pública Interativa e a Participação do Cidadão

De modo geral, o conceito de Governança é tratado na literatura como algo associado à capacidade de o Estado formular e implementar políticas públicas efetivas. Desse modo, a Governança vincula-se à prioridade do econômico sobre o político, do capital sobre o Estado, do mercado sobre a Democracia, do lucro sobre a justiça social.

O modelo de descentralização das políticas sociais aparece como estratégia inovadora para revigorar o Estado e minimizar a crise de gestão quanto à ineficiência das políticas públicas, valorizando poderes locais e promovendo a participação dos cidadãos na gestão pública³⁶⁰. O resultado é o ganho de importância das relações de interdependência individual e coletiva na construção dos processos que efetivam a Governança, que é a forma pela qual um grupo de pessoas governa a si próprio e o meio em que vive.

A emergência do conceito de Governança no início dos anos de 1990 marcou um ponto de inflexão bastante claro na trajetória recente do Banco Mundial, o qual representou um deslocamento de preocupações, de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes como a legitimidade e o pluralismo político. Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas para as reformas do Estado e da Administração Pública,

³⁶⁰ COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, s/v, n. 21, 2003. p.147-163. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782003000200010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20. jun. 2017.

objetivando promover a “boa Governança” e fortalecer a sociedade civil³⁶¹.

Desta feita, a Governança Pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequados. Em outras palavras, Governança Pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade³⁶².

O conceito de Governança, como amplamente tratado no Capítulo 3 desta pesquisa, foi definido pelo Banco Mundial como sendo “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”, tendo estabelecido quatro dimensões-chave para a boa Governança: administração do setor público; quadro legal; participação e prestação de contas (*accountability*), informação e transparência³⁶³.

No arcabouço conceitual de Governança, são encontradas diversas definições que vão desde definições genéricas a definições de Governança específica como a ambiental e a corporativa. A Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas³⁶⁴ definiu “Governança” como sendo a soma total dos vários modos como indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus negócios comuns. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados para estabelecimentos de uma ação cooperativa.

Esse processo inclui instituições e regimes formais investidos de poder para impor a observância das regras, do mesmo modo que arranjos informais de pessoas e instituições

³⁶¹ BORGES, A. 2003. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 52, São Paulo, Junho.

³⁶² NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança Pública: o desafio do Brasil** / João Augusto Ribeiro Nardes, Cláudio Sarian Altounian, Luis Afonso Gomes Vieira; prefácio de Jorge Gerdau Johannpeter. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 183.

³⁶³ KAUFMANN, D.; AART, K. & MASTRUZZI, M. 2004. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. **The World Bank Economic Review**. v. 18, n.3, p. 253-287.

³⁶⁴ COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. **Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim e Maria Lúcia L. V. Magalhães. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Título original: Our Global Neighborhood, p. XV.

concordaram em estabelecer ou percebem ser de seu interesse. Essa definição sugere dois elementos centrais para a aceitação de um sistema de Governança como justo e válido: a vontade ou aceitação pelos associados públicos e privados de uma estrutura ampla em que gerenciem seus negócios; e um processo de negociação e equilíbrio de poder³⁶⁵.

Há que se pontuar, entretanto, que se a atuação do Estado estiver lastrada no conceito de Governança participativa, a Administração Pública tende a ser promotora, não apenas, de crescimento e desenvolvimento social, mas uma parceira, catalisadora e facilitadora entre o Poder Público e a sociedade³⁶⁶. Toda esta pesquisa defende de forma ostensiva que somente por meio da Governança participativa é que se tornará possível a Efetividade da Sustentabilidade nas Aquisições Públicas.

São oito as características da boa Governança: a participação; o estado de direito; a transparência; a responsabilidade; a orientação por consenso; a igualdade e a inclusividade; a Efetividade e a Eficiência; e o suporte à auditoria³⁶⁷. A Governança refere-se, então, a atividades de gestão que dependem de objetivos comuns e compartilhados, quase como um pacto tácito, e pode ser conceituada como sendo o “arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”³⁶⁸.

Entende-se, portanto, que a Governança se foca no processo decisório e nos objetivos das políticas públicas e, em última instância, na direcionalidade do modelo de desenvolvimento nacional e pode ser também compreendida como sendo um processo de estabilização e consenso da sociedade em suas necessidades principais. Face aos conflitos internos e externos, a busca de insumos para sua Sustentabilidade, assim como a construção de objetivos e condutas de todos os envolvidos para alcançá-la, por meio de mecanismos formais e informais, os quais definem condutas determinadas, satisfaçam suas demandas e

³⁶⁵ HAUSELMAN, P. & VALLEJO, N. 2005. **Governança por Múltiplos Interessados: Um Guia Breve**. Suíça: Environmental Consulting, Secretaria de Estado da Economia – SECO.

³⁶⁶ SPEER, Johanna. **Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?**2012. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12001568>>. Acesso em 13 nov. 2017.

³⁶⁷ DRUMMOND, J. A. 1999. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1998: Comentários de um cientista político simpático ao conservacionismo. **Revista Ambiente e Sociedade**, ano II, n. 3 e 4, p. 127-150.

³⁶⁸ CAVALCANTE, C. 2004. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 1, p. 1-10.

respondam às suas necessidades coletivas.

Governança, como fartamente demonstrado preteritamente nesta Tese, pode ser entendida ainda como “as tradições e instituições nas quais a autoridade é exercida num país”. Mais especificamente, este inclui: 1) o processo pelo qual os governos são selecionados, acompanhados e substituídos; 2) a capacidade do governo para formular e implementar efetivamente políticas sólidas; e 3) o respeito de cidadãos e do Estado para com as instituições as quais governam, e a interação entre economia e sociedade³⁶⁹.

Para desenvolver a Governança, são apontados pelo Banco Mundial e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa os seguintes critérios: descentralização, participação, Democracia, transparência, equidade, prestação de contas, *guidelines* (instruções e padronizações), matriz de responsabilidade (quem cria, aprova, atualiza), estabelecimento de *workflows* (relações intra e interinstitucionais na execução de ações), um código de conduta baseado na confidencialidade, propriedade das informações, suporte a quem procurar em caso de dificuldades³⁷⁰.

A esse respeito, cabe destaque para observação contida no referencial básico de Governança. A Governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades³⁷¹.

Governança Pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta

³⁶⁹ KAUFMANN, D.; AART, K. & MASTRUZZI, M. 2004. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. **The WorldBank Economic Review**. v. 18, n.3, p. 253-287.

³⁷⁰ IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa -. **Código das melhores práticas de Governança corporativa**. 4. ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009, p. 15. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20 jul. 2018.

³⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública**: referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria, p. 20-21.

administração, gestores e colaboradores com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos³⁷².

O que se percebe é uma evolução constante da Governança Pública, que mais recente por meio do Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017³⁷³, passou a regular a política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, trazendo a lume os princípios da Governança Pública, conforme art. 3º do referido decreto, que são: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Para assegurar maior aplicação ainda, foram estabelecidos no referido decreto onze diretrizes da Governança Pública:

- 1) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- 2) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- 3) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- 4) articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- 5) fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- 6) implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- 7) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

³⁷² BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública**: referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria, p. 19.

³⁷³ BRASIL. **Decreto n. 9203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 05 jul. 2018.

- 8) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- 9) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- 10) definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- 11) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Para que a Administração Pública possa incorporar os parâmetros de Governança na Gestão Pública, terá que assegurar estímulos para efetivar o aprimoramento dos processos, alinhamento estratégico das políticas públicas e melhoria da qualidade do controle e, sobremaneira, com instrumentos de Governança Participativa exercida pela sociedade na forma defendida nesta Tese doutoral, sob pena de recair mais uma vez apenas em instrumentos legislativos cujos resultados não são efetivos.

Com relação à base conceitual que envolve estado e política pública, descreve dois conceitos configuradores da ação estatal distintos e complementares: Governabilidade e Governança. O primeiro é entendido como “as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade”, tais como a forma de governo, as relações entre os poderes, os sistemas partidários, entre outros; o segundo, como a capacidade governativa em sentido mais amplo, “envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação das políticas e na consecução das metas coletivas”, incluindo “o conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”³⁷⁴.

Em situações extremas, o governo pode existir sem Governança e vice-versa, distinguindo-se, desse modo, as duas noções e apontando para o governo como autoridade formal, o poder de polícia, a habilidade de levar a efeito políticas públicas, enquanto Governança volta-se para a gestão estabelecida por objetivos comuns e compartilhada³⁷⁵. É relevante a importância do capital social no manejo coletivo de recursos naturais e no

³⁷⁴ DINIZ, Eli. 1996. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público. Brasília**, v. 120, n. 2. mai/ago, 1996, p. 12-13.

³⁷⁵ CAMARGO, A. 2003. Governança para o Século 21. In: ANDRÉ TRIGUEIRO (Ed.) **Meio Ambiente no Século 21: 21 Especialistas Falam da Questão ambiental nas suas Áreas de Conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, p. 307-321.

estabelecimento de Governança, com benefícios diretos para o desenvolvimento de comunidades locais e populações tradicionais, sendo muito efetivo no manejo integrado de bacias hidrográficas, de unidades de conservação, de recursos pesqueiros, de vida silvestre, de manejo florestal, entre outros³⁷⁶. O conceito de Governança provoca o processo decisório para que se torne algo legítimo e identificado com os ideais de cooperação, solidariedade e Democracia que estão na gênese de organizações dessa natureza. Portanto, envolve noções como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de “bom governo”, como orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional³⁷⁷.

Ao ampliar o número de pessoas envolvidas nos atos de interesse público, é possível estabelecer relações menos autoritárias e menos inflexíveis, aproximando os representantes e os representados, ou seja, aproximar a sociedade à forma de administrar e lidar com as questões públicas.

Na Administração Pública pressupõe o compartilhamento de decisão entre o governo e sociedade, ou seja, a atuação da Governança participativa. Nesse sentido, a divisão de responsabilidades e de ações entre governo e sociedade vem permitindo a construção de um novo espaço de diálogo público, possibilitando a participação efetiva dos movimentos oriundos da sociedade civil organizada³⁷⁸. Essa é a ideia do autor e a base de sustentação defendida, de que quando há a participação do cidadão, este se torna igualmente responsável pelos resultados auferidos.

Essa abertura permite a participação efetiva dos diversos segmentos e organizações sociais na definição da agenda do governo, direcionando as ações a serem priorizadas, as políticas públicas a serem implementadas, em função das demandas sociais.

Para maior Efetividade torna-se essencial a mudança para formas mais participativas e compartilhadas de formulação e implementação de ações sociais. Deste cenário emerge um novo conceito: o de Governança Participativa em que governar não é apenas uma tarefa do estado, é a maneira pela qual a sociedade reconhece e resolve seus problemas, usando o

³⁷⁶ PRETTY, J. 2003. Social Capital and the Collective Management of Resources. **Science**, v. 302, December, p. 1912-1914.

³⁷⁷ MALO, M. C. 2001. La Gestion Stratégique de la Coopérative et de l'Association de l'Économie Sociale. 1ère partie: L'Entrepreneur et son environnement, Recma. **Revue Internationale de L'Économie Sociale**, 281, p. 84-95.

³⁷⁸ COSTA, Wesley Leal. **Gestão participativa na Administração Pública no cenário atual**. 2015. Disponível em: <<https://wesley18.jusbrasil.com.br/artigos/226084652/gestao-participativa-na-administracao-publica-no-cenario-atual>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

governo como um instrumento e um parceiro³⁷⁹.

Assim, define-se Governança participativa como a gestão pública participativa que é o resultado de disposições legais de cunho democrático, como a Lei n. 9.784/99³⁸⁰, que estimula a consulta em audiências públicas nos artigos 31 e 32, bem como a participação dos administrados, direta ou por meio de organizações legalmente reconhecidas no artigo 33, além de um aparato legislativo local específico³⁸¹.

Essa tendência adotada pelos conselhos gestores deixa clara sua aproximação do princípio da participação popular na gestão pública e do controle popular da Administração Pública.

Com isso, busca a perpetuidade e o incremento constante do valor da Governança, bem como, define princípios que visam compor os diversos interesses tratados pelas leis, regras e regulamentos internos que regem o governo das instituições³⁸².

Portanto, a Governança Participativa fica entendida como sendo a conciliação entre o desenvolvimento e o progresso da cidade decorre da percepção estratégica do planejador e do estabelecimento da interdisciplinaridade gestora, no sentido de fazer um estudo preliminar sobre a vocação econômica da cidade e seu impacto na vida do cidadão, e o grande desafio é integrar a comunicação e a participação dos diversos atores envolvidos e promover uma responsabilidade compartilhada³⁸³.

Considerando este princípio, a Governança Participativa diz respeito aos diferentes modos de liderança, coordenação, intervenção, participação e negociação dos conflitos nos processos decisórios das Aquisições Públicas.

³⁷⁹ SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2015, p. 132.

³⁸⁰ BRASIL. **Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 05 jul. 2018

³⁸¹ COSTA, Wesley Leal. **Gestão participativa na Administração Pública no cenário atual**. 2015. Disponível em: <https://wesley18.jusbrasil.com.br/artigos/226084652/gestao-participativa-na-administracao-publica-no-cenario-atual>. Acesso em: 29 nov. 2017.

³⁸² FREY, Klaus. **Governança urbana e participação pública**. In: **RAC - Eletrônica**. v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan-abr./2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac-e> RAC-Eletrônica. Acesso em: 29 nov. 2017.

³⁸³ GUERREIRO, Edilson Prestes; MONTEIRO, Edilson Souza. NANNI, Helio Castro. **Desenvolvimento sustentável e Governança participativa: arranjo produtivo local e parque tecnológico de Santos**. In: 2nd International Workshop | Advances in Cleaner Production. São Paulo mai./2009. Disponível em: <http://www.advancesincleanerproduction.net/second/files/sessoes/4b/5/e.%20p.%20guerreiro%20-%20resumo%20exp.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.

Na Administração Pública, este envolvimento manifesta-se, em geral, na participação da sociedade na definição de metas e objetivos, na resolução de problemas, no processo de tomada de decisão, no acesso à informação e no controle da execução³⁸⁴.

A participação popular promove e desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias, já que, quanto maior a participação dos cidadãos, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. Ou seja, a participação dos cidadãos na gestão pública torna-lhes aptos para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses, sendo, então, uma condição necessária à democratização da gestão pública.

Desse norte, impõe-se a análise da Sustentabilidade nas Aquisições Públicas como forma de boa Governança Interativa.

4.3 Análise de Sustentabilidade e Governança nas despesas realizadas nos 52 municípios do Estado de Rondônia

Foram colhidas informações em banco de dados oficiais, adiante especificados, do quantitativo de gastos da Administração Pública do Estado de Rondônia com Compras Públicas, no ano de 2016. Referida busca teve como desiderato descortinar, para depois aferir, se em referidas Aquisições Públicas, houve observância do princípio da Sustentabilidade como prática que conduz à boa Governança.

O *locus* geográfico da pesquisa, giza-se encontra-se limitado ao Estado de Rondônia e seus municípios vizinhos. Antes de adentrar e esmiuçar os achados da pesquisa em comento, impende, inicialmente, registrar breves informações históricas acerca do mencionado Estado da Federação brasileira.

O Estado de Rondônia foi criado pela Lei Complementar n. 41, de 22 de dezembro de 1981³⁸⁵, está localizado na região Norte e tem como fronteira os estados do Mato Grosso (a leste), Amazonas (ao norte), Acre (a oeste) e a República da Bolívia (a oeste e sul). O estado possui 1.576.423 (um milhão, quinhentos e setenta e seis mil, quatrocentos e vinte e três) habitantes e 52 (cinquenta e dois) municípios e 57 (cinquenta e sete) distritos. Ocupa uma área

³⁸⁴ COSTA, Wesley Leal. **Gestão participativa na Administração Pública no cenário atual**. 2015. Disponível em: <<https://wesley18.jusbrasil.com.br/artigos/226084652/gestao-participativa-na-administracao-publica-no-cenario-atual>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

³⁸⁵ BRASIL. **Lei Complementar n. 41 de 22 de dezembro de 1981**. Cria o Estado de Rondônia, e dá outras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp41.htm. Acesso em: 05 jul. 2018.

de 237.576,16 (duzentos e trinta e sete mil quinhentos e setenta e seis, dezesseis) quilômetros quadrados e sua capital é a cidade de Porto Velho, com uma área de 34.096 km² (trinta e quatro mil e noventa e seis quilômetros quadrado) e uma população de 435.732 (quatrocentos e trinta e cinco mil, setecentos e trinta e dois) habitantes, conforme dados do IBGE³⁸⁶.

Neste tópico, demonstra-se por meio de tabelas e gráficos (adiante arrolados), os índices percentuais com Aquisições Públicas concretizadas pelos municípios pesquisados. Levou-se em consideração o número de habitantes de cada municipalidade para indicar quais os que mais gastam, ou não, com o objeto imanente das compras públicas, bem como, o *quantum* orçamentário destinado para referidas aquisições.

Dos 52 (cinquenta e dois) municípios que estruturam o Estado de Rondônia, foi contabilizado, no ano de 2016, o montante de R\$ 3.793.262.412,72 (três bilhões, setecentos e noventa e três milhões, duzentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e doze reais e setenta e dois centavos) de orçamento público.

Do montante de R\$ 2.227.525.421,65 (dois bilhões, duzentos e vinte e sete milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos), alhures especificados, foram destinados aos gastos com pessoal e pagamento de dívidas o equivalente a 58,72% (cinquenta e oito inteiros e setenta e dois centésimos por cento). O restante, R\$ 1.565.736.991,07 (um bilhão, quinhentos e sessenta e cinco milhões, setecentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e um reais e sete centavos), foi destinado aos gastos com aquisições, o que equivale a 41,28% (quarenta e um inteiros e vinte e oito centésimos por cento) do orçamento público, conforme tabela 1, abaixo, que demonstra as referidas despesas orçamentárias.

Tabela 1 - Despesas orçamentárias em valores e percentuais dos 52 municípios rondonienses, 2016.

Despesa	Total em R\$	Percentual
Pessoal e Dívidas	2,23 bilhões	58,72%
Aquisições	1,57 bilhões	41,28%
Orçamento Público	3,80 bilhões	100%

³⁸⁶ IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo. Produto Interno Bruto de municípios. 2012. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?codmun=110002&idtema=134&search=rondonia%7Cariquemmes%7Cproduto-interno-bruto-dos-municipios-2012&lang=>>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

Fonte: Tô no Controle Rondônia, Porto Velho, 2017.
Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

Como se deduz, os valores das despesas com aquisições dos 52 (cinquenta e dois) municípios rondonienses chegaram à monta de R\$ 1.565.736.991,07 (um bilhão, quinhentos e sessenta e cinco milhões, setecentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e um reais e sete centavos), destinados ao custeio³⁸⁷ ou aprimoramento dos serviços públicos existentes, e ainda aos investimentos³⁸⁸ e/ou desenvolvimento de novos serviços.

Restou demonstrado que as despesas orçamentárias dos municípios rondonienses durante o exercício de 2016, referente às compras e contratações, atingiram um percentual de 41,28% (quarenta e um inteiros e vinte e oito centésimos por cento), valor este próximo à despesa com pessoal e pagamentos de dívidas, que atingiram o percentual de 58,72% (cinquenta e oito inteiros e setenta e dois centésimos por cento), o que demonstra que os valores despendidos com aquisições são significativos.

De posse das informações registradas, fazem-se necessárias a análise e observação dos critérios de Sustentabilidade e de Governança Pública encartados em referidas aquisições, pois o fundamento desta Tese acadêmica consiste, pontualmente, em sustentar que a Administração Pública, ao satisfazer as necessidades coletivas, deve obrigatoriamente garantir que seus recursos sejam gastos promovendo a Sustentabilidade e Governança Pública como imperativo normativo. Dessa sorte, a pesquisa repousa em suscitar o levantamento de dados que possam revelar se a tutela do princípio da Sustentabilidade no âmbito das Aquisições Públicas vem sendo observada pela Administração Pública. A hipótese preambular, como já registrado anteriormente, é a de que somente por meio da participação do cidadão nos procedimentos licitatórios, como fiscal e guardião da observância que em todos recai

³⁸⁷ Entende por despesas de custeio todas as despesas realizadas pela Administração Pública destinadas à manutenção das atividades dos órgãos da Administração tais como a aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção, etc.), contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem, etc), despesas com pessoal, juros da dívida, entre outros. Fonte: BRASIL. em Desenvolvimento: **Estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010. 210 p. 3 v.: gráfs.,mapas, tabs. (Brasil: o Estado de uma Nação). BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012, p.179.

³⁸⁸ Compreende-se por despesas de investimentos aquelas realizadas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização das mesmas, e ainda a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Fonte: BRASIL. em Desenvolvimento: **Estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea,2010. 210 p. 3 v.: gráfs.,mapas, tabs. (Brasil: o Estado de uma Nação).BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012, p.179.

(sociedade e Estado) é que se garantirá o Princípio da Sustentabilidade.

Aprofundando a busca por dados capazes de descortinar o que se pretende sustentar nesta pesquisa, desvendou-se que as despesas com aquisições para custeio registraram um total de R\$ 1.350.064.592,64 (um bilhão, trezentos e cinquenta milhões, sessenta e quatro mil, quinhentos e noventa e dois reais e sessenta e quatro centavos), o que significa 86,23% (oitenta e seis inteiros e vinte e três centésimos por cento) do percentual de gastos dessa natureza.

Nessa análise, os gastos com novos serviços, investimentos e aprimoramento dos serviços públicos, por sua vez, somaram o quantitativo de R\$ 215.672.398,43 (duzentos e quinze milhões, seiscentos e setenta e dois mil, trezentos e noventa e oito reais e quarenta e três centavos) ou, em percentual, o equivalente a 13,77% (treze inteiros e setenta e sete centésimos por cento) do total de gastos com aquisições, conforme resta demonstrado na tabela 2, adiante especificada:

Tabela 2 - Natureza das aquisições dos 52 municípios rondonienses no ano de 2016

Natureza da despesa	Total em R\$	Percentual
---------------------	--------------	------------

Custeio (Manutenção dos Serviços existentes) ³⁸⁹	1.350,06 bilhões	86,23%
Investimentos ³⁹⁰	215,67 milhões	13,77%
Aquisições totais	1.565,73 bilhões	100%

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017.
Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

Vale ressaltar que a média do Estado de Rondônia com aquisições por habitante, conforme descrito alhures, no exercício de 2016 - levando em conta que os 52 (cinquenta e dois) municípios rondonienses gastaram R\$ 1.565.736.991,07 (um bilhão, quinhentos e sessenta e cinco milhões, setecentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e um reais e sete centavos), corresponde a um percentual de 41,28% (quarenta e um inteiros e vinte oito centésimos), ou seja, o valor de R\$ 1.161,87 (um mil, cento e sessenta e um reais e oitenta e sete centavos), por habitantes.

Dentre o rol de municípios rondonienses pesquisados, destacam-se Rio Crespo, Teixeirópolis, Pimenteiras do Oeste e Novo Horizonte do Oeste como municípios que apresentam indicadores muito superiores à média de gastos com Aquisições Públicas, assim como os municípios de Candeias do Jamari, Ouro Preto do Oeste, Jaru e Alto Paraíso, cujos indicadores apresentam-se aquém da média estadual, conforme tabela abaixo demonstrado na tabela 3 a seguir:

Tabela 3 - Gastos por habitante dos municípios rondonienses que gastam mais e menos no ano de 2016.

Município	População	Aquisições	
		Total - R\$ mil	Por habitante R\$
Candeias do Jamari	24.719	12,23	494,84
Ouro Preto do	39.840	21,71	544,81

³⁸⁹ Brasil. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 22 set.2018. Em conformidade com o § 1º do art. 12 da referida Lei: "Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis".

³⁹⁰ Brasil. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 22 set.2018. Em conformidade com o § 4º do art. 12 da referida Lei: § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Oeste			
Jaru	55.806	30,56	547,54
Alto Paraíso	20.569	11,27	547,74
Ji-Paraná ³⁹¹	131.560	99,38	755,39
Ariquemes ³⁹²	105.896	81,03	765,15
Porto Velho ³⁹³	511.219	487,01	952,64
Novo Horizonte do Oeste	10.161	24,33	2.394,82
Pimenteiras do Oeste	2.417	7,15	2.957,19
Teixeirópolis	4.966	15,05	3.030,12
Rio Crespo	3.790	28,82	7.604,07
Total Estadual	1.787.279	1.565,74	1.161,87

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017. Disponível em: <http://tonocontrolo.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

Destacam-se na tabela as cidades de Ji-Paraná, Ariquemes e Porto Velho e como os municípios que menos gastaram no ano de 2016, levando-se em consideração o quantitativo de gastos com a quantidade de habitantes de cada um deles. Todos os referidos municípios, frisa-se, ficaram abaixo da média de gastos com aquisições estadual por habitantes, o que corresponde ao valor de R\$ 1.161,87 (mil cento e sessenta e um reais e oitenta e sete centavos). Mencionados dados revelam que a quantidade de habitantes das localidades pesquisadas não serve, necessariamente, como determinante ou parâmetro para se aferir se há maior ou menor quantidade de aquisição por parte do poder público.

Em reforço ao que se afirma, conforme tabela explicativa adiante, o perfil dos gastos nos municípios com mais de 100 mil habitantes do estado de Rondônia, corresponde ao montante de 1.787.279 (um milhão, setecentos e oitenta e sete mil, duzentos e setenta e nove) habitantes, e destes, apenas três deles concentram 41,89% (quarenta e um inteiros e oitenta e nove centésimos por cento) da população estadual, com população superando 100 (cem) mil habitantes³⁹⁴.

³⁹¹ Município destacado no trabalho.

³⁹² Município destacado no trabalho.

³⁹³ Município destacado no trabalho.

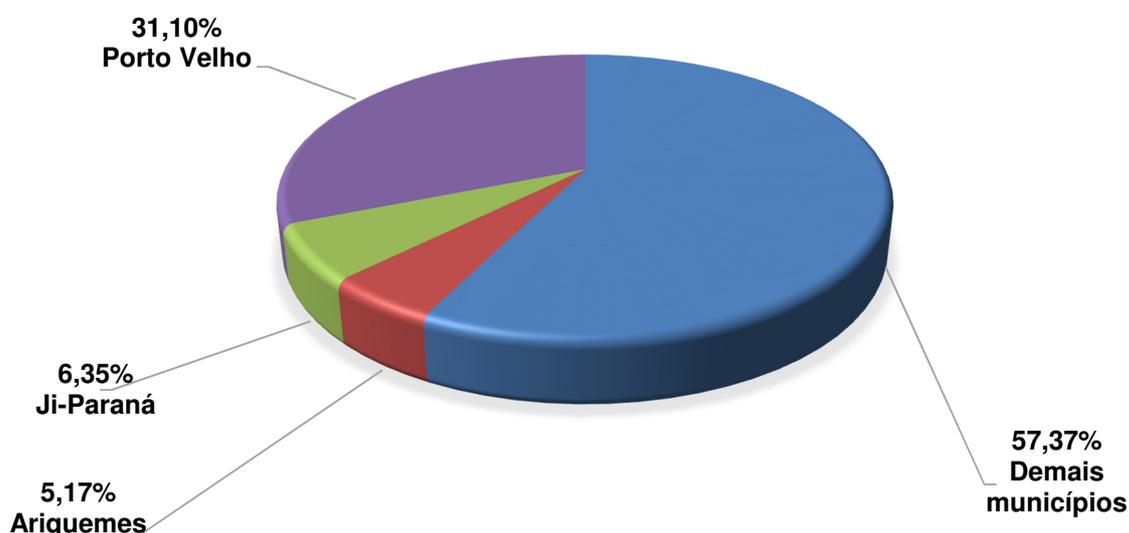
³⁹⁴ Estimativas populacionais anuais de população para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros, com data de referência em 1º de julho, com abrangência geográfica: Brasil, Unidades da Federação e Municípios, disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/default.shtm>; Informações metodológicas sobre o cálculo das estimativas 2016 podem ser obtidas no relatório:

Tabela 4 – Municípios rondonienses com mais de 100 mil habitantes, 2016.

Município	Habitantes	Percentual
Ariquemes	105.896	5,92%
Ji-Paraná	131.560	7,36%
Porto Velho	511.219	28,60%
Estado	1.787.279	41,88%

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017. Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

Um dado interessante identificado é o fato de que as aquisições promovidas pelos três maiores municípios do Estado, por número de habitantes, movimentam 42,63% (quarenta e dois inteiros e sessenta e três centésimos por cento) de todas as aquisições municipais no exercício de 2016, com destaque para o município de Porto Velho, com o registro de 31,10% (trinta e um inteiros e dez centésimos por cento) dos gastos, conforme apresentado no gráfico 3 a seguir.

Gráfico 1 – Percentual dos gastos estaduais com aquisições, pelos municípios rondonienses com mais de 100 mil habitantes no ano de 2016.

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017. Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

Tabela 5 - Gastos com aquisições pelos municípios rondonienses com mais de 100 mil

habitantes no ano de 2016.

Município	Aquisições Total em R\$	Percentual
Ariquemes	99,38	5,17%
Ji-Paraná	81,03	6,35%
Porto Velho	487,01	31,10%
Total	1.565,74	42,62%

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017. Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

O município de Porto Velho gastou em aquisições no exercício de 2016 o valor de R\$ 487.008.280,52 (quatrocentos e oitenta e sete milhões, oito mil e duzentos e oitenta reais e cinquenta e dois centavos), enquanto Ariquemes e Ji-Paraná, R\$ 81.026.534,74 (oitenta e um milhões, vinte e seis mil, quinhentos e trinta e quatro reais setenta e quatro centavos) e R\$ 99.378.684,76 (noventa e nove milhões, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e setenta e seis centavos), respectivamente.

No Estado de Rondônia no exercício de 2016, em média, 41,28% dos recursos públicos despendidos pelos municípios foram destinados a aquisições e contratações. Ariquemes, Ji-Paraná e Porto Velho apresentam indicadores próximos à média estadual, com índices de 37,13% (trinta e sete inteiros e treze centésimos por cento), 45,93% (quarenta e cinco inteiros e noventa e três centésimos por cento) e 41,09% (quarenta e um inteiros e nove centésimos por cento), respectivamente.

Tabela 6 - Percentual dos gastos com aquisições dos municípios rondonienses com mais de 100 mil habitantes, 2016.

Município	Aquisições em percentuais
Ariquemes	37,13%
Ji-Paraná	45,93%
Porto Velho	41,09%
Média Estadual	41,28%

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017. Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

4.3.1 Município de Porto Velho

O Município de Porto Velho foi criado por desbravadores por volta de 1907, durante

a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM)³⁹⁵, atualmente é capital do Estado Rondônia e possui uma população de 519.436 (quinhentos e dezenove mil, quatrocentos e trinta e seis) habitantes, sendo o município mais populoso do Estado de Rondônia, e o terceiro da Região Norte, atrás, apenas, de Manaus(AM) e Belém(PA). Porto Velho é, ainda, a única capital estadual brasileira que faz fronteira com outro país, a Bolívia.

Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) municipal, Porto Velho tem se destacado ao longo dos anos com crescimento ascendente, chegando em 2013 a R\$ 11.464.619.000 (onze milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e dezenove reais); e o PIB *per capita*, ou seja, a quantidade anual de riqueza produzida no estado, por habitante, atingiu no mesmo ano a marca de R\$ 23.638,78/hab. (vinte e três milhões, seiscentos e trinta e oito mil e setenta e oito reais por habitante), próxima à média nacional que foi de R\$ 26.441,76 (vinte e seis milhões quatrocentos e quarenta e um mil e setenta e seis reais por habitante) /habitantes³⁹⁶.

Entre os municípios do Estado, Porto Velho é o que se apresenta como o que possui a maior renda *per capita* e a maior taxa de alfabetização entre a população adulta.

A composição do PIB de Rondônia é formada pela: Agropecuária: 20,4% (vinte inteiros e quatro centésimos por cento). Indústria: 14,6% (quatorze inteiros e seis centésimos por cento); Serviços: 65% (sessenta e cinco por cento). Entre as economias da região norte, Rondônia ocupa a terceira posição, com 11,2% (onze inteiros e dois centésimos por cento) do total, atrás de Pará (37,1%) e Amazonas (31,5%)³⁹⁷.

O município de Porto Velho compromete quase que a totalidade dos recursos destinados à aquisição de bens e serviços para manutenção dos serviços ou para o custeio da máquina administrativa, ou seja, R\$ 460.482.883,53 (quatrocentos e sessenta milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil, oitocentos e oitenta e três reais e cinquenta e três centavos) ou 94,55% dos R\$ 487.008.280,52 (quatrocentos e oitenta e sete milhões, oito mil, duzentos e oitenta reais e cinquenta e dois centavos), restando para investimentos em novos serviços ou ao aprimoramento daqueles existentes apenas 5,45% (cinco inteiros e quarenta e cinco

³⁹⁵ LIMA, Abnael Machado de. **Origem da cidade de Porto Velho**: trajetória e consolidação. 2012. Disponível em: <<http://www.gentedeopinioao.com.br/noticia/origem-da-cidade-de-porto-velho-trajetoria-e-consolidacao/101377>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

³⁹⁶ BRASIL, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados demográficos e socioeconômicos**. 2013. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=porto-velho/RO-Confira-o-PIB---Produto-Interno-Bruto---no-seu-município>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

centésimos por cento) dos recursos destinados às aquisições, o que equivale ao montante de R\$ 26.525.396,99 (vinte e seis milhões, quinhentos e vinte e cinco mil e trezentos e noventa e seis reais e noventa e nove centavos) conforme demonstrado na tabela 8, adiante:

Tabela 7 - Composição das aquisições do município de Porto Velho, 2016.

Aquisições	Valor em R\$	Percentual
Custeio	460.482.883,53	94,55%
Investimentos	26.525.396,99	5,45%
Total	487.008.280,52	100%

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017.
Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

4.3.2 Município de Ariquemes

O município de Ariquemes foi criado pela Lei Federal n. 6.448, de 11 de outubro de 1977³⁹⁸, desmembrado do município de Porto Velho, sendo instalado em 21 de novembro de 1977³⁹⁹. Possui uma área territorial de 4.426, 558 km², uma população de 107.345 (cento e sete mil, trezentos e quarenta e cinco) habitantes, com densidade demográfica de 23,92 hab/km². Limita-se ao norte com os municípios de Alto Paraíso, Rio Crespo e Machadinho do Oeste; a Leste, com o município de Theobroma; a oeste, com o município de Buritis; ao Sul, com os municípios de Cacaúlândia e Monte Negro⁴⁰⁰.

Ariquemes é a terceira maior cidade do Estado de Rondônia e também um dos maiores polos de educação superior da região. A cidade cresceu com base na migração, com muitas pessoas vindas do Rio Grande do Sul e do Paraná.

Em maio de 2013, o município foi considerado pela revista Pequenas Empresas & Grandes Negócios entre as 25 (vinte e cinco) melhores cidades do Brasil para se empreender. Foi apontada também como o município do interior com a maior arrecadação estadual, além de ser forte na pecuária, na produção de café, cacau, guaraná e cereais e o garimpo⁴⁰¹.

O município reúne ainda inúmeras indústrias de diversos segmentos, gerando uma

³⁹⁸ BRASIL. **Lei Federal n. 6.448, de 11 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a organização política e administrativa dos Municípios dos Territórios Federais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6448.htm. Acesso em: 05 jul. 2018.

³⁹⁹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ariquemes, Rondônia – RO: histórico. 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/rondonia/ariquemes.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

⁴⁰¹ NEVES, Emerson. **Breve descrição de alguns dos principais municípios de Rondônia**. 2011. Disponível em: <<http://rondonia-city.blogspot.com.br/2011/06/breve-descricao-de-alguns-dos.html>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

economia com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 1.703.642,00 (mil setecentos e três mil, seiscentos e quarenta e dois reais) e o PIB *per capita* R\$ 18.368,70 (dezoito mil, trezentos e sessenta e oito reais e setenta centavos)⁴⁰².

O Município de Ariquemes destina 79,73% (setenta e nove inteiros e setenta e três centésimos por cento) de seus gastos com aquisições para manutenção dos serviços ou para o custeio da máquina administrativa, ou seja, R\$ 64.603.606,87 (sessenta e quatro milhões seiscentos e três mil seiscentos e seis reais e oitenta e sete centavos) dos R\$ 81.026.534,74 (oitenta e um milhões, vinte e seis mil, quinhentos e trinta e quatro reais e setenta e quatro centavos), enquanto para investimentos em novos serviços ou ao aprimoramento daqueles existentes são destinados R\$ 16.422.927,87 (dezesseis milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, novecentos e vinte e sete reais e oitenta e sete centavos), o equivalente a 20,27% (vinte inteiros e vinte e sete centésimos por cento) dos recursos destinados às aquisições, conforme demonstrado na tabela 8, abaixo.

Tabela 8 - Composição das aquisições do município de Ariquemes, 2016.

Aquisições	Valor em R\$	Percentual
Custeio	64.603.606,87 milhões	79,73%
Investimentos	16.422.927,87 milhões	20,27%
Total	81.026.534,74 milhões	100%

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017. Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

4.3.3 Município de Ji-Paraná

O município de Ji-Paraná foi criado pela Lei Federal n. 6.448, de 11 de outubro de 1977⁴⁰³, sendo instalado em 22 de novembro de 1977. Ocupa uma área de 6.896 km² (seiscentos mil, oitocentos e noventa e seis quilômetros quadrados) e tem 132.667 (cento e trinta e dois mil, seiscentos e sessenta e sete) habitantes, com densidade demográfica de 19,08 hab/km²⁴⁰⁴.

⁴⁰² IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo. **Produto Interno Bruto de municípios**. 2012. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?codmun=110002&idtema=134&search=rondonia%7Cariquemes%7Cproduto-interno-bruto-dos-municipios-2012&lang=>>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

⁴⁰³ BRASIL. **Lei Federal n. 6.448, de 11 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a organização política e administrativa dos Municípios dos Territórios Federais, e dá outras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6448.htm. Acesso em: 05 jul. 2018.

⁴⁰⁴ RODRIGUES, Cícero Henrique. **Rondônia - Município de Ji-Paraná**. 2010. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/JiParan%C3%A1#/media/File:Rondonia_Municip_JiParana.svg>. Acesso em: 11

A cidade possui um Distrito Industrial em expansão com várias empresas já instaladas. Entre essas organizações destacam-se uma das maiores empresas de granitos do Brasil, sendo seus produtos de alta qualidade, exportados para os Estados Unidos e Europa. E também possui a segunda maior empresa do setor laticinista que vende soro de leite ideal fluido para outras empresas desse setor.

O Distrito Industrial conta com uma infraestrutura, por isso há várias indústrias de pequeno e médio porte instaladas na localidade de Ji-Paraná, de segmentos tais como: laticínios, serrarias, beneficiamento e torrefação de café, beneficiamento de arroz⁴⁰⁵.

Já o município de Ji-Paraná destina 84,89% (oitenta e quatro inteiros e oitenta e nove centésimos por cento) de seus gastos com aquisições para manutenção dos serviços ou para o custeio da máquina administrativa, ou seja, R\$ 84.366.448,03 (oitenta e quatro milhões, trezentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e três centavos) dos R\$ 99.378.684,76 (noventa e nove milhões, trezentos e setenta e oito mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e setenta e seis centavos), enquanto para investimentos em novos serviços ou ao aprimoramento daqueles existentes são destinados R\$ 15.012.236,73 (quinze milhões, doze mil, duzentos e trinta e seis reais e setenta e três centavos), o equivalente a 15,11% (quinze inteiros e onze centésimos por cento) dos recursos destinados às aquisições, demonstrado na tabela 9, abaixo.

Tabela 9 - Composição das aquisições do município de Ji-Paraná, 2016.

Aquisições	Valor em R\$	Percentual
Custeio	84.366.448,03	84,89%
Investimentos	15.012.236,73	15,11%
Total	99.378.684,76	100%

Fonte: Análise de dados. **Tô no Controle Rondônia**, Porto Velho, 2017.
Disponível em: <http://tonocontrole.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 06 abr. 2018.

Os dados revelam, detalhadamente, o quantitativo de aquisições promovidas pelo Estado de Rondônia por cada um dos seus municípios com população maior a 100 mil habitantes. Depreende-se, da leitura dos gráficos e tabelas colacionados neste estudo, que a aferição dos índices de Sustentabilidades das compras públicas é precária, ou melhor

nov. 2017.

⁴⁰⁵ NEVES, Emerson. **Breve descrição de alguns dos principais municípios de Rondônia**. 2011. Disponível em: <<http://rondonia-city.blogspot.com.br/2011/06/breve-descricao-de-alguns-dos.html>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

afirmando, inexistente, carecendo a Administração de plataforma mais atualizada na qual se possa fazer constar os patamares de Sustentabilidade presentes em cada um dos procedimentos licitatórios adotados.

A constatação mais factível que se tem é a de que, efetivamente, o índice de aquisição de bens e serviços públicos é expressivo. A Sustentabilidade de referidas compras, entretanto, como dito no parágrafo anterior, não se revelou evidente em nenhum dos dados manejados nesta pesquisa científica, restando impossível, portanto, pelos dados colhidos, a concreta aferição dos índices de Sustentabilidade das Aquisições Públicas promovidas no seio da Administração Pública. Razão pela qual, como se defende nesta pesquisa, a participação popular, como mecanismo de fiscalização, é meio conducente e plausível à tutela do princípio da Sustentabilidade em referidos procedimentos licitatórios.

Dessa forma, afirma-se, a medida acima desposada é o que torna possível, a aferição do cumprimento do preceito de Sustentabilidade e de Governança Pública com a participação direta do cidadão.

As tabelas e gráficos analisados neste trabalho foram extraídos de bancos de dados oficiais disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Em nenhum deles foi possível identificar se o princípio da Sustentabilidade figura como critério norteador das Aquisições Públicas, a única informação segura que se pode abstrair dos dados em questão é a de que o Estado de Rondônia promove vultosas compras públicas, que legam altos custos aos cofres públicos, não sendo possível, pelo caminho perseguido nesta pesquisa, aferir a existência de efetiva tutela da Sustentabilidade.

Referida afirmação leva este pesquisador a sustentar que os dados pesquisados neste trabalho apresentam-se vazios da possibilidade de identificação da guarda, ou não, do Princípio da Sustentabilidade, porque os gestores, responsáveis pela promoção das Aquisições Públicas, ainda restaram acomodados às análises formais e legalistas que circundam e submetem os processos licitatórios, como a observância da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e Eficiência, em negligência ao princípio constitucional implícito da Sustentabilidade, Direito Fundamental que jamais poderia deixar de ser observado pela Administração Pública.

Por mencionados fundamentos é que se sustenta que a participação popular é o caminho viável e plausível à consecução da garantia da tutela da Sustentabilidade nas

Aquisições Públicas .

4.4 Análise de Sustentabilidade nas Aquisições Públicas como prática da boa Governança Interativa

A ideia de Sustentabilidade está baseada em três pilares fundamentais: o ambiental, o social e o econômico, conforme já trabalhado no item 2.1 do Capítulo 2 desta Tese. Dessa forma, as licitações sustentáveis priorizam a prática que melhore a Eficiência do uso de produtos e recursos, que reduzam o impacto sobre o meio ambiente, estimulem novos mercados e recompensem a inovação tecnológica.

Assim, ao utilizar os recursos públicos em licitações que consideram os aspectos e critérios de um modelo de Governança participativa, irá garantir o efetivo alcance de Sustentabilidade, uma vez que essa ação possibilitará a participação direta do cidadão em todas as fases do processo de aquisição, desde o planejamento à execução, como principal beneficiário final dos bens e serviços públicos, é quem melhor possui condições de aferição de Sustentabilidade.

Sob essa perspectiva, as licitações sustentáveis (ou compras sustentáveis ou licitações verdes) são aquelas em que se inserem critérios ambientais nas especificações contidas nos editais de licitação, para a aquisição de produtos, para a contratação de serviços, para a execução de obras, de forma a minimizar os impactos ambientais adversos gerados por essas ações. Em licitações com esse viés, leva-se em conta a Sustentabilidade dos produtos e processos a ela relativos, tudo no intuito de garantia de Sustentabilidade aos seus cidadãos.

Em função do poder de escala, as contratações e compras institucionais empreendidas por governos exercem significativa influência no mercado para a viabilidade de investimentos em inovação e a gradativa mudança de patamar da Sustentabilidade na fabricação, uso e descarte de produtos de largo consumo, ou seja, ao adotar esse padrão de compras, os órgãos públicos estabelecem exigências, necessidades ou padrões que podem torná-los indutores da qualidade, da produtividade, de inovações tecnológicas, contribuindo para a geração de emprego, ocupação, renda, competitividade e desenvolvimento do País.

Os governos podem, nesse contexto, utilizar-se de um novo modelo de Governança Pública, com vistas a garantir que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais, e ainda: selecionar pessoas e instituir normas e processos

adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade⁴⁰⁶.

A vontade do cidadão em participar mais efetivamente nos processos democráticos, exigindo, como cidadão, transparência dos atos dos gestores públicos, para então, efetivamente, de posse das informações necessárias colocar-se como fiscal da lei e exigir o cumprimento das obrigações que repousam sob aqueles que gerem o dinheiro público, em perspectiva, conduziria a sociedade a patamares mais elevados de conscientização política. Dessa sorte, a transparência pública é condição relevantíssima para o exercício do controle social:

[...] a transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos, por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente⁴⁰⁷.

Resta clara a impossibilidade ou quase impossibilidade, por assim dizer, de se mensurar os índices de boa Governança de um Governo que não viabiliza à sociedade o amplo acesso às informações, que revelam a tomada de atitude dos governantes.

A Boa Governança, no panorama ora desenhado, deve ser abstraída como um norte concreto, ainda que nem sempre fácil de ser alcançada, posto que exige um largo consenso entre as entidades abarcadas (governo/sociedade) no que diz respeito aos melhores interesses sociais. Estabelece deste modo expectativas de um vasto e longo tempo para se alcançar tudo aquilo que é necessário para um Desenvolvimento humano Sustentável, com o devido respeito a todas as plurais dimensões que decorrem do Princípio da Sustentabilidade.

Nessa seara, o conceito de Sustentabilidade mescla-se, portanto, com o de desenvolvimento sustentável, implicando assim planejar e executar ações, sejam elas de governos ou de empresas, sejam elas locais, nacionais ou globais. Desta forma, levando em conta, simultaneamente, as dimensões econômica, ambiental e social. Busca-se assim a inter-relação entre o mercado, a sociedade e os recursos ambientais: chave para a boa

⁴⁰⁶ NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança Pública: o desafio do**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 183.

⁴⁰⁷ SOUZA, Auriza Carvalho *et al.* A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**. Paripiranga, v. 2, n. 5, dez 2009. p. 6-20.

Governança⁴⁰⁸.

A sociedade atual espera que medidas ideais sejam tomadas pelos governos em termos de gestão e Governança Pública, para tornar efetivos os anseios por que clamam os cidadãos, o que ainda está longe de alcançar um patamar de equilíbrio. Não obstante os diversos esforços despendidos, não é o que representa os resultados aferidos.

Segundo o IFAC⁴⁰⁹, Governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Constitui pressuposto da boa Governança a mais larga participação, na tomada das decisões; porém essa participação não pode excluir os legitimados futuros, que merecem igual acesso ao bem-estar, seja nas relações de direito público, seja nas relações privadas de consumo⁴¹⁰.

É nesse contexto que a escala das Compras Governamentais produz um efeito cascata sobre os fornecedores, multiplicando investimentos na direção da Sustentabilidade, podendo transformar-se numa ferramenta importante de promoção do desenvolvimento sustentável na esfera pública, com repercussão direta na iniciativa privada.

Nessa acepção, o atual modelo que o Poder Público possui para levar a efeito as licitações e contratações públicas, apenas como cumprimento de requisito legal, não impera o desenvolvimento sustentável, se fazendo necessárias e profundas alterações significativas. Portanto, devem ser criados mecanismos que possibilitem a participação dos indivíduos da sociedade civil e de instituições do setor privado, mediante a criação de um novo modelo de Governança Pública interativa, impondo-se o dever legal da observância dos critérios de Sustentabilidade, do início ao fim nas licitações e contratações públicas.

Esses novos conceitos para contratações sustentáveis mediante a prática de efetiva Governança Pública é uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada,

⁴⁰⁸ Conceito retirado da Conferência Mundial do Meio Ambiente de 1992, também conhecida como Rio 92. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/ecologia/eco92.html>. Acesso em: 31 jul. 2010.

⁴⁰⁹ INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Good governance in the public sector**: consultation draft for the international framework, 2013. Disponível em: Acesso em: 1 out. 2013.

⁴¹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pag. 51.

pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, como uma solução inovadora dos problemas e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes⁴¹¹.

Nessa perspectiva, Bobbio contribui aduzindo que:

Em seu sentido mais abrangente, a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal⁴¹².

É partindo dessa premissa que na presente Tese se defende a ideia de criação de um novo modelo de boa Governança Pública, para que haja uma interatividade com a instituição de um plano anual de aquisições e contratações públicas, permitindo uma ação participativa dos usuários e destinatários do bem coletivo, cujo exercido se dará de forma participativa, com a tomada de decisões coletivas legitimando as regras e normas estipuladas.

Garcia, ao acentuar algumas das dimensões percebidas na Sustentabilidade, a aloca como um princípio do Direito Ambiental voltado ao bem-estar coletivo. A concepção desposada pela autora leva a crer que a alocação da Sustentabilidade como um princípio do Direito Ambiental lhe confere destaque no âmbito da Administração Pública:

Sustentabilidade, portanto, pode ser vista como um Princípio do Direito Ambiental que tem como objetivo alcançar as dimensões ambiental, econômica, social e política, aludindo instintivamente a um modo de atuação social que independe do modelo econômico que assuma, tendo como finalidade a permanência da espécie humana no planeta em condições dignas e justas. (...) Resumindo, poder-se-ia falar que esse Direito pode ser entendido como um conjunto de instrumentos “preventivos”, ferramentas de que se deve lançar mão para conformar, constituir, estruturar políticas, que teriam como cerne práticas econômicas, científicas, educacionais, conservacionistas, voltadas à realização do bem-estar generalizado de toda a sociedade⁴¹³.

Ferrer, em seus estudos, revela que a Sustentabilidade é um princípio cuja relevância lhe garante o *status* de paradigma da Humanidade contemporânea:

El paradigma actual de la Humanidad es la sostenibilidad. La voluntad de articular una nueva sociedad capaz de perpetuarse en el tiempo en unas

⁴¹¹ LÖFFLER, Elke. **Governance**: die neue generation von staats-und Verwaltungs-modernisierung. *Verwaltungs + Managemente*, v. 7, n. 4, 2001, p. 212-215.

⁴¹² BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural**. Brasília: UNB 1988, p. 10.

⁴¹³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da Sustentabilidade. **Revista Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375-399, jul./dez. ISSN 2179-345X, 2012, p. 390. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/viewFile/6041/5954>. Acesso em: 15 mar. 2015.

condiciones dignas. El deterioro material del Planeta es insostenible, pero también es insostenible la miseria y la exclusión social, la injusticia y la opresión, la esclavitud y la dominación cultural y económica⁴¹⁴.

A criação do Estado Democrático só tem sentido, por tudo visto, se a atuação de seus agentes estiver voltada para servir à sociedade. A referida capacidade de direção precisa estar alinhada ao atendimento do interesse público. Para tanto, é imprescindível a criação de um conjunto de regras e procedimentos para que os cidadãos possam participar do direcionamento das políticas públicas e também controlar as ações que a Administração Pública empreende na busca dos resultados pretendidos. A relevância da questão fez com que diversos organismos internacionais se debruçassem sobre o estudo dessa matéria⁴¹⁵.

Defende-se, portanto, nesta pesquisa, a imediata criação de um novo modelo de Governança Pública Interativa, por meio da qual, estão envolvidos nos processos de licitações e contratações públicas os atores não governamentais, também interessados no êxito do processo e das ações públicas, com poderes legitimados pelo instituto da Democracia Participativa para a garantia da efetiva Sustentabilidade.

O estudo apresenta o levantamento dos valores gastos pelos 52 (cinquenta e dois) municípios rondonienses, especificamente com despesas inerentes às Aquisições Públicas, foco da presente pesquisa, tratando os dados com enfoque nas despesas com investimentos e custeio dos três municípios pesquisados (Ariquemes, Ji-Paraná e Porto Velho), que contam com população superior a 100 (cem) mil habitantes. Os dados foram efetuados a partir da busca de ocorrência de Licitações Sustentáveis.

Verificou-se, em análise dos dados lastrados nesta Tese, que não há informações acerca de que as Aquisições Públicas promovidas pela Administração Pública tenham natureza sustentável, não sendo possível afirmar que indigitada Administração venha observando o Princípio da Sustentabilidade e, conseqüentemente, não sendo possível afirmar que o alcance da Eficiência, Eficácia e Efetividade dos critérios de Sustentabilidade estejam sendo promovidos pela Governança Pública do Estado de Rondônia. O que se afirma, como

⁴¹⁴ “O paradigma atual da Humanidade é a Sustentabilidade. A necessidade de articular uma nova sociedade capaz de perpetuar no tempo condições dignas. A deterioração material do Planeta é insustentável, mas também é insustentável a miséria e a exclusão social, a injustiça e a opressão, a escravidão e a dominação cultural e econômica.” (Tradução livre do autor da Tese). FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sustentabilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, vol. 17, n. 3, p.310-326, set.-dez, 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 29 set. 2016. p. 319.

⁴¹⁵ NARDES, João Augusto Ribeiro **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 181.

perspectiva, é que a Governança Participativa, que representa um acordo mútuo sobre valores e prioridades da gestão pública, pode, ao menos em tese, promover o desenvolvimento humano, criando um senso de propriedade e contribuição de todos os que dela participam na formulação e implementação de ações sociais.

Com referidos achados é possível inferir e afirmar que cabe ao Estado a promoção de mecanismos que garantam a Efetividade da Sustentabilidade nas Aquisições Públicas, vertendo a Administração Pública em *locus* propulsor de tutela da Sustentabilidade, por meio da participação do cidadão, na condição de fiscal dos interesses da sociedade a que pertence.

Como defendido e fundamentado, por meio de todo o arcabouço teórico eleito para este trabalho acadêmico, a proteção e observância do princípio da Sustentabilidade nas Aquisições Públicas devem ser levadas a efeito pela Administração Pública com a participação que, no efetivo exercício da sua cidadania, tem espaço e meios legítimos para acompanhar todas as fases dos procedimentos licitatórios, o que se afirma, ganha robustez ao se cotejar que os dados trazidos para esta pesquisa revelam a ausência de possibilidade de se inferir se os gestores públicos estão realmente atentos e preocupados em tutelar o Princípio da Sustentabilidade; dessa sorte, cabe também à sociedade, por *munus* imposto pelo art. 225 da CRFB/1988, a tutela do evidenciado princípio.

O que se afirma, frisa-se, tem como lastro o fundamento de que o bom gestor que efetivamente buscar tutelar e garantir a tutela da Sustentabilidade não está voltado apenas às questões ambientais, isso porque já compreendeu que a expressão é de envergadura muito maior, possui múltiplas dimensões e reclama a participação social e a mudança dos paradigmas de compra e venda de produtos no mercado; rebuscando Habermas⁴¹⁶, a lógica da Sustentabilidade deve ingressar no mundo da vida de cada cidadão e cidadã.

Registre-se, por oportuno, que os valores destinados para as aquisições, conforme indicaram os dados colhidos nesta Tese, são por demais expressivos e de grande monta para os cofres públicos. Desta feita, é que se defende, nesta Tese, a necessidade de se levar a efeito a participação do cidadão por meio de critérios de Governança Pública, como forma de se garantir a concretude do Princípio da Sustentabilidade.

Consigna-se que outra forma de aferição da Sustentabilidade nas Aquisições

⁴¹⁶ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 v.1997.

Públicas, está presente e disciplinado nos termos do Decreto n. 9.178/17⁴¹⁷ que trouxe inovações ao contexto do art. 3.º da Lei n. 8.666/93⁴¹⁸, que dispõe sobre a promoção do desenvolvimento sustentável, abordado amplamente nesta Tese.

Com referidas inferências e análises dos dados colhidos, referente ao objeto eleito para esta pesquisa acadêmica, passa-se a consignar, adiante, o desfecho conclusivo da presente Tese científica.

⁴¹⁷ BRASIL. **Decreto n. 9178, de 23 de outubro de 2017**. Altera o Decreto n. 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei n. 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 direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9178.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

⁴¹⁸ BRASIL. Lei Federal n. 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. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa científica teve o propósito de demonstrar que a Administração Pública ao exercer sua autonomia financeira, administrativa e política, por imperativo constitucional, tem o poder-dever de proteger o meio ambiente e garantir que a sociedade possa desfrutar de um ambiente equilibrado e sadio, contribuindo para a melhoria das condições de vida das presentes e futuras gerações, e que ao desempenhar suas funções constitui-se de um importante comprador e consumidor de bens e serviços em prol da comunidade. Nesse propósito, a Administração Pública, sempre que promover aquisições ou compras públicas, por qualquer dos meios legais disposto em lei, deve atentar para o princípio da Sustentabilidade.

Diante de tal situação, a sociedade cada vez mais tem exigido do Estado maior responsabilidade e atuação na defesa e preservação do meio ambiente, aliadas ao consumo sustentável de recursos; resta evidente que o poder de compra pode desempenhar papel de destaque na orientação dos agentes econômicos quanto aos padrões do sistema produtivo e de consumo de produtos e serviços.

As aquisições da Administração Pública mobilizam muitos setores importantes da economia, que se ajustam às demandas previstas nos instrumentos convocatórios de licitação.

As Compras e Contratações Públicas constituem, portanto, atividades de importância estratégica considerável dentro das instituições, por fornecerem bens e serviços necessários à sua demanda em quantidade e preços adequados, uma vez que comprar de forma eficaz importa na estreita observância ao princípio da Sustentabilidade, por ser referido princípio baliza constitucional que conduz à Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Extrai-se dos achados desta pesquisa acadêmica que a compra pública normalmente é tratada como um procedimento rígido, padronizado e inflexível, quando na verdade é, em perspectiva, um forte instrumento econômico de mudança de comportamento que se encontra à disposição da Administração Pública e que pode, dessa forma, induzir boas práticas de Governança Pública e Efetividade da Sustentabilidade.

A evolução conceitual e legal da categoria Compras Públicas está passando por um processo irreversível de mudança, visto que ainda há pontos na legislação que geram polêmicas e interpretações distintas por parte dos gestores, que precisam estar cada vez mais

aptos e capazes para compreender os princípios que norteiam as licitações sustentáveis aliadas à boa Governança.

Decorre desse entendimento que a Sustentabilidade, tal como concebida nesta Tese, é princípio que se espraia por todo o texto constitucional. Nessa propositura, o Estado passa a ter responsabilidade, juntamente com toda a sociedade, por levar a efeito a guarda ou tutela da Sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, é o que se abstrai do art. 225 da CRFB/1988. A concretude do que se defende deve ser feita por via solidária e por meio de ações que tenham o condão de se propagar no tempo de forma durável, eficiente e ética, de forma que as presentes e futuras gerações possam ser detentoras de referido legado.

A Sustentabilidade é, nessa linha, portanto, um dever fundamental de, em longo prazo, produzir e partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos os componentes primordialmente éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos, os quais estão interligados diretamente ao resultado eficaz, eficiente e efetivo que deve está presente nas Aquisições Públicas.

Não se pode olvidar que constitui essência das contratações públicas o atendimento dos interesses dos cidadãos, isso porque toda a atividade do Estado, direta ou indiretamente, possui como destinatário final de sua atuação a sociedade, razão de ser de toda a sua existência. Dessarte, não parece razoável, em um Estado Democrático de Direito, que o cidadão não possa participar diretamente de todo o processo de compras de forma ativa, já que é o que ele verdadeiramente sabe declinar quais são suas reais necessidades.

O Estado, por seu turno, não deve se manter inerte a essa demanda, devendo, permitir a participação do cidadão, utilizando como instrumento a Governança Pública, que pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos adequados para executar as ações planejadas à sociedade.

Para que a Administração Pública exerça com Eficiência, Eficácia e Efetividade os fins a que se destina, que são atender os anseios da sociedade em geral, deve buscar a efetiva participação popular, característica essencial ao estado democrático de direito, fazendo com que o cidadão se sinta parte direta em direitos e obrigações para com o Estado.

Está evidenciado como imperativo de uma gestão pública eficiente que haja a

participação social, fundamental para fomentar a capacidade de resposta do governo às demandas dos cidadãos que devem ser proativos em busca do bem da coletividade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; assegura que haja a participação popular na tomada de decisões políticas, com transparência em se tratando dos interesses da sociedade, fazendo com que o cidadão participe ativamente do exercício do poder Estatal, cabendo ao próprio cidadão o papel de exigir das instituições a concretização de seus interesses.

Os institutos de participação popular na Administração Pública têm como propósito a plena realização da Democracia, visando tornar mais eficientes as prestações administrativas, não mais se buscando modelos unilaterais de gestão, nos quais o Estado atua e decide solitariamente, mas exigindo-se o "consentimento", a adesão e a colaboração dos administrados.

Contudo, há que se ressaltar que a interação entre a sociedade e a administração não resolve todos os problemas ligados à efetivação das políticas públicas, além do que continua existindo o risco de serem distorcidas as funcionalidades destinadas teoricamente aos institutos da participação popular.

A Governabilidade diz respeito ao exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo. No que se refere à Governança, pode-se argumentar que é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das demandas da coletividade.

É oportuno destacar que a fonte direta da Governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e a implementação adequada das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.

Depreende-se, considerando os princípios constitucionais, que as licitações sustentáveis são perfeitamente viáveis. Mesmo antes de a legislação passar a incluir disposições acerca do meio ambiente, sua preservação e restauração, a correta leitura dos diplomas legais permitia que o Poder Público incluísse critérios que visassem à escolha pela

Licitação que cause menos impacto no meio ambiente e apresente ações mais sustentáveis.

No atual momento, não contemplar as práticas sustentáveis nas licitações pode, inclusive, ser considerado um erro do órgão público, já que os diversos documentos legais que regem o tema mencionam várias vezes critérios ambientais, redução de impactos na natureza, correta destinação de resíduos, utilização de matéria-prima considerada “verde” etc.

Tem-se consciência de que a inclusão de cláusulas que visem ao desenvolvimento sustentável em licitações não irá, por si só, salvar o meio ambiente dos graves impactos que ele vem sofrendo e mudar o pensamento e a atitude de todas as pessoas.

No tocante às normas que versam especificamente sobre a matéria, vislumbra-se, no âmbito da União, o Decreto n. 7.746/12, com nova redação dada pelo Decreto n. 9.178/17; todos regulamentando, no contexto de suas competências e alçadas, o teor do art. 3º da Lei n. 8.666/93, que dispõe sobre a promoção do desenvolvimento sustentável.

Desse modo, devem ser inseridos nos editais de Licitação destinados à aquisição de bens, serviços e à contratação de obras de engenharia, critérios e práticas de Sustentabilidade multidimensional, para atender as finalidades precípuas da Administração Pública:

- a) aquisição de bens, a exigência sejam: constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico ou biodegradável, com preferência pelo uso de matérias-primas local originárias de manejo florestal sustentável ou reflorestamento; não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada pelos órgãos oficiais; na origem, sejam sustentáveis os recursos naturais utilizados, com o uso de tecnologias que reduzam os impactos sobre a flora, fauna, ar, solo e água; que contenham maior vida útil e menor custo de manutenção;
- b) contratação da prestação de serviços, observância de: utilização de produtos de limpeza e conservação seguros e atóxicos; uso de equipamentos de limpeza que gerem o menor ruído possível; realização de programa de treinamento aos colaboradores, visando à redução do consumo de energia elétrica, água e produção de resíduos sólidos; separação dos resíduos recicláveis; destinação adequada das pilhas e baterias usadas;
- c) contratação de obras públicas e serviços de engenharia, exigência de: projetos básicos e executivos que contemplem soluções de automação e iluminação natural, o uso de energias limpas, com equipamentos que reduzam o consumo e, no sistema hidráulico,

reaproveitamento e uso da água da chuva; menores impactos sobre os recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; Eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; maior vida útil e menor custo de manutenção; uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; origem sustentável dos recursos naturais utilizados; utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento.

Com a imposição de tais pressupostos, a Administração Pública revela-se, portanto, que com seus investimentos dispendidos em custeios com a máquina pública, é indutora de Sustentabilidade e promotora de consumo consciente para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado de vida saudável para as presentes e futuras gerações.

De relevo enaltecer que, para a fundamentação do aporte teórico da Tese, foram altamente relevantes as pesquisas realizadas na produção científica literária disponível na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, de autoria dos Professores Doutores Denise Schmitt Siqueira Garcia, Paulo Márcio Cruz, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Gabriel Real Ferrer, cujas contribuições foram relevantes estão elencados nas referências das fontes citadas.

Após a análise dos dados contidos no Capítulo 4 deste estudo, ficou comprovado que a média por habitantes dos municípios rondonienses com aquisições de bens, serviços e contratações de obras públicas é no valor de R\$ 1.161,87 (um mil, cento e sessenta e um reais e oitenta e sete centavos), merecendo destaque para os municípios de Rio Crespo, Teixeirópolis, Pimenteiras do Oeste e Novo Horizonte do Oeste que apresentam indicadores superiores à média. Já ao contrário os municípios de Candeias do Jamari, Ouro Preto do Oeste, Jaru e Alto Paraíso os indicadores apresentados são aquém da média estadual.

Na análise dos gastos dos municípios com mais de cem mil habitantes do estado de Rondônia em 2016, que são os Municípios de Ariquemes, Ji-Paraná e Porto Velho, por habitante, apresenta um valor de R\$ 1.787.279 (um milhão, setecentos e oitenta e sete mil, duzentos e setenta e nove reais), sendo que estes, concentrando o percentual de 41,89% (quarenta e um inteiros e oitenta e nove centésimos por cento) da população estadual, foram responsáveis por 42,63% (quarenta e dois inteiros e sessenta e três centésimos por cento) de todas as aquisições de bens, serviços e contratações de obras públicas municipais no período

pesquisado, com destaque para o município de Porto Velho, com o registro de 31,10% (trinta e um inteiros e dez centésimos por cento).

Também ficou comprovado na análise dos dados que tais gastos destinados às Aquisições Públicas limitam-se, meramente, a cumprir a legislação de regência aplicável à espécie, em total impossibilidade de se aferir se o princípio da Sustentabilidade está sendo respeitado, razão pela qual propõe-se que seja instituída de imediato a adoção das seguintes medidas, para que as aquisições se tornem efetivamente sustentáveis:

a) efetivar estudos necessários ao pleno cumprimento do art. 3º da Lei n. 8.666/93, com a implementação dos critérios e das práticas sustentáveis disciplinados nos Decreto;

b) criar planos de ação que estabeleçam índice de medição para o acompanhamento de Sustentabilidade nas aquisições de bens, serviços e obras públicas;

c) regulamentar Programas de Gestão de Logística Sustentável (PGLS), como indicador de medição de Sustentabilidade em seus planos estratégicos de gestão;

d) instituir Plano Anual de Contratações, segundo os PGLS;

e) implantar Programas de Gestão de Logística Sustentável (PGLS), com a devida previsão nos Planos Estratégicos de cada entidade ou órgão público; e elaborar Plano Anual de Contratações, segundo os PGLS;

f) planejar e executar boas práticas de Governança sustentável multidimensional, com a criação de sistema de acompanhamento e monitoramento das ações de Sustentabilidade nas licitações, por parâmetros desejáveis de consumo.

A hipótese inicialmente suscitada por este pesquisador para este estudo é a de que os mecanismos de Governança Pública interativa com a participação do cidadão será capaz de aperfeiçoar a gestão da coisa pública, possibilitando que as aquisições sejam sustentáveis e a consequente melhoria dos padrões socioeconômicos, além de beneficiar a população, desde que a vontade dos cidadãos seja externada em todas as etapas das contratações públicas para o alcance da Eficiência, Eficácia e Efetividade de Sustentabilidade nas contratações públicas.

Nessa perspectiva, reforça-se, o desfecho conclusivo que se pode extrair de toda a pesquisa é a de que a hipótese levantada resta totalmente comprovada. Assim, considerando

que os dados colhidos revelaram a impossibilidade de se aferir a devida e cogente observância do Princípio da Sustentabilidade no âmbito da Administração Pública do Estado de Rondônia ao promover suas aquisições, não sendo possível afirmar se elas são sustentáveis, ou não, é que se sustenta a imperiosa necessidade de o cidadão participar, efetivamente, dos procedimentos que envolvem os processos licitatórios, como guardião constitucional do referido princípio, por força do que impõe o art. 225 da CRFB/1988.

Conclui-se, portanto, que a participação do cidadão de forma direta nos processos de aquisições de bens, serviços e contratações de obras públicas, em todas as fases (interna de planejamento e externa de Licitação e execução), vai além da mera observância do marco regulatório prevista na legislação de Sustentabilidade, e com a implementação do modelo proposto na presente Tese estará se tornando efetivado que às Aquisições Públicas sejam sustentáveis com os instrumentos de Governança.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luís. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *In: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental. **Tese de Doutorado em Ciências Políticas**. São Paulo: USP, 2000.
- AGUILERA, Ruth; CUERVO-CAZURRA, Alvaro. Codes of good governance: corporate governance. *In: International Review*, v. 17, n. 3, p. 376-387, Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8683.2009.00737.x/full>>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- AKTOUF, Omar. Governo e pensamento estratégico: uma crítica a Michael Porter. *In: Revista de Administração de Empresas*, v. 2, n. 3. São Paulo: USP, 1996.
- ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. ed. São Paulo: Método, 2017.
- ALTENFELDER, Ruy. **Desenvolvimento sustentável**. Gazeta Mercantil. 06 maio 2004. A3.
- ALVES, Erick; ALMEIDA, Herbert. **Lei 8.666/93: atualizada e esquematizada**. 2010. Disponível em: <https://dhg1h5j42swfq.cloudfront.net/2016/05/05231959/Lei-8666-93-atualizada-e-esquematizada_nova1.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017.
- ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e cidadania empresarial. *In: Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78-86, out.-dez./2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902001000400009>. Acesso em: 18 jul. 2017.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 5 ed. São Paulo: Atlas. 2001.
- ASSIS, Morgana; CAMPOS, Eduardo Erivelton. **As dimensões da Sustentabilidade em face ao princípio da dignidade da pessoa humana como direito fundamental**. Disponível em <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4555/3124>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração Pública: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BARBOSA, Alexandre A. de M. Sistema de registro de preços permanente com o registro de

interesse de demanda - o avanço nos procedimentos licitatórios. In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Introdução ao direito ambiental**. Campina Grande: EDUEFCG, 2007.

BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 2002.

BARROS, Sérgio Resende de. **Liberdade e contrato: a crise da Licitação**. Piracicaba: Unimep, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BEÇAK, Rubens. (2014). **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**. [Minha Biblioteca]. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>> Acesso em 21 jun. 2017.

BERNARDO, Carlos S. C. M. de Oliveira; SANTOS, Luis Miguel Luzio dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. In: **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, 2015. p. 189. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00189.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

BERNINI, Eduardo José. **Governança e alinhamento de conceitos no contexto das políticas públicas: um complemento ao Estudo de Caso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14244/FGV-MPGPP_TICC_EJB_GOV_Pol_Pub_15_10_12.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. Part I: What is Governance?. (S.L.) SAGE Publications Ltd. 2009.

BIRDEMAN, Rachel *et al.* **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação passo a passo**. 3. ed. Rio de Janeiro: LumenJunis, 1998.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. **A teoria das formas de governo**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: EDUNB, 2001.

BOBBIO, Norberto. *et al.* **Dicionário de política**. (Org.) Brasília: EDUNB, 2007. BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural**. Brasília: EDUNB, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma Defesa das Regras do Jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia Participativa** (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5.ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, São Paulo, Junho.

BOSELLI, Paulo José Braga. **Simplificando as licitações**. 2. ed. São Paulo: Edicta, 2002.

BOSTON, Jonathan; BRADSTOCK, Andrew; ENG, David. Ethics and public policy. **Public policy: why ethics matters**. ANU E Press. National Library of New Zealand, New Zealand, 2011.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n.-01, de 19 de janeiro de 2010**. 2016. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/INSTRUCAO%20NORMATIVA%20N.%2001%20de%202010%20-%20Compras%20Sustentav.pdf/view>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

BRASIL Ministério da Fazenda. **Margens de preferência autorizada**. Disponível em: <<http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-microeconomica/compras-publicas/margens-de-preferencia-autorizadas>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL Tribunal de Contas da União - TCU. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria -Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL Tribunal De Contas Da União. **Referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-de-arquivos/governanca-publica-tcu.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

BRASIL, **Decreto Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 11 out. 2017.

BRASIL, **Decreto n. 7.903, de 4 de fevereiro de 2013**. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da Administração Pública federal para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação que menciona. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-7903-4-fevereiro-2013-775233-publicacaooriginal-138887-pe.html>. Acesso em 15 mar. 2017.

BRASIL, **Decreto n. 7.601, de 07 de novembro de 2011**. Estabelece a aplicação de margem de preferência nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública federal para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 18 abr. 2017.

BRASIL, IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados demográficos e socioeconômicos**. 2013. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=portovelho/RO>. Confira o PIB - Produto-Interno Bruto no seu município>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL, Sistema de Informação sobre Comércio Exterior - SICE. **Dicionário de Termos de Comércio**. Disponível em <http://www.sice.oas.org/dictionary/GPp.asp#95>. Acesso em 13 jun. 2018.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da Governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin). 2016.

BRASIL, Unidades da Federação e Municípios, disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/default.shtm>; **Informações metodológicas sobre o cálculo das estimativas 2016 podem ser obtidas no relatório:** <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=297868> (atualizado em: 12 set. 2016)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htmAcesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de Governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 05 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9178, de 23 de outubro de 2017**. Altera o Decreto n-7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei n. 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 direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9178.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. Em Desenvolvimento: **Estado, planejamento e políticas públicas** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília : Ipea, 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. **Código das melhores práticas de Governança corporativa**. 4. ed. São Paulo - SP: IBGC, 2009. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.709/98, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

BRASIL. **Lei Complementar n. 41 de 22 de dezembro de 1981**. Cria o Estado de Rondônia, e dá outras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp41.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. **Lei n. Federal n. 6.448, de 11 de outubro de 1977.** Dispõe sobre a organização política e administrativa dos Municípios dos Territórios Federais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6448.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Federal n. 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. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.349, de 15 de novembro de 2010.** Altera as Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. **Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 22 set. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 26 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 12.349 de 15 de dezembro de 2010.** Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm. Acesso em 13 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO.** Versão 2013. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GES PÚBLICA; **Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF**; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF – **Recurso Extraordinário n. 160.381 – 2ª T.** SP, Rel. Min. Marco Aurélio, v.u.; RTJ 153/1.030.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Governança Pública:** referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). **Brasil: um século de transformações.** 1. São

Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMARGO, **A Governança para o Século 21**. In: ANDRÉ Trigueiro (Ed.) **Meio Ambiente no Século 21: 21 Especialistas Falam da Questão ambiental nas suas Áreas de Conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante. 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da Sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, v. VIII, n. 13, 2010.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

CARDOSO, Jhêssica Ribeiro. **Contratações públicas sustentáveis: da teoria à prática**. Brasília, ENAP - Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2016. Disponível em: <<https://comunidades.ena.gov.br/ram/compras/pdf/licitacoes-sustentaveis.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23 ed rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006.

CASAGRANDE JUNIOR, Eloy Fassi; PERALTA, Líbia Patrícia. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: LTr, 2012.

CAVALCANTE, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, vol. 1.

CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia**. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **Curso prático de licitações: os segredos da Lei n. 8666/93**. São Paulo: Lumen Júris, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

COELHO MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

COIMBRA, W. C. S. ; ALVES, B. A. O instituto da transparência pública no Brasil e o protagonismo dos Tribunais de Contas. In: Josemar Sidinei Soares; Luciene Dal Ri; Rafael Padilha; Maurizio Oliviero. (Org.). **Direito constitucional comparado e o**

neconstitucionalismo. 1 ed. Perugia/Itália: Universidade de Perugia, 2016.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Tradução de Luiz Alberto Monjardim e Maria Lúcia L. V. Magalhães. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Título original: *Our Global Neighborhood*. p. XV.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa comunidade global: o Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CORREA, Inês Varoto. **Indicadores de Sustentabilidade para Agroecossistemas em Transição Agroecológica na Região Sul do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado. UFPEL, 2007. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2010/01/Corr%C3%AAa-Inez-Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 06 mar. 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. In: **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, v.42, n.5, p. 829-74, set./out. 2008.

COSTA, M. A. N. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, s/v, n. 21, 2003. p.147-163. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 20. jun. 2017.

COSTA, Wesley Leal. **Gestão participativa na Administração Pública no cenário atual**. 2015. Disponível em: <<https://wesley18.jusbrasil.com.br/artigos/226084652/gestao-participativa-na-administracao-publica-no-cenario-atual>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Licitações e contratos do estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do Direito. Porto Alegre RECHTD/UNISINOS. RECHTD. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade**. Itajaí. UNIVALI: 2012.

CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e Sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista Direito e Liberdade, Natal**, v. 16, n. 2, p. 163-186, maio/ago. 2014.

CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio. (Org.). Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais Belinda. Caxias do Sul: EducS, 2014.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N.; ZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: EDUNB, 2000.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: EDUNB. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo:

Saraiva, 2012.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: FGV, 2008.

DEFRA, Department for Environment, Food and Rural Affairs. **Procuring the Future: Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force**, U.K. 2006. Disponível em: <<http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Reinaldo. **Sustentabilidade: origem e fundamentos; educação e Governança global; modelo de desenvolvimento**. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Solange Gonçalves. Estado, Constituição e Direito Administrativo: caminhos para a Efetividade dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**, n. 3, primeiro semestre de 2015, p. 3-22. Disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/>. Acesso em: 19 dez. 2016.

DINIZ, Eli. 1996. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público. Brasília**, v. 120, n. 2. mai/ago, 1996.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **In: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, ano 47, vol. 120, n. 2, mai.-ago./1996. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/1978-1432930917.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

DRUMMOND, J. A. 1999. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1998: Comentários de um cientista político simpático ao conservacionismo. **Revista Ambiente e Sociedade**, ano II, n. 3 e 4.

DWIGT, Waldo. **O estudo da Administração Pública**. Tradução de Mauro Villar, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1971.

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

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamento de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRER, Florência. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro**. 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

FERRER, Gabriel Real Ferrer; CRUZ, Paulo Márcio. **Direito, Sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos**. **In: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 34, 2016. Disponível em: seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/download/62003/38600>. Acesso em: 17 nov. 2017.

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sustentabilidad y cidadania.

Construímos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, vol. 17, n. 3, p.310-326, set.-dez, 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 29 set. 2016.

FIEIL, Alexandre André e SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n3/1679-3951-cebape-15-03-00667.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna**. edição revista. Tradução de Waldéa Barcellos, Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal,1988.

FIORILLO, Celso Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Saraiva, 2009.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

FRANCO, Caroline da Rocha. **Licitações ambientalmente sustentáveis como instrumento para racionalizar as contratações da Administração Pública**. Curitiba: Coleções Jurídicas, 2011.

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

FREITAS, Juarez. Direito Administrativo e o Estado Sustentável. **Revista Direito à Sustentabilidade - UNIOESTE**, 2014.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte. Fórum. 2012.

FREITAS, Juarez. Tribunais de Contas e o novo controle de Sustentabilidade das políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXXIII, n. 67, maio/2017. Rio de Janeiro: TMCRJ.

FREY, Klaus. **Governança urbana e participação pública**. In: **RAC - Eletrônica**. v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan.-abr./2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e> RAC- Eletrônica>. Acesso em: 29 nov. 2017.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. Revista de informação legislativa. Senado Federal. Brasília a. 42, n. 166, abr.-jun. 2005.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da Sustentabilidade. **Revista Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375-399, jul./dez. ISSN 2179-345X, 2012, p. 390. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/viewFile/6041/5954>. Acesso em: 15 mar. 2015.

- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.
- GRAHAM JUNIOR, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Trad. Brita Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- GUERREIRO, Edilson Prestes; MONTEIRO, Edilson Souza. NANNI, Helio Castro. **Desenvolvimento sustentável e Governança participativa**: arranjo produtivo local e parque tecnológico de Santos. *In*: 2nd International Workshop | Advances in Cleaner Production. São Paulo mai./2009. Disponível em: <http://www.advancesincleanerproduction.net/second/files/sessoes/4b/5/e.%20p.%20guerreiro%20-%20resumo%20exp.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2017.
- GUIMARÃES, Ana Paula Fonseca Valadares; CAMARGO, Serguei Aily Franco de. **Consumo e Sustentabilidade**: um desafio para a Administração Pública. 2013, p. 4. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11359. Acesso em: 14 abr. 2017.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2.1997.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa, Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Taurus Humanidades: Madrid, 1987, p.343. Disponível em: <http://exordio.qfb.umich.mx/archivos%20PDF%20de%20trabajo%20UMSNH/libros/7006894-Habermas-Jurgen-Teoria-de-La-Accion-Comunicativa-I.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.
- HARADA, Kiyoshi. **Dicionário de direito público**. São Paulo: Atlas, 1999.
- HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la organización para la administración pública**. México: Colegio Nacional de Ciências Políticas y Administración Pública A. C./ Fondo de Cultura Económica, 1999.
- HAUSELMAN, P. & VALLEJO, n. 2005. **Governança por Múltiplos Interessados**: Um Guia Breve. Suíça: Environmental Consulting, Secretaria de Estado da Economia – SECO.
- HITCHCOCK, Darcy E.; WILLARD, Marsha L. **The business guide to sustainability: practical strategies and tools for organizations**. 3. ed. New York: Routledge, 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jan. 2016.
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - **Código das melhores práticas de Governança corporativa**. 4. ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009, p. 15. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20 jul. 2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo. **Produto Interno Bruto de municípios**. 2012. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20 jul. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ariquemes, Rondônia – RO: **histórico**. 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/rondonia/ariquemes.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

IBGP - Instituto Brasileiro de Governança Pública. **Princípios para a boa Governança Pública**. 2014. Disponível em: <<https://www.ibgp.net.br/noticias/11-principios-para-a-boa-governanca-publica.html>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

ICLEI - Local Governments for Sustainability. **Governos Locais pela Sustentabilidade. Programa de Compras Públicas Sustentáveis**. 2012. Disponível em: <<http://www.iclei.org/index.php?id=7089>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de Governança corporativa**. 4.ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009, p. 15. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20 jul. 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Good governance in the public sector: consultation draft for na international framework**, 2013. Disponível em: Acesso em: 1 out. 2013.

JACINTO, Roque. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

JESSOP, Bob. *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change*. **Economy and Society**, v. 24 (3). Iss. 3, p. 307-333. ISSN 0308-5147, 1995.

JILIBERTO, Rodrigo. *Recognizing the institutional dimension of strategic environmental assessment*. In: **Impact Assessment and Project Appraisal**, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão (comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)**. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

KATSAMUNSKA, Polya. **The Concept of Governance and Public Governance Theories**. Economic Alternatives, Issue 2, 2016.

KAUFMANN, D.; AART, K. & MASTRUZZI, M. 2004. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. **The WorldBank Economic Review**. v. 18, n.3.

Keefer, Philip. 2004. A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice. **Policy Research Working Paper**, n. 3315, World Bank, Washington. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14078>. Acesso em 13 abr. 2017.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KISSLER, Leo. HEIDEMANN, Francisco G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 40, n. 3: p.479-99, maio/Jun. 2006.

KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**. Vol. 1., Iss. 1, 1999.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

LEAL FILHO, José Borges; ELÓI, Waleska Martins. Licitação verde como instrumento de inovação no âmbito da Administração Pública. In: **Revista Jus Vigilantibus**, ed. n. 19, p. 2, jul./2010. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/%3Fn_link%3Drevista_artigos_leitura%26artigo_id%3D12559%26revista_caderno%3D28?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_caderno=4>. Acesso em: 28 jul. 2017.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LIMA, Abnael Machado de. **Origem da cidade de Porto Velho**: trajetória e consolidação. 2012. Disponível em: <<http://www.gentedeopinioao.com.br/noticia/origem-da-cidade-de-porto-velho-trajetoria-e-consolidacao/101377>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

LINHARES, Maria Yedda. **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats -und Verwaltungs - modernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212 - 215, 2001, cit. in RAP. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479 - 99, Maio/Jun. 2006.

LÖFFLER, Elke. **Governance**: die neue generation von staats-und Verwaltungs- modernisierung. *Verwaltungs + Managemente*, v. 7, n. 4, 2001, p. 212-215.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MAFRA, Juliete Ruana. O paradigma da Sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015, p. 561. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 18 jun. 2016.

MALO, M. C. 2001. La Gestion Stratégique de la Coopérative et de l'Association de l'Économie Sociale. 1ère partie: L'Entrepreneur et son environnement, Recma. **Revue Internationale de L'Économie Sociale**, 281.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Sedap, 1987.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MASTRODI, Josué; BRITO, Beatriz Duarte Correa de. **Licitações públicas sustentáveis: vinculação ou discricionariedade do administrador?** *In:* RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 274, p. 81-112, jan.-abr./2017. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115539>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**, 4ª edição. Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Direito administrativo**, 2. ed, São Paulo. Saraiva, 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15.ed. ref. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Gilmar Ribeiro de Mello; SLOMSKI. Valmor. Índice de Governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. *In:* **JISTEM - Journal of Information Systems and Technology Management** (Online), São Paulo, v. 7, n. 2, p. 375-408. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-17752010000200007&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 22 jul. 2017.

MELO, Marciano Almeida. **O desenvolvimento industrial e o impacto no meio ambiente**. 2011. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6837>. Acesso em: 16 mar. 2017.

MIKHAILOVA, Irina. **Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática**. *In:* Revista Economia e Desenvolvimento, n° 16, 2004.

MINC, Carlos. **Agência ambiental na Administração Pública: equilibrando**. 5. ed. revista e atualizada. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A justiça no limiar do novo século. In: **Revista Forense**. n. 312. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MOREIRA, Orlandil de Lima. Gestão pública local e participação social nos conselhos municipais da região do Brejo da Paraíba: Mudanças e continuidades. 2002. 238 f. **Tese (Doutorado em Ciências Sociais)** – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

MÜLLER, Friedrich. **Demokratie zwischen Staatsrecht und Weltrecht**. Nationale, staatlose und globale Form menschenrechtsgestützter Demokratisierung. Elemente einer Verfassungstheorie VIII, translation from German, S. K, Duncker und Humblot Verlag. Berlin, 2003.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão Fundamental da Democracia. Traduzido por Peter Naumanm. 3, ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NADES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso. **Governança Pública: O desafio do brasil**. Belo Horizonte: editora fórum, 2014.

NALINI, José Renato. A Sustentabilidade nas licitações. **In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NASCIMENTO, Renato. **Licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NASCIMENTO, Silvia Helena Nogueira. **Licitação sustentável: grupo de materiais**. 2011. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitaco>. Acesso em 14 abr. 2017.

NEVES, Emerson. **Breve descrição de alguns dos principais municípios de Rondônia**. 2011. Disponível em: <<http://rondonia-city.blogspot.com.br/2011/06/breve-descricao-de-alguns-dos.html>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Government at a Glance**. Event OECD Publishing. 2011. Disponível em: <[www.ab.gov.tr/files/ardb/OECD Government OECD/](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/OECD%20Government%20OECD/)>. Acesso em: 12 jul. 2017.

OECD. **Government at a Glance 2013**. [S.I.]: OECD Publishing. Disponível em: <[www.ab.gov.tr/files/ardb/OECD Government OECD/](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/OECD%20Government%20OECD/)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

OLIVEIRA Walber Cristhiano de; MERCÊS, Clenildo Francisco de Lima. **Os benefícios do pregão eletrônico na gestão de compras da secretaria da saúde do estado de Roraima (SESAU-RR)**. 2013. Disponível em: <<http://200.230.184.11/ojs/index.php/CCHAS/article/download/78/57>>. Acesso em: 01 nov.

2017.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na Otimização do Modelo Administrativo**. São Paulo. Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As Audiências Públicas e o processo administrativo brasileiro. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 135, jul-set. 1997, p. 271-282. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4681/Democracia-participativa-controle-administracao-publica-analise-importancia-observatorio-social-como-instrumento-participacao-sociedade-civil>. Acesso em: 19 jul. 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. **Cadernos da Escola de Direitos e Relações Internacionais da UniBrasil**, jan/dez, 2007.

PACTET, Pierre; MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. **Droit Constitutionnel**. 23. ed. Paris: Dalloz, 2004.

PALAVÉRI, Marcelo. **Licitações públicas: comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 4.ed.rev. e ampl. [em e-book]. Itajaí: Univali, 2013. p. 50. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 21 out. 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 2003.

PAZAGGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEDRINI, Alexandre de Gusmão; OLIVEIRA, Felipe Carvalho de. Percepção pública e educação ambiental no enfrentamento das mudanças climáticas globais antropogênicas no Brasil: uma proposta. *In OLIVEIRA, Marcia Maria Dosciatti de Oliveira (et al.). (Orgs.). Cidadania, meio ambiente e Sustentabilidade [recurso eletrônico]*. Caxias do Sul, RS : Educs, 2017.

PERERA, Oshanieta. **State of play in sustainable public procurement**. IISD; Teri, 2007. *In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. As Compras Públicas Sustentáveis e sua evolução no Brasil*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Rio de Janeiro, jan.-jun./2013. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/1084-1102.pdf>. Acesso em 01 nov. 2017.

PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PETERS, Brainard Guy. *Governance and Sustainable Development Policies*. *In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20*. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro, 2012.

PIMENTA, Carlos César. **Desafios e oportunidades no setor de Compras Governamentais**

na América Latina e Caribe: o caso brasileiro. *In:* Texto para Discussão n. 25. Brasília: ENAP, 1998.

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción.** Madrid, 1995.

PORTILHO, Fátima. **Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania.** São Paulo: Cortez, 2005.

PRETTY, J. 2003. Social Capital and the Collective Management of Resources. **Science**, v. 302, December.

RIBEIRO, Amarolina. **Desenvolvimento sustentável.** 2003. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

RIBEIRO, Cássio Garcia; FURTADO, André Tosi. **Government procurement policy in developing countries: the case of Petrobras.** Science, Technology and Society, 2014.

ROCHA, Suyene Monteiro *et al.* **Sustentabilidade na Administração Pública.** *In:* Revista ESMAT. Ano 8, n. 11, jul/dez. 2016.

RODRIGUES, Cícero Henrique. **Rondônia - Município de Ji-Paraná.** 2010. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/JiParan%C3%A1#/media/File:Rondonia_Municip_JiParana.svg>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ROOS, Rita. **Sustainable public procurement: briefing note.** Discussion paper prepared by Rita Roos on behalf of the United Nations Procurement Capacity Development Centre and the United Nations Environment Programme, 2012. Disponível em: <http://www.unpcdc.org/media/390120/spp_brief_en_2012-02-06.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. *In:* ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (org). **Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial.** Tradução de Sérgio Bath. Brasília: EDUNB, 2000. Título original: *Governance without government.*

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado.** *Rio de Janeiro: Garamond, 2008.*

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** Trad. Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SACHS, Ignacy. Primeiras intervenções. *In:* NASCIMENTO, E. P.; VIANNA, J. N. (org.). **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SÁNCHEZ, Isabel María García. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. **Presupuesto y Gasto Público**, v. 2, n. 47, p. 37-64, ano 2007, ISSN 0210-5977, p. 44.

Disponível em:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_Garcia_Sanchez.pdf. Acesso em: 12 abr. 2018.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania**: o referendo como instrumento de participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais**: estratégias para suprimentos públicos. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

SANTISO, C. **Economic reform and judicial governance in Brazil**: balancing independence with accountability. *Democratization*, v. 10, n. 4, p. 161-180, nov. 2003.

SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: the world bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1: p. 1-22, 2011.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte". In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SARMENTO, Daniel Antônio de Moraes. Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Crise e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARTORI, S.; LATRÔNICO, F.; CAMPOS, L. M. S. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & Sociedade**, 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Trad. Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, Gerson Gomes. **Planejamento estratégico na Administração Pública**. 2016.

Disponível em:

<http://ice.edu.br/ice/pag_arquivos/pdf/Art_Planejamento_Estrategico_na_Adm._Publica.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Rogério Geraldo da. A Licitação sustentável como forma de contribuição para uma gestão pública eficiente. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano XVIII, n. 139, ago./2015.

Disponível em: <[http://www.ambito-](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_caderno=4)

[juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_caderno=4)>. Acesso em: 01 nov. 2017.

SILVA, Rogerio Geraldo da. A Licitação sustentável como forma de contribuição para uma gestão pública eficiente. **In: Âmbito Jurídico**. n. 166, ano XX, nov. 2017. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16245&revista_caderno=4>. Acesso em 4 nov. 2017.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2015.

SIMÃO, Ângelo Guimarães; SILVA, Christian Luiz da; SILVA, Heloísa de Puppi e; CASTANHEIRA, Maria Auxiliadora Villar; JUREC, Paulo Sérgio Sant'Anna; WIENS, Simone. Indicadores, políticas públicas e a Sustentabilidade. In: SILVA, C.L.; SOUZA-LIMA, J.E. (Org.). **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Auriza Carvalho *et al.* A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**. Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez 2009.

SOUZA, Manoel Nascimento de. **Licitação sustentável: a Administração Pública em prol da Sustentabilidade ambiental**. **In: Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out. 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10603>. Acesso em: 13 abr. 2017.

SPEER, Johanna. **Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?** 2012. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12001568>>. Acesso em 13 nov. 2017.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

STEPANYAN, Karen.; LITTLEJOHN, Allison.; MARGARYAN, Anoush. Sustainable e-Learning: Toward a Coherent Body of Knowledge. **Educ. Tech. & Soc.**, 2013.

TORRES, Carlos A. **Education, Power, and Personal Biography: Dialogues with Critical Educators**. Nova York: Routledge, 1998.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TORRESI, Susana I. Córdoba de; PARDINI, Vera L.; FERREIRA, Vitor F. **O que é Sustentabilidade?** **In: Química Nova**, vol. 33, n.1. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-40422010000100001>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

UNEP, United Nations Environment Programme. Sustainable Procurement: buying for a better world - Sustainable Procurement Manual. Resource Book. 2008. Disponível em: <<http://www.pnuma.org/industria/esp/workshop/Resource%20book.June.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

UNITED NATIONS – **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “What is Good Governance?”** 2009. Disponível

em:www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. Acesso em: 23 set. 2016.

UYARRA, Elvira; FLANAGAN, Kieron. **Understanding the innovation impacts of public procurement**. European planning studies, 2010.

VEIGA, José Eli da. **A desGovernança mundial da Sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

VEIGA, Jose Eli. **Sustentabilidade: a legitimidade de um novo valor**. São Paulo: SENAC, 2010.

VIDAL NAQUET, Pierre e AUSTIN, Michel. **Economia e Sociedade na Grécia Antiga**. Lisboa: Edições 70, 1986.

VILLAC, Teresa; BLIACHERS, Marcos Weiss. **Implementando licitações sustentáveis na Administração Pública**. Brasília: AGU, 2013.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *In: RAP*, 1974.

WEISS, Thomas G. Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21, Iss. 5, 2000, 2010.

WOODROW, Wilson. The study of administration. **Political Science Quarterly**, vol. 2, n. 2, june, 1887.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, Oxford University Press, 1992, 69 pages, Washington, 1992.