

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
PRODUÇÃO DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

A AUDITORIA DE SUSTENTABILIDADE COMO MECANISMO DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

JOSÉ ARIMATÉIA ARAÚJO DE QUEIROZ

Itajaí-SC, maio de 2021

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
PRODUÇÃO DO DIREITO
LINHA DE PESQUISA: ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

A AUDITORIA DE SUSTENTABILIDADE COMO MECANISMO DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

JOSÉ ARIMATÉIA ARAÚJO DE QUEIROZ

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, maio de 2021

AGRADECIMENTOS

À Orientadora Professora Doutora, Denise Schmitt Siqueira Garcia, pela sempre disposição em ajudar e auxílio contínuo, com indicação de material de pesquisa.

À Professora Doutora, Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, bem como ao Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas, pelas orientações pertinentes e indicação de material de pesquisa.

Ao Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), Valdivino Crispim de Souza, e à Servidora Luciane Maria Argenta de Mattes Paula, pelos incentivos, compreensão e ajuda voltada à realização do doutorado.

DEDICATÓRIA

Para meus pais José Queiroz de Aquino e
Francisca Maria Araújo de Aquino.

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 o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo

Itajaí-SC, maio de 2021

José Arimatéia Araújo de Queiroz
Doutorando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

DOUTORADO

Conforme Ata da Banca de Defesa de Doutorado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI, em 21/05/2021 às 14 horas, o doutorando JOSÉ ARIMATÉIA ARAÚJO DE QUEIROZ fez a apresentação e defesa da Tese, sob o título “A AUDITORIA DE SUSTENTABILIDADE COMO MECANISMO DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) como presidente e orientadora, Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) como membro, Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) como membro, Doutora Adriana da Costa Ricardo Sher (CENTRO UNIVERSITÁRIO DO BRASIL - UNIBRASIL), como membro, Doutor Sérgio Antonio Silva Guerra (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV RJ) como membro, Doutor Antonio Fernando Schenkel do Amaral e Silva (Pós-Doutorado UNIVALI) como membro, Doutora Heloise Siqueira Garcia (UNIVALI) como membro suplente e Doutor Paulo Márcio da Cruz (UNIVALI) como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Tese foi Aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente

Itajaí (SC), 21 de maio de 2021.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPS	Compras Públicas Sustentáveis
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
GPP	Green Public Procurement ¹
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions ²
ISO	International Organization for Standardization ³
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
MAO/TCU	Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
NAGs	Normas de Auditoria Governamental
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Serviço Público
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAPCS	Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

¹ Compras Públicas Verdes (tradução livre).

² Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (tradução livre).

³ Organização Internacional para Padronização (tradução livre).

ROL DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	54
Figura 2: Rede de Governança para Compras Públicas Sustentáveis	56
Figura 3: Diretrizes para a promoção de Compras Públicas Sustentáveis	114
Figura 4: Percentual de Compras Públicas Sustentáveis no Governo Federal	119
Figura 5: Composição da Comissão de Auditoria de Sustentabilidade	189
Quadro 1: Critérios e Práticas para Compras Públicas Sustentáveis	130
Quadro 2: Auditorias de Avaliação de Aspectos Sustentáveis	169
Quadro 3: Matriz de Planejamento	193
Quadro 4: Matriz de Possíveis Achados	197
Quadro 5: Relação entre Tipos de Evidência de Auditoria e Diferentes Métodos	199
Quadro 6: Questionário da Auditoria de Sustentabilidade	202
Quadro 7: Modelo de Relatório de Auditoria de Sustentabilidade	207
Quadro 8: Tabela de Relatório de Monitoramento	213

ROL DE CATEGORIAS

Administração Pública:⁴ “administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas”.

Agente público:⁵ “indivíduo que, em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública”.

Ato de licitação:⁶ é a manifestação de vontade da Administração Pública no sentido da aquisição de bens, serviços ou obras, com isonomia e visando à seleção da proposta mais vantajosa, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais.⁷

Auditoria:⁸ “exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério objetivando emitir uma opinião ou comentário”.

Auditoria Ambiental:⁹ “processo sistemático e documentado de verificação,

⁴ Vide art. 6º, III, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁵ Vide art. 6º, V, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁶ Conceito Operacional (COP) proposto por composição “[...] é aquele que resulta da elaboração do Pesquisador, seja pela utilização das ideias de outros [...]”, “[...] combinadas com as do próprio Pesquisador”. A teor do definido por PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 40.

⁷ COP por composição que teve por referência o conceito de licitação sustentável presente na seguinte obra: FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 257.

⁸ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental (NAGs)**: Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Tocantins. Palmas: IRB, 2011, p. 13-14.

⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Resolução n. 306**, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais.

executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos na legislação, e para comunicar os resultados desse processo”.

Auditoria de Sustentabilidade:¹⁰ ferramenta de controle externo, instrumentalizada para o exame da implementação dos parâmetros técnicos e das práticas legalmente sustentáveis, definidos previamente nos atos de licitação (critério estabelecido), que tem por objetivo proceder à análise sistêmica e integralizada da regular efetivação dos objetos relacionados à aquisição de bens, à prestação de serviços públicos e à execução de obras e serviços de arquitetura e engenharia, sob a ótica das dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade (condição a ser encontrada).

Bens:¹¹ “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (bens comuns); ou aqueles que, “por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos usualmente, exigindo-se justificativa prévia do contratante” (bens especiais).¹²

Compra:¹³ “aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento”.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

¹⁰ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 40.

¹¹ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 40.

¹² Vide art. 6º, XII e XIV, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

¹³ Vide art. 6º, X, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Compra Pública Sustentável (CPS):¹⁴ é aquela realizada pela Administração Pública junto às pessoas físicas ou jurídicas, regulada por normas de Direito Público Administrativo, visando à satisfação de necessidades com a aquisição de bens, serviços ou obras de arquitetura e engenharia, sempre com a utilização de critérios e práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Controle Externo:¹⁵ é aquele exercido pelos Tribunais de Contas – em auxílio ao Poder Legislativo para algumas matérias – sobre as atividades orçamentária, contábil, financeira, econômica, operacional e patrimonial dos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e do Ministério Público, e de suas entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade dos atos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Desenvolvimento Sustentável:¹⁶ aquele que “implica em atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”.¹⁷

Gestor Público:¹⁸ é “aquele que utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária, para a consecução de políticas públicas sustentáveis”.¹⁹

¹⁴ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 40.

¹⁵ COP por composição, com base na definição presente na seguinte obra: INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. Tocantins. p. 12.

¹⁶ UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

¹⁷ COP por adoção “[...] que ocorre quando o Pesquisador utiliza como Cop aquele já elaborado por outro autor”. Segundo PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 37.

¹⁸ Vide art. 5º, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. RONDÔNIA. **Lei Complementar n. 154**, de 26 de julho de 1996. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiComp-154-1996.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

¹⁹ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 40.

Governança Pública:²⁰ “compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança estratégica e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Governança Sustentável:²¹ perfaz-se na cooperação integralizada e sistêmica, entre diferentes instituições públicas ou privadas, visando ao alcance de objetivo comum pela conscientização para o consumo sustentável,²² por meio da promoção e da efetivação de Compras Públicas Sustentáveis.

Licitação:²³ processo administrativo destinado à escolha de contratante para fornecer produtos, serviços ou efetivar obras de interesse do Poder Público, em que se deve garantir a observância ao princípio constitucional da isonomia, com os seguintes objetivos: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.²⁴

Licitante:²⁵ “pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório, sendo-lhe

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2E3ED6213C>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

²¹ COP por composição, o qual teve por referência aspectos do conceito de gestão sustentável presente no art. 3º, III, da Resolução n. 268, de 4 de março de 2015. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução n. 268**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2577CE45D01578BD05C273D11>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

²² UNITED NATIONS. **Sustainable Development goals**. 17 Goals to Transform Our World. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

²³ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 40.

²⁴ Vide art. 11, I a IV, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁵ Vide art. 6º, IX, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

equiparável o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta”.

Obra:²⁶ “toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.

Princípios:²⁷ “são valores internos ao Direito e possuem caráter geral e universal, ou seja, afetam o conjunto de normas do ordenamento jurídico”.²⁸

Serviço:²⁹ “atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração”.

Serviço de Engenharia:³⁰ “toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que são, por força de lei, privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados”.

Sustentabilidade:³¹ trata-se de “princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar,

²⁶ Vide art. 6º, XII, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁷ PECES-BARBA, Gregorio. **Diez lecciones sobre ética, poder y derecho**. Madrid: Dykinson, 2010. p. 141-142.

²⁸ COP por adoção. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 37.

²⁹ Vide art. 6º, XI, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁰ Vide art. 6º, XXI, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 41.

preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”.³²

Sustentabilidade Multidimensional:³³ “é a formada pelas dimensões jurídico-político, ética, social, econômica e ambiental, o que pressupõe, antes de tudo, uma reviravolta hermenêutica habilitada a produzir o descarte de pré-compreensões espúrias e unidimensionais, com a libertação de tudo o que impede o cumprimento alastrado da sustentabilidade como princípio constitucional, na cena concreta”.³⁴

Tribunais de Contas (TCs):³⁵ órgãos constitucionais, dotados de autonomia e independência administrativa e financeira, que contribuem para efetivar a sustentabilidade por meio do exercício do controle externo, principalmente através do exame dos atos de licitação e das auditorias de análise da regular execução dos objetos definidos nos contratos administrativos, de modo a apoiar e estimular boas práticas de governança sustentável, com ferramentas que facilitam o planejamento, a fiscalização, a orientação e o acompanhamento das ações implementadas ou implementáveis pelas Administrações Públicas diretas e indiretas da União, dos Estados ou dos Municípios.

³² COP por adoção. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 37.

³³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 50-51.

³⁴ COP por adoção. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 37.

³⁵ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 40.

SUMÁRIO

RESUMO.....	17
ABSTRACT.....	18
RESUMEN.....	18
INTRODUÇÃO.....	20

CAPÍTULO 1

O CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DE AUDITORIAS SOBRE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

1. A Sustentabilidade e a Governança na formulação de atos e contratos administrativos	30
1.1 Sustentabilidade.....	30
1.1.1 Dimensão ambiental.....	34
1.1.2 Dimensão social	37
1.1.3 Dimensão econômica.....	41
1.1.4 Sustentabilidade sobre outras dimensões.....	45
1.2 Governança.....	49
1.2.1 Composição da rede de governança para a promoção de Compras Públicas Sustentáveis.....	53
1.2.2 Aplicação	57
1.3 Os Tribunais de Contas no exame dos atos e contratos para Compras Públicas Sustentáveis (CPS)	61
1.3.1 Breves aspectos históricos.....	61
1.3.2 Competência das Cortes de Contas para o exame dos atos de licitação e para a fiscalização das execuções contratuais por meio de auditorias	63
1.4 Atuação dos Tribunais de Contas diante da força normativa do Princípio da Sustentabilidade	

CAPÍTULO 2

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

2.1 Origem das Compras Públicas Sustentáveis	74
2.1.1 Cenário internacional.....	74
2.1.2 Cenário nacional	77
2.2 Licitações para Compras Públicas Sustentáveis no Brasil	79
2.2.1 Licitação sustentável	81
2.2.1.1 Proposta vantajosa na licitação sustentável.....	82
2.2.2 Compra de bens.....	86
2.2.3 Contratação de serviços.....	92
2.2.4 Contratações de obras e serviços de arquitetura e engenharia	95
2.3 O controle de sustentabilidade sobre os atos de licitação para compras públicas por medida provisória (cautelar) ou tutela antecipatória de urgência	102
2.3.1 O princípio da sustentabilidade como fundamento das medidas provisórias ou tutelas antecipatórias	106
2.3.2 Fundamentos legais e os julgados por medidas provisórias ou tutelas antecipatórias	107

CAPÍTULO 3

DIRETRIZES ESTRUTURAIS PARA A PROMOÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

3.1 Educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos gestores públicos para a efetivação de Compras Públicas Sustentáveis	115
3.2 A exigência do cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis definidas na legislação	123
3.2.1 A Sustentabilidade na Lei n. 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	133
3.3 A observância de planejamento estratégico que contemple Planos de Ação, Logística e o Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis	138
3.4 O monitoramento dos processos para Compras Públicas Sustentáveis	142

CAPÍTULO 4

O CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS POR AUDITORIA

4.1 Princípios comuns à auditoria	145
4.2 Conceitos de auditoria	150
4.3 Espécies de auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas	154
4.3.1 Auditoria ambiental	154
4.3.2 Auditoria social	158
4.3.3 Auditoria de desempenho	161
4.3.4 Auditoria de obras	163
4.3.5 Outras espécies de auditoria	165
4.4 Aspectos de sustentabilidade já avaliados em auditorias	169

CAPÍTULO 5

AUDITORIA DE SUSTENTABILIDADE

5.1 Diretrizes Iniciais	174
5.2 Diretrizes Gerais	176
5.2.1 Planejamento estratégico, programação e meta	181
5.2.2 Objeto, escopo e objetivos	183
5.2.3 Composição da comissão	185
5.3 Processo da Auditoria de Sustentabilidade	190
5.3.1 Planejamento	191
5.3.2 Execução	195
5.3.3 Relatório	203
5.3.4 Monitoramento	208

CONSIDERAÇÕES FINAIS	215
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	229

RESUMO

A presente Tese, inserida na linha de pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, tem por objeto a análise da atuação do controle externo dos Tribunais de Contas (TCs) para o exame das Compras Públicas Sustentáveis (CPS), de modo a aferir, por meio de auditoria, se há efetividade na implementação dos critérios e das práticas ambientais, sociais e econômicas – definidas previamente pela Administração Pública nos atos de licitação – ao tempo da entrega dos bens, da prestação dos serviços ou da execução das obras de arquitetura e engenharia. O estudo tem por objetivo demonstrar que a auditoria é o mecanismo adequado para o alcance da mencionada finalidade. Para tanto, a pesquisa amplia o conhecimento sobre a competência dos TCs para a matéria; evidencia o que se entende por CPS, sua origem e aplicação no cenário nacional e internacional; avalia as ferramentas de controle externo no exame dos atos de licitação, destacando as tutelas antecipatórias, de carácter inibitório; e, principalmente, as espécies de auditoria. Por fim, de forma inédita, apresenta-se a Auditoria de Sustentabilidade como ferramenta destinada a garantir a eficiência no exame dos procedimentos de CPS, visando ao alcance eficaz dos objetos pretendidos pela Administração Pública (bens, serviços ou obras), sob a perspectiva da sustentabilidade. A pesquisa justifica-se diante da necessidade do aprimoramento dos métodos de controle externo dos TCs, voltados tanto à análise das licitações quanto à fiscalização dos contratos administrativos, bem como considerando a importância do fortalecimento da rede de governança para a promoção de CPS, segundo o estabelecido no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030. Posto isso, conclui-se que a Auditoria de Sustentabilidade é um mecanismo de controle externo dos TCs capaz de realizar o exame sistêmico, integralizado e coordenado dos aspectos ambientais, sociais e econômicos das CPS de bens, serviços e obras. Quanto à metodologia, registra-se a utilização do Método Indutivo, com o acionamento das Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

Palavras-chave: Auditoria de Sustentabilidade. Controle Externo. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This Thesis, which is part of the line of research State, Transnationality and Sustainability, analyzes the activity of the external control of the Accounting Court (TCs) for the evaluation of Sustainable Public Procurement (SPP) in order to assess, through an audit, the effectiveness of the implementation of environmental, social and economic criteria and practices - previously defined by the Public Administration in competitive bidding – at the time of delivery of goods, provision of services, or execution of architecture and engineering works. The purpose of the study is to demonstrate that auditing is the appropriate mechanism to achieve this purpose. Therefore, this research aims to: improve our knowledge of the jurisdiction of the TCs; emphasize the meaning of SPP, its origin and application in the national and international scenarios; evaluate the tools of external control in the evaluation of bidding acts, highlighting anticipatory reliefs of an inhibitory nature; and, especially, the types of audit. Finally, the sustainability audit is presented for the first time, as a tool to ensure efficiency in examining the procedures of the SPP, aiming at the effective reach of the objects intended by the Public Administration (goods, services, or construction) from a perspective of sustainability. This research is justified by the need to improve the methods of external control of the TCs, both for the analysis of bidding processes and for the inspection of administrative contracts, and to consider the importance of strengthening the governance network for the promotion of SPP, according to Sustainable Development Objective no. 12, goal 12.7, of Agenda 2030. Consequently, it is concluded that the Sustainability Audit is an external control mechanism of the TCs capable of carrying out the systemic, integrated and coordinated examination of environmental, social and economic aspects of the SPP of goods, services and works. In terms of the methodology, this study uses the Inductive Method and the techniques of Referent, Category, Operational Concept and Bibliographic Research.

Keywords: Sustainability Audit. External Control. Accounting Courts.

RESUMEN

La presente tesis, insertada en la línea de investigación Estado, Transnacionalidad y Sostenibilidad, tiene como objetivo analizar el desempeño del control externo de los Tribunales de Cuentas (TCs) para el examen de la contratación pública sostenible (CPS), para evaluar, a través de una auditoría, si hay efectividad en la implementación de los criterios y de las prácticas ambientales, sociales y económicas - definidas previamente por la Administración Pública en los actos de licitación - al tiempo de la entrega de los bienes, de la prestación de los servicios o de la ejecución de las obras de arquitectura e ingeniería. El estudio tiene por objetivo demostrar que la auditoría es el mecanismo adecuado para el alcance de la mencionada finalidad. Para ello, la investigación amplía el conocimiento sobre la competencia de los TCs para la materia; evidencia lo que se entiende por CPS, su origen y aplicación en el escenario nacional e internacional; evalúa las herramientas de control externo en el examen de los actos de licitación, destacando las tutelas anticipatorias, de carácter inhibitorio; y, principalmente, las especies de auditoría. Por último, de forma inédita, se presenta la auditoría de sostenibilidad como herramienta destinada a garantizar la eficiencia en el examen de los procedimientos de CPS, buscando el alcance eficaz de los objetos pretendidos por la Administración Pública (bienes, servicios o obras), bajo la perspectiva de la sostenibilidad. La investigación se justifica ante la necesidad del perfeccionamiento de los métodos de control externo de los TC, orientados tanto al análisis de las licitaciones en cuanto a la fiscalización de los contratos administrativos, así como considerando la importancia del fortalecimiento de la red de gobernanza para la promoción de CPS, establecido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible n. 12, meta 12.7, de la Agenda 2030. Posteriormente, se concluye que la Auditoría de Sostenibilidad es un mecanismo de control externo de las TCs capaz de realizar el examen sistémico, integrado y coordinado de los aspectos ambientales, sociales y económicos de la CPS de bienes, servicios y obras. En cuanto a la metodología, se registra la utilización del Método Inductivo, con el accionamiento de las Técnicas del Referente, de la Categoría, del Concepto Operativo y de la Investigación Bibliográfica.

Palabras clave: Auditoría de Sostenibilidad. Control externo. Tribunales de Cuentas.

INTRODUÇÃO

A presente Tese, inserida na linha de pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, tem por objetivo institucional a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

A pesquisa tem por objeto a análise da atuação do controle externo dos TCs para o exame das CPS, de modo a aferir, por meio de auditoria, se há efetividade na implementação dos critérios e das práticas ambientais, sociais e econômicas – definidas previamente pela Administração Pública nos atos de licitação – ao tempo da entrega dos bens, da prestação dos serviços ou da execução das obras de arquitetura e engenharia.

O objetivo científico da pesquisa é demonstrar que a Auditoria de Sustentabilidade é um mecanismo adequado de controle externo, por meio do qual os TCs devem exigir da Administração Pública a efetivação de compras com base em critérios e práticas de sustentabilidade, sob a perspectiva multidimensional.

O citado referente foi estabelecido com os seguintes objetivos:

- a) ampliar o conhecimento em relação à competência dos TCs para atuar em defesa da sustentabilidade, por medidas de governança, quando do desenvolvimento das atividades de controle externo sobre os atos e contratos da Administração Pública;
- b) evidenciar como devem ocorrer as CPS de bens, serviços e obras de arquitetura e engenharia, bem como suas origens e aplicação no cenário nacional e internacional;
- c) avaliar os atuais instrumentos de controle externo, usados pelos TCs para o exame dos atos de licitação; e, principalmente, para a fiscalização por meio de auditorias;
- d) apresentar a Auditoria de Sustentabilidade como ferramenta

destinada a garantir a eficiência, ao longo dos procedimentos administrativos de CPS, visando ao alcance eficaz dos objetos pretendidos pela Administração Pública (bens, serviços ou obras), sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

O estudo justifica-se diante da necessidade do aprimoramento das ferramentas de controle externo dos Tribunais de Contas, voltadas tanto ao exame dos atos de licitação quanto à fiscalização da execução dos contratos administrativos, sob o aspecto da sustentabilidade, pois, atualmente, os parâmetros ambientais, econômicos e sociais – relativos aos bens, serviços e obras adquiridos – são analisados de forma isolada ou compartimentalizada, mesmo que as auditorias ambiental, social e de desempenho possam fornecer uma visão ampla sobre políticas, programas, planos e projetos nessas áreas.³⁶

Por essa razão, propõe-se apresentar os elementos de base científica e técnica para a criação de instrumento de controle externo inédito, isto é, a Auditoria de Sustentabilidade, a qual será formalizada conjugando os requisitos ambientais, sociais e econômicos, presentes nas auditorias já existentes (auditorias de obras, de legalidade, especiais ou de exame de atos de licitação e contratos administrativos), somados aos novos critérios extraídos da legislação, da doutrina, dos julgados e das normas e pronunciamentos técnicos.

Com isso, será possível realizar o exame do alcance de tais parâmetros, de forma integrada, coordenada e sistêmica, o que proporcionará aos Tribunais de Contas determinarem medidas de fazer à Administração Pública, para que esta corrija, a um só tempo, todos os eventuais achados de irregularidades que venham a comprometer a realização das CPS.

As razões para a pesquisa também decorrem da necessidade de ampliar o conhecimento da competência das Cortes de Contas no controle sobre atos e contratos, tendo por base o princípio da sustentabilidade e as medidas de

³⁶ SOUZA. Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às Prefeituras Municipais de Rondônia. Porto Velho: Rondoforms. 2003, p. 43-44.

governança, a teor dos artigos 71, IX e X, e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988³⁷ conjugados com o art. 5º da Lei n. 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).³⁸

Outro motivo que subsidia o estudo é evidenciar os critérios e as práticas consideradas sustentáveis para a promoção de compras públicas, na forma do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030,³⁹ com a análise da evolução destas aquisições nos cenários nacional e internacional.

Assim, tendo em conta ser a sustentabilidade o primeiro norte para o desenvolvimento; e, ainda, tendo em vista o elevado poder de compra da Administração Pública, no Brasil,⁴⁰ questiona-se:

a) os atuais mecanismos de controle externo dos Tribunais de Contas podem ser aprimorados para a análise integralizada das CPS, sob os aspectos ambiental, social e econômico?

b) é possível criar novo instrumento de auditoria capaz de viabilizar o exame sistêmico, integralizado e coordenado da efetivação dos critérios e das práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica, definidos previamente nas licitações da Administração Pública, em relação aos bens, serviços e obras contratados?

Após demonstrar que a atuação do controle externo dos TCs – nas auditorias de exame dos atos e contratos administrativos para CPS – deve propiciar

³⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB) de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁸ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁹ UNITED NATIONS. **Sustainable Development goals**. 17 Goals to Transform Our World. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

⁴⁰ Segundo os levantamentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2017, o mercado de compras governamentais correspondeu, em média, a 13% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o que representa algo em torno de R\$ 850.000.000.000,00 (oitocentos e cinquenta bilhões de reais), considerando os dados fornecidos pelo IBGE. BRASIL. Rede Nacional de Compras Públicas. **A importância das compras públicas no Brasil**. Disponível em: <<https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/portal/publicacoes/a-importancia-das-compras-publicas.html>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

o cumprimento dos critérios e das práticas ambientais, sociais e econômicas por parte da Administração Pública, para o estudo em questão foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) entende-se que os atuais mecanismos de controle externo dos TCs – destinados ao exame dos atos de licitação e à fiscalização da execução das contratações – devem ser aprimorados para a análise integralizada das CPS, sob as dimensões ambiental, social e econômica;

b) compreende-se que a Auditoria de Sustentabilidade proposta é um novo e adequado mecanismo de controle externo dos TCs capaz de realizar o exame sistêmico, integralizado e coordenado da efetivação dos aspectos ambientais, sociais e econômicos, por parte da Administração Pública, quando da compra de bens, serviços e obras.

Os resultados do trabalho de averiguação das hipóteses estão expostos na presente Tese, de forma sintetizada, como segue.

Inicia-se, no primeiro capítulo, a abordagem das bases principiológicas, normativas e históricas que subsidiam o Controle Externo dos TCs possa efetivar a auditoria sobre as CPS.

Nesse viés, após serem definidos os conceitos de sustentabilidade e governança, com fundamento na legislação, na jurisprudência e na doutrina, realiza-se uma análise da atuação das Cortes de Contas para a efetivação das dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade; abordando-se, ainda, os aspectos ético e jurídico-político, que somam a quina multidimensional defendida por Freitas.⁴¹

Em seguida, evidencia-se o papel dos TCs na composição da rede de governança para a promoção de CPS,⁴² visando à concretização do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 12, meta n. 12.7, presente na Agenda 2030

⁴¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 59-80.

⁴² A expressão “compras públicas”, no estudo, engloba a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras de engenharia.

da ONU.⁴³

Nesse passo, faz-se a abordagem da competência dos TCs para fiscalizar atos e contratos administrativos e assegurar a sustentabilidade por medidas de governança.

No ponto, destaca-se que as Cortes de Contas são órgãos públicos autônomos e independentes capazes de integrar ações que primam pela orientação e fiscalização das CPS (principalmente no exame dos editais de licitação e nas auditorias sobre a execução contratual), sempre tendo como norte o cumprimento do princípio da sustentabilidade por parte da Administração Pública.

Assim, revela-se como o controle externo brasileiro tem atuado para assegurar a aplicação de medidas de governanças sustentáveis por parte da Administração Pública, salientando-se as ações do Tribunal de Contas da União (TCU) para garantir a internalização dos ODS na gestão administrativa brasileira; e, ainda, algumas ações dos TCs estaduais em assegurar a concretização da sustentabilidade por ações de governança.

E, ao término do capítulo, descrevem-se os parâmetros de atuação dos TCs diante da força normativa do princípio da sustentabilidade.

Nesse caminho, no segundo capítulo, passa-se ao estudo do que se entende por consumo sustentável, principalmente sob o prisma das CPS, delineando-se a evolução histórica e os conceitos dessa área, com o destaque para a atuação da ONU, nas conferências internacionais, bem como da União Europeia, na forma de suas diretivas. Em idêntico sentido, faz-se a abordagem da influência da atuação exterior, no cenário interno, demonstrando-se como ocorreram as medidas para o aumento das ações do Poder Público brasileiro na implementação de mecanismos normativos voltados à elevação do consumo sustentável por meio dos processos de compras governamentais.

E, em seguida, dispõe-se sobre a composição das CPS, que, no

⁴³ UNITED NATIONS. **Sustainable Development goals**. 17 Goals to Transform Our World. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

estudo, envolve a aquisição de bens, serviços e obras. Com isso, indica-se a essencialidade da inserção destes parâmetros, logo na fase interna dos certames licitatórios, para que integrem o teor dos editais de licitação bem como de seus anexos (projeto básico, termo de referência, minuta contratual), lavrados após o devido planejamento do órgão licitante, segundo os competentes e indispensáveis estudos técnicos.

No início, com fulcro na doutrina de Di Pietro,⁴⁴ e, principalmente, Freitas,⁴⁵ dar-se-á enfoque ao exame dos Tribunais de Contas sobre os atos de licitação para CPS, uma vez que é por meio desse procedimento que a Administração Pública adquire os bens, os serviços e realiza as obras de arquitetura e engenharia necessárias ao atendimento do interesse público.

Em continuidade, avalia-se como transcorrem os processos para compras públicas no Brasil. E, como regra, afere-se que eles se desenvolvem na forma de atos de licitação, seguindo-se da formalização de contratos administrativos. Nessa toada, passa-se a delinear a evolução e os conceitos de licitação sustentável; e, ainda, o que se pode entender como proposta mais vantajosa sob esta perspectiva.

Com isso, em desenvolvimento ao mencionado capítulo, realiza-se o detalhamento de como são implementadas, atualmente, as compras de bens, a aquisição de serviços e a contratação de obras e serviços, com a devida fundamentação doutrinária, legal e em julgados relativos à matéria, dando-se destaque à atuação do controle externo dos TCs.

Em complemento, a título de contribuição, são propostas medidas para o aprimoramento das análises dos TCs sobre os atos de licitação, diante da necessidade de observância, por parte dos gestores públicos, da inserção dos parâmetros sustentáveis nos editais, como antes previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/93 – regulamentado nos âmbitos federal, estadual e municipal por diversos

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 237.

⁴⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 59-80.

decretos e resoluções – e, hodiernamente, diante do disposto nos artigos 5º e 11 da nova Lei de Licitações;⁴⁶ e, ainda, para assegurar que os contratos decorrentes desses atos sejam executados com base nos critérios e nas práticas de sustentabilidade.

No ponto, abordam-se as decisões das Cortes de Contas, por meio das medidas provisórias (cautelares) ou tutelas antecipatórias de urgência, de carácter inibitório, as quais buscam obstar a prática de atos lesivos à sustentabilidade, logo na fase do exame dos editais de licitação, como direcionam os princípios da precaução⁴⁷ e da prevenção.

Nesse momento, será possível compreender que os TCs já analisam a legalidade de tais atos, suspendendo a continuidade daqueles editados em contrariedade às políticas de governança sustentável, até que hajam os devidos saneamentos.

Nessa linha, no terceiro capítulo, discorre-se sobre quais as diretrizes imprescindíveis para estruturação, promoção e realização das CPS por parte da Administração Pública, dividindo-as em quatro:

a) educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos gestores públicos, no que concerne à realização de compras públicas sustentáveis;⁴⁸

⁴⁶ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁴⁷ Na União Europeia o “[...] the precautionary principle has been politically accepted as a risk management strategy in several fields”. O princípio da precaução tem sido politicamente aceito como estratégia de gestão de riscos em vários domínios (tradução livre). EUROPEAN UNION. **Communication from the Commission on the precautionary principle /COM/2000/0001 final**/. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁴⁸ Na forma disposta no art. 1ª, incisos III e IV, da Resolução n. 23.474/2016, os critérios de sustentabilidade são “[...] métodos utilizados para avaliação e comparação de bens, materiais ou serviços em função do seu impacto ambiental, social e econômico”; já as práticas de sustentabilidade são “[...] ações que tenham como objetivo a construção de um novo modelo de cultura institucional visando à inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades da Justiça Eleitoral”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução n. 23.474**, de 19 de abril de 2016. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos Tribunais Eleitorais e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável da Justiça Eleitoral (PLS-JE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234742016.htm>>. Acesso em: 19

b) a exigência do cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis já definidas na legislação;

c) a observância de planejamento estratégico que contemple Planos de Ação, Logística e o Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis; e,

d) a necessidade do monitoramento dos processos destinados à CPS.

No quarto capítulo, delinea-se sobre os princípios e os conceitos afetos à auditoria, principalmente com base nos pronunciamentos profissionais da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), nas Normas de Auditoria Governamental (NAGs), dentre outros regramentos nacionais e internacionais.

Em seguida, faz-se o estudo das atuais auditorias utilizadas pelos TCs para a fiscalização dos aspectos ambientais, sociais e econômicos das políticas, programas, planos e projetos governamentais; e, ainda, das auditorias que abordam atos ou fatos mais específicos e concretos, tais como: as auditorias de obras, de legalidade e sobre o exame de atos de licitação e contratos administrativos, os quais devem ser realizados sempre em cumprimento aos critérios de sustentabilidade.

E, com maior profundidade, em referência à atuação do TCU, são descritas algumas auditorias que trataram dos aspectos de sustentabilidade, colacionando-se exemplos reais em que houve a emissão de recomendações e determinações à Administração Pública, como forma de assegurar a sustentabilidade por ações de governança, no momento do exame das contratações ou concessões públicas nas áreas de saneamento básico, resíduos sólidos, gestão elétrica, segurança de barragens de rejeitos da mineração e transporte público.

Por fim, no quinto e último capítulo, adentra-se ao estudo de como deve ocorrer o exercício do controle externo dos TCs para a defesa da sustentabilidade, seguindo-se da abordagem da natureza coordenada, integrada e sistêmica da auditoria, a qual deve conjugar a aferição de aspectos multidimensionais.

Nesse desiderato, inicia-se a construção da Auditoria de Sustentabilidade, com a definição dos conceitos e metodologias salutaras ao entendimento da matéria.

E, quanto ao conceito, extrai-se que a citada auditoria se destina ao exame da efetivação dos parâmetros técnicos e das práticas legalmente sustentáveis, definidos previamente nos atos de licitação, com o exame da implementação sistêmica e integralizada de tais parâmetros, ao tempo da entrega dos bens, da prestação dos serviços ou da execução das obras e serviços, sob a ótica da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Traçado este conceito, bem como expressas as diretrizes iniciais e gerais de referência para a criação da Auditoria de Sustentabilidade, delineia-se como deve ocorrer a inserção deste instrumento de controle externo no planejamento estratégico, na programação; e, ainda, como meta da Administração Pública.

Nesse viés, também dispõe-se sobre o objeto da Auditoria de Sustentabilidade, como a verificação exercida pelo controle externo dos TCs sobre a efetividade da efetuação dos critérios e das práticas de sustentabilidade multidimensional, por parte do Poder Público fiscalizado, ao realizar as CPS. No mais, são elencados alguns objetivos destinados a suplantar o objeto em questão.

Na sequência, em termos estruturais e didáticos, sugere-se a composição e o perfil dos Auditores de Controle Externo que devem compor a comissão de Auditoria de Sustentabilidade, dos quais se exige, em geral, conhecimentos, competências e habilidades nas áreas de licitação e contratos administrativos, bem como formação ou especialização nos campos sociais, ambientais, ou em áreas específicas da Administração, do Direito, da Arquitetura e Engenharia, da Economia, dentre outras matérias afetas às especificidades relativas ao objeto a ser adquirido pelo Poder Público.

Em complemento, em termos técnicos e científicos, elencam-se as fases da Auditoria de Sustentabilidade, quais sejam: planejamento, execução,

relatório e monitoramento, detalhando-se como deve ocorrer cada uma delas, em atenção aos métodos e às técnicas próprias da área de controle externo, com a criação de matrizes de planejamento e de possíveis achados, além de modelos de relatórios e tabelas para facilitar o monitoramento.

A presente Tese se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da pesquisa, substancialmente relativos ao ineditismo e à originalidade, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação⁴⁹ foi utilizado o Método Indutivo,⁵⁰ na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano,⁵¹ e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Tese é composto na base lógica indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente,⁵² da Categoria,⁵³ do Conceito Operacional⁵⁴ e da Pesquisa Bibliográfica.⁵⁵

⁴⁹ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. rev., atual., e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 112-113.

⁵⁰ “[...] 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. 2018, p. 114.

⁵¹ Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

⁵² “[...] 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. 2018, p. 69.

⁵³ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2018, p. 41.

⁵⁴ “[...] 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 Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2018, p. 58.

⁵⁵ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2018 p. 217.

CAPÍTULO 1

O CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA EFETIVAÇÃO DE AUDITORIAS SOBRE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS⁵⁶

1. A Sustentabilidade e a Governança na formulação de atos e contratos administrativos⁵⁷

1.1 Sustentabilidade

Nos ensinamentos de Freitas e Araújo, a “Sustentabilidade, pela etimologia da palavra, configura característica ou condição de um processo ou sistema que permite a sua permanência, em certo nível e por um determinado lapso temporal”.⁵⁸ De acordo com as citadas autoras, “a sustentabilidade da natureza como *Nachhaltigkeit*, já havia sido concebida há mais de 400 anos, na Alemanha”.⁵⁹

Nessa perspectiva, segundo Souza e Botega,⁶⁰ a sustentabilidade é um

⁵⁶ Capítulo elaborado tendo por parâmetro a seguinte obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O controle externo dos Tribunais de Contas na implementação de critérios e práticas de governança sustentável nas contratações públicas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí, SC, 2019. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2505/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Jos%C3%A9%20Arimateia%20%20Ara%C3%BAjo%20de%20Queiroz.pdf>>. Acesso em: 05 aut. 2019.

⁵⁷ Título elaborado tendo como referência a obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O Controle Externo sobre as Licitações Públicas voltado à Governança Sustentável Multidimensional**. In: Wilber Carlos dos Santos COIMBRA (Org.). Os Avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. Porto Velho: ASCOM/TCE-RO, 2018, p. 125. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/E-book-TCE-RO.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

⁵⁸ FREITAS, Ana Carla Pinheiro e ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. **Apontamentos acerca da pré-história e da história da sustentabilidade, do desenvolvimento sustentável e da inserção da água no cenário da proteção ambiental**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Orgs.). Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 157.

⁵⁹ Sustentabilidade (tradução livre).

⁶⁰ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. BOTEGA. João Luiz de Carvalho. **SUSTENTABILIDADE, SOCIEDADE DE RISCO E ALIMENTOS TRANSGÊNICOS: DISPUTAS DEFINITÓRIAS E O PROJETO DE LEI N. 4.148/08**. Ernani Bonesso de Araújo, Maria Cláudia S. Antunes De Souza – CONPEDI. 2015.

novo paradigma que “[...] exige uma mudança de mentalidade com vistas à construção de uma nova ordem econômica (mais equilibrada), social (mais justa) e ambiental (que proteja a vida humana na Terra de forma sustentável e digna)”.

Ao seu turno, Garcia indica que a sustentabilidade “[...] decorre de sustentação, a qual, por sua vez, é aparentado à manutenção, conservação, permanência, continuidade e assim por diante”.⁶¹

A sustentabilidade deve ser vista como um valor que só começou a firmar-se meio século depois da adoção, pela ONU, da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. “No fundo, a expressão ‘desenvolvimento sustentável’ é um valor similar ao seu mais nobre antepassado, a ‘justiça social’”.⁶²

Porém, apenas nas últimas décadas, em face do aumento das preocupações com o meio ambiente e as consequências econômicas e sociais, é que, a teor do representado no Relatório de Brundtland, de 1987, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, destacou-se a importância de limites ao consumo e ao uso dos recursos naturais.

Inclusive, o conceito mais utilizado de desenvolvimento sustentável em âmbito global consta do referido relatório, como a menção de “[...] that sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.⁶³

Nesse particular, ainda que existam divergências conceituais sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável⁶⁴, para a presente pesquisa,

⁶¹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **A atividade portuária como garantidora do Princípio da sustentabilidade**. Revista Direito Econômico Socioambiental. Curitiba, v.3, n. 2, p. 375-399, jul/dez. 2012. p. 389.

⁶² VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade**. A legitimação de um novo valor. 2 ed. São Paulo: editora SENAC, 2010. p.13

⁶³ Que o desenvolvimento sustentável implica em atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades (tradução livre). UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development**. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

⁶⁴ Para Ferreira “[...] essa distinção faz parte do passado, porque a própria noção de desenvolvimento pressupõe a de noção de sustentabilidade e vice-versa”. FERREIRA, Daniel. **A**

entende-se que é o princípio da sustentabilidade que molda e condiciona o desenvolvimento, de igual modo que o defendido por Freitas.⁶⁵

Nessa ótica, Boff define sustentabilidade nos seguintes termos:

[...] toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução.⁶⁶

Considerando a importância do conceito em tela; e, tendo em conta que esse estudo busca um maior detalhamento do princípio da sustentabilidade, diante da incidência dele nos processos licitatórios destinados às aquisições do Poder Público, adotar-se-á o Conceito Operacional (COP)⁶⁷ proposto por Freitas, qual seja:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.⁶⁸

As definições em voga revelam a necessidade de atuação conjunta do Estado e da sociedade para a concretização do princípio da sustentabilidade.

Nessa conjuntura, como será melhor disposto a seguir, fica evidente a responsabilidade dos TCs, como órgãos de envergadura constitucional, no agir para que os atos do Poder Público, que se destinem à aquisição de bens, serviços e obras, estejam alinhados ao desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente.

A sustentabilidade também guarda conceito amplo, tal como abordado

licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 49.

⁶⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. p. 61.

⁶⁶ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade:** o que é – o que não é. Editora Vozes. Petrópolis, RJ: 2013, p. 107.

⁶⁷ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática. p. 37.

⁶⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. p. 41.

por Canotilho,⁶⁹ contemplando as dimensões ecológica, econômica e social.

E, direcionado ao tema das licitações para compras públicas, Mohan indica que o procedimento é chamado de sustentável quando integra requisitos específicos e critérios compatíveis e favoráveis em termos de “[...] protection of the environment, of social progress and in support of economic development”.⁷⁰

Aprofundando a temática, Mohan delinea a sustentabilidade em face das mencionadas dimensões, veja-se:

[...] base their choice of goods and services on: 1. Economic considerations: best value for money, price, quality, availability, functionality, 2. Environmental aspects, i.e. green procurement: the impacts on the environment that the product and/or service has over its whole life-cycle, from cradle to grave; and 3. Social aspects: effects of purchasing decisions on issues such as poverty eradication, international equity in the distribution of resources, labour conditions, human rights.⁷¹

Na linha, em questão, ainda em atenção aos ensinamentos de Mohan, vislumbra-se que as aquisições e contratações públicas sustentáveis primam pela escolha de bens e serviços na melhor relação custo-benefício, observado preço, qualidade e funcionalidade (dimensão econômica); os impactos gerados ao meio ambiente (dimensão ambiental); e, ainda, os efeitos em promover a erradicação da

⁶⁹ Tratando do assunto sob a perspectiva de Wolfgang Kahl, Canotilho indicou que a “[...] sustentabilidade em sentido amplo procura captar aquilo que a doutrina atual designa por “três pilares da sustentabilidade”: (i) pilar I – a sustentabilidade ecológica; (ii) pilar II – a sustentabilidade econômica; (iii) pilar III – a sustentabilidade social”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos. 2010, Vol. VIII, n° 13, p. 07-18. Disponível em: <www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁷⁰ Proteção do meio ambiente, do progresso social e apoio ao desenvolvimento econômico (tradução livre). MOHAN, Velupillai. **Public procurement for sustainable development**. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2019, p. 6.

⁷¹ Basear suas escolhas de bens e serviços em: 1. Considerações econômicas: melhor relação custo-benefício, preço, qualidade, disponibilidade, funcionalidade, 2. Aspectos ambientais, ou seja, aquisição ecológica: os impactos sobre o meio ambiente que o produto e/ou serviço tem sobre todo o seu ciclo de vida, do berço ao túmulo; e 3. Aspectos sociais: efeitos das decisões de compra em questões como a erradicação da pobreza, a equidade internacional na distribuição de recursos, condições de trabalho, direitos humanos (tradução livre). MOHAN, Velupillai. **Public procurement for sustainable development**. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2019, p. 7.

pobreza e a equidade distributiva, por boas condições de trabalho e observância aos direitos humanos (dimensão social).

Nessa ótica, no pronunciamento profissional presente no GUID 5202, a INTOSAI também expressa que o “Sustainable development involves the integration of social, environmental and economic objectives”.⁷²

Nesse viés, Meneguzzi⁷³ justifica que a aquisição pública sustentável busca integrar aspectos ambientais, sociais e econômicos a todos os estágios do processo de licitação.

Por uma visão ainda mais ampla, Freitas⁷⁴ defende a sustentabilidade multidimensional como um “[...] princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político”.

Frente ao exposto, tendo por referência os mencionados autores, principalmente sob a ótica de Juarez Freitas e Garcia, passa-se a dispor sobre a aplicabilidade da sustentabilidade nas dimensões ambiental, social e econômica, entre outras, ao tempo do exame dos atos de licitação e das auditorias relativas às contratações do Poder Público.

1.1.1 Dimensão ambiental

A dimensão ambiental da sustentabilidade volta-se à proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, do Direito Ambiental, tendo este como uma finalidade precípua garantir a sobrevivência do planeta através da preservação e melhoria dos elementos físicos e químicos que a fazem possível, tudo em função de

⁷² O desenvolvimento sustentável inclui a integração dos objetivos sociais, ambientais e econômicos (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme**. p. 07. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁷³ MENEGUZZI, Rosa Maria. **Conceito de licitação sustentável**. In: SANTOS, Murillo Giordan, VILLAC, Teresa (Coords.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 27.

⁷⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 52 e 53.

uma melhor qualidade de vida.⁷⁵

A mencionada dimensão visa garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em benefício das presentes e futuras gerações, como delineado no art. 225 da CRFB. Inclusive, em reflexão ao descrito no citado artigo, observa-se que emana a competência dos TCs, como integrantes da estrutura do Poder Público, para a defesa do meio ambiente, e, via de consequência, da sustentabilidade.

Ao caso, Freitas defende que “[...] ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie”.⁷⁶ E, para o estabelecimento dessa proteção, ao tratar da temática sobre o viés ecológico, Cunda fundamentou a criação do “controle de sustentabilidade”⁷⁷ a ser exercido pelos Tribunais de Contas por auditoria.

E, seguindo a linha de Ferreira, compreende-se que “[...] a sustentabilidade ambiental deve ser assumida como um freio, não no sentido de atrasar o avanço na direção do desenvolvimento, mas de dar a temperança necessária à escolha da velocidade [...]”.⁷⁸

É importante registrar que, desde 2008, o controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) desenvolve trabalhos de auditoria ambiental, inclusive, tendo criado uma Diretoria de Controle Ambiental junto à Secretaria Geral de Controle Externo, nos termos do Anexo I da Lei Complementar

⁷⁵ QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **SUSTENTABILIDADE**: A diretriz da Nova Lei de Licitações (PL 1292/95). In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia (Org.). Constitucionalidade, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Porto Velho: Emeron, 2020. p. 122-140. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/E_BookMaio2020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁷⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 70.

⁷⁷ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar/abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁷⁸ FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 57.

n. 799/2014.⁷⁹ Nessas auditorias ambientais, a referida Corte de Contas prima pela devida implementação de boas práticas e políticas públicas de sustentabilidade, como se pode observar do teor do item IV do Acórdão APL-TC 00329/16.⁸⁰

Assim, é perceptível que a dimensão ambiental da sustentabilidade já está sendo integralizada à atuação dos TCs, posto que alguns destes Tribunais realizam auditorias ambientais destinadas a conduzir os gestores públicos no planejamento e na implementação de ações e atos de governança sustentável.

E, somado ao trabalho de auditoria, há espaço para os TCs ampliarem suas ações fiscalizatórias, posto que, além de auditorias ambientais, é possível criar

⁷⁹ RONDÔNIA. **Lei Complementar n. 799**, de 25 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiComp-799-2014.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁸⁰ Por meio do Acórdão APL-TC 00329/16, o TCE/RO deliberou o seguinte: “[...] IV. Determinar ao atual Controlador Interno do Município [...] a implementação das seguintes medidas pela gestão municipal: a) formular uma **política ambiental urbana de maneira clara e compromissada**, envolvendo os decisores, associação de bairros e a própria comunidade, compatibilizada aos objetivos e prioridades do município; b) estabelecer um **sistema de gestão ambiental** incluindo estrutura organizacional, com a definição de responsabilidades e procedimentos para a realização da política ambiental; c) **inserir no Plano Plurianual, segundo a capacidade real do município, a fixação de objetivos e estabelecimento de metas, referente às ações relacionadas com o meio ambiente**; d) fomentar a criação e manutenção de um **banco de dados sobre as principais estatísticas ambientais**, em níveis local, nacional e internacional; e) fomentar a **fiscalização e o controle das atividades urbanas que assegurem os cumprimentos das normas ambientais**; f) **licenciar e fiscalizar os empreendimentos que fazem serviço de auto fossa**, com a definição de responsabilidades e procedimentos para a realização desta atividade altamente impactante; g) **capacitar os gestores setoriais no manejo das técnicas de planejamento e gestão ambiental**, compatíveis com as respectivas responsabilidades institucionais; h) implementar **programas de coleta seletiva de lixo** (separação de materiais recicláveis e não recicláveis), em substituição à coleta tradicional, incluindo-se as regulamentações necessárias; i) **elaborar o orçamento ambiental do município**, compatibilizando com as responsabilidades, objetivos e metas setoriais; j) viabilizar e/ou **promover o funcionamento do aterro sanitário ou a construção de usina de compostagem**, para a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares da cidade; k) **promover campanhas de educação ambiental**, com a utilização de parcerias em escolas, universidades, faculdades, associações de bairros e outras organizações, objetivando disseminar conceitos de cidadania e consciência ambiental, com vistas a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente; [...]”, “[...] p) dotar e **capacitar o quadro de pessoal de profissionais, especialistas e afins, com vistas a um melhor desempenho e ação efetiva no tocante às questões ambientais** visando a uma melhor qualidade de vida do cidadão na busca do desenvolvimento sustentável; q) promover no âmbito municipal, **procedimentos que visem à cobrança das empresas que trabalham com agentes químicos, uma consciência ecológica por parte dos empresários, a fim de cumprirem as normas da legislação ambiental**, criando assim um compromisso entre os gestores destas empresas obrigando-os a terem produtos armazenados em locais seguros, utilizando para isso tanques ecológicos”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão APL-TC 00329/16**. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01262_2016-10-27-14-8-26.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

novos mecanismos de controle para aprimorar os exames, tal como será disposto em capítulo específico deste estudo, principalmente em relação à fiscalização do curso dos contratos de prestação de serviços públicos e da execução de obras e serviços.

Diante do exposto, a ampliação e o aprimoramento da análise dos atos licitatórios e da fiscalização sobre os contratos administrativos, com a criação de novos métodos de controle, mostram-se salutares, uma vez que o controle externo não deve ser exercido apenas no que concerne aos atos já concluídos ou sobre os contratos já executados, a considerar os princípios da prevenção e da precaução que primam pelo exercício desses controles de maneira mais célere, visando evitar a perpetuação de vícios nas contratações públicas em prejuízo ao princípio da sustentabilidade.

1.1.2 Dimensão social

A dimensão social da sustentabilidade é relacionada às qualidades dos seres humanos, no contexto social. Nas palavras de Garcia, esta dimensão prima pela construção de um processo de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, pela redução das desigualdades entre a “[...] opulência e a miséria, como nivelamento de padrão de renda, acesso à educação, moradia, alimentação, ou seja, da garantia mínima dos direitos sociais previstos na CRFB”.⁸¹

Ainda, conforme narra a referida autora, para assegurar a dimensão social há que ser garantido o ‘mínimo existencial’ que deve ser identificado como o núcleo sindicável da dignidade humana, podendo ser exigido em suas duas dimensões: “a) o direito de não ser privado do que se considera essencial à conservação de uma existência minimamente digna e b) o direito de exigir do Estado prestações que traduzam esse mínimo”.⁸²

⁸¹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **El principio de sostenibilidad y los puertos**: a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica da sustentabilidade. 2011. 451 f. Tese (Doctorado en Derecho Ambiental y sostenibilidad de la Universidad de Alicante – UA) – Universidade de Alicante, Espanha, 2011.

⁸² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Mínimo existencial ecológico**: a garantia a um patamar mínimo de qualidade ambiental para uma vida humana digna e saudável. Jurídicas,

Nesse sentido, Ferreira defende que a dimensão social da sustentabilidade “[...] se funda em valores de democracia e de equidade e aumenta continuamente a capacidade das pessoas de fazerem e serem aquilo que têm razão em valorizar”.⁸³

Há que se considerar, segundo palavras de Barbieri,⁸⁴ que “A pobreza, a exclusão e o desemprego devem ser tratados como problemas planetários, tanto como a chuva ácida e o efeito estufa”.⁸⁵

Com ênfase aos ensinamentos de Freitas,⁸⁶ compreende-se que a dimensão social da sustentabilidade não se coaduna com práticas excludentes e métodos iníquos de desenvolvimento. Com isso, para que haja o atendimento da sustentabilidade social no âmbito das licitações e das contratações públicas é preciso definir, previamente, por meio dos estudos necessários, quais os impactos gerados quando da aquisição de bens, serviços e obras.

Na dimensão social o campo de estudo é vasto. Porém, cabe destacar o aprofundamento dos princípios da igualdade e da sustentabilidade dado por Tourinho, a qual defendeu as chamadas “ações afirmativas nas licitações públicas”.⁸⁷

Em termos práticos, funciona de maneira parecida ao que atualmente ocorre nos concursos públicos. Segundo a citada autora, as licitações devem propiciar o atendimento aos interesses de minorias socialmente discriminadas. Por exemplo, para a contratação de obras públicas, antes é salutar definir, nos editais de

Manizales – Colômbia: Universidad de Caldas, n. 1, vol. 10. p. 31/46.

⁸³ FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 55.

⁸⁴ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. Conceitos, modelos e instrumentos. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁸⁵ QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **SUSTENTABILIDADE**: A diretriz da Nova Lei de Licitações (PL 1292/95). In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia (Org.). Constitucionalidade, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Porto Velho: Emeron, 2020. p. 122-140. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/E_BookMaio2020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁸⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 52-70.

⁸⁷ TOURINHO, Rita. **Ações afirmativas nas licitações públicas**: o alcance da sustentabilidade social. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, nov/dez. 2013, p. 99-118.

licitação, a necessidade de haver um determinado percentual de trabalhadores afrodescendentes ou de pessoas com deficiência.

Nesse norte, relacionado à contratação de trabalhadores presos ou egressos, têm-se os termos da Recomendação n. 29, de 16 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual estabelece:

RECOMENDAR aos Tribunais que incluam nos editais de licitação de obras e serviços públicos exigência para a proponente vencedora, quando da execução do contrato, disponibilizar vagas aos presos, egressos, cumpridores de penas e medidas alternativas e adolescentes em conflito com a lei, ao menos na seguinte proporção: I - 5% (cinco por cento) das vagas quando da contratação de 20 (vinte) ou mais trabalhadores; II - 01 (uma) vaga quando da contratação de 06 (seis) e a 19 (dezenove) trabalhadores, facultada a disponibilização de vaga para as contratações de até 5 trabalhadores. [...].⁸⁸

Recentemente, por meio do art. 5º, *caput*, § 1º, I e II, do Decreto n. 9.450, de 24 de julho de 2018,⁸⁹ a União definiu que os órgãos da Administração Pública Federal deverão exigir, nos editais de licitação e nas minutas contratuais, como requisito de qualificação jurídica, que a empresa a ser contratada para prestar serviços, inclusive de engenharia, empregue mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, segundo a previsão do § 5º do art. 40 da antiga Lei n. 8.666/93,⁹⁰ com contornos hodiernamente ampliados pela nova Lei de

⁸⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Recomendação n. 29**, de 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1197>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁸⁹ “Art. 5º Na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional **deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional**, nos termos disposto no § 5º do art. 40 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. § 1º O disposto no caput será previsto: **I - no edital, como requisito de habilitação jurídica, consistente na apresentação de declaração do licitante de que, caso seja vencedor, contratará pessoas presas ou egressos** nos termos deste Decreto, acompanhada de declaração emitida pelo órgão responsável pela execução penal de que dispõe de pessoas presas aptas à execução de trabalho externo; e **II - no edital e na minuta de contrato, como obrigação da contratada de empregar como mão de obra pessoas presas ou egressos** do sistema prisional e de observar o disposto neste Decreto”. (Sem grifo no original). BRASIL. **Decreto n. 9.450**, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm>. Acesso em: 01 out. 2019.

⁹⁰ BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Licitações (artigos 25, § 9º, II; 75, XV; 92, XVII; 116, parágrafo único; e, 137, IX).⁹¹

A dimensão social da sustentabilidade também foi assegurada quando a legislação passou a exigir das empresas licitantes que promovam a equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho; a reserva de cargos para a pessoa com deficiência; a reabilitação dos assistidos pela previdência social; e, ainda, o ingresso de aprendizes, nos termos dos artigos 60, III; 63, IV; 75, XIV; 92, XVII; 116, parágrafo único; e 137, IX, da nova Lei de Licitações.⁹²

Considerando o cenário posto, tal como arguiu Tourinho – ainda que existam legislações disciplinando especificadamente sobre as inserções de itens nos editais de licitação para a consecução de medidas de ressocialização e ações afirmativas – é preciso ampliar o conceito de legalidade.⁹³

E, observando a legalidade em sentido amplo, é imperioso o dever de observância do princípio constitucional da sustentabilidade, o qual, acaso desprezado em sua dimensão social, pode ser utilizado como fundamento jurídico para a anulação dos atos de licitação.

Nessa visão, Freitas salienta que não “[...] há como tergiversar ou fingir indiferença: a contratação administrativa, para ser legal e legítima, terá de ser sustentável”.⁹⁴ Inclusive, por meio do Acórdão n. 8482/2013 – Primeira Câmara, o TCU deliberou que o não cumprimento dos requisitos afetos ao princípio da sustentabilidade pode levar à anulação do certame licitatório, recorte:

A aceitação de proposta de produtos com qualidade ou especificação inferiores às exigidas no edital, **inclusive no que respeita aos requisitos de sustentabilidade ambiental, poderá ensejar a anulação dos**

⁹¹ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁹² BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁹³ Para Di Pietro “[...] segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 63.

⁹⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 246 e 299.

respectivos atos praticados no certame.⁹⁵ (Sem grifo no original).

Com base nas normas, na doutrina e nos julgados dispostos neste título, conclui-se que os TCs devem incorporar o exemplo do CNJ; e, no caso do TCU, cumprir o descrito no Decreto n. 9.450, de 24 de julho de 2018 e na nova Lei de Licitações,⁹⁶ no sentido de expedirem recomendações e determinações aos seus jurisdicionados em busca do pleno atendimento ao princípio da sustentabilidade na dimensão social, com a inclusão de ações afirmativas e medidas de ressocialização de presos e egressos nos editais de licitação, como requisito para a contratação de empresas.

Face ao exposto, observa-se que os TCs devem atuar em benefício da elevação do princípio da sustentabilidade, contendo um vasto campo de crescimento destinado à proposição de novas determinações de fazer e recomendações aos seus jurisdicionados, tendo por objetivo a inclusão social por ações inovadoras. Pois, como ensina Freitas, “[...] não se admite o modelo do desenvolvimento excludente e iníquo”.⁹⁷

1.1.3 Dimensão econômica⁹⁸

A dimensão econômica da sustentabilidade, segundo Garcia, importa-se “[...] com o desenvolvimento de uma economia que tenha por finalidade gerar qualidade de vida para as pessoas, com padrões que contenham o menor impacto ambiental possível”.⁹⁹

⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 8482/2013** – Primeira Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

⁹⁶ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁹⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 62.

⁹⁸ Trechos deste subtítulo têm por referência a seguinte obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **SUSTENTABILIDADE**: A diretriz da Nova Lei de Licitações (PL 1292/95). In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia (Org.). Constitucionalidade, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Porto Velho: Emeron, 2020. p. 122-140. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/E_BookMaio2020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁹⁹ Para tanto, a União Europeia, inclusive, criou o “European Fund for Sustainable Development”.

Ainda, de acordo com a citada autora, essa dimensão passou a ser considerada no contexto da sustentabilidade, “[...] primeiro porque não há como retroceder nas conquistas econômicas (de desenvolvimento) alcançadas pela sociedade mundial; e, segundo, porque o desenvolvimento econômico é necessário para a diminuição da pobreza”.¹⁰⁰

Assim, também na ótica de Ferreira,¹⁰¹ compreende-se que a dimensão econômica da sustentabilidade busca a eficiência dos sistemas econômicos para assegurar, de forma contínua, o crescimento econômico, fazendo surtir os efeitos “benéficos no tecido social”.

No que tange à dimensão econômica da sustentabilidade, Freitas evidencia a necessidade da ponderação e do “[...] adequado *trade-off* entre eficiência e equidade”.¹⁰² Para o autor, há de haver um “[...] sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)”, posto que a economicidade não pode ser separada da “medição de consequências, de longo prazo”.¹⁰³

Nessa linha, no pronunciamento profissional GUID 5202, a INTOSAI descreve que “Wherever possible, decisions should take into account the costs and benefits on all sides”.¹⁰⁴

Fundo europeu para o Desenvolvimento Sustentável (tradução livre), cuja finalidade é promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo e a resiliência socioeconômica dos países parceiros. EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2017/1601** of the European Parliament and of the Council of 26 September 2017 establishing the European Fund for Sustainable Development (EFSD), the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1601/oj>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹⁰⁰ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **El principio de sostenibilidad y los puertos**: a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica da sustentabilidade. 2011. 451 f. Tese (Doctorado en Derecho Ambiental y sostenibilidad de la Universidad de Alicante – UA) – Universidade de Alicante, Espanha, 2011.

¹⁰¹ FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 55.

¹⁰² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 70.

¹⁰³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 70.

¹⁰⁴ Sempre que possível, as decisões devem ser tomadas tendo em conta levando em consideração os custos e benefícios de todos os lados (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development**: The Role of Supreme. p. 07. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable->

Diante das definições em voga, compreende-se que a concretização da dimensão econômica da sustentabilidade, nas licitações e nas execuções de contratos administrativos, está conjugada à tomada de decisão na fase do planejamento, tendo em conta que é neste momento que a Administração Pública pode avaliar os custos diretos e indiretos na aquisição de bens, serviços ou na contratação de obras, incluindo a aferição dos fatores externos gerados em determinado período.

Freitas, ao analisar a previsão do art. 12 da Lei n. 8.666/93, hoje ampliada por meio dos artigos 6º, XXV, “a” a “f”, XXVII, “b”; e, 19, V, e § 3º, da nova Lei de Licitações,¹⁰⁵ disciplinou que os projetos básicos e executivos “[...] precisam ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, ao lado da utilização de tecnologias que reduzam o impacto ambiental”.¹⁰⁶ Nessa ótica, o referido autor vincula o princípio da economicidade ao da sustentabilidade.

Em exemplo, ao dispor sobre os projetos de edifícios, Capra indicou que um “[...] sistema de iluminação pode, num caso típico, economizar de 80 a 90 por cento da energia que seria usada para esses fins; o retorno do investimento se dá, normalmente, no prazo de um ano”.¹⁰⁷

A Lei n. 12.187/09,¹⁰⁸ que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, pode ser tida como referência de avaliação do que seja mais vantajoso à Administração Pública, no que concerne à sustentabilidade econômica na contratação de obras e serviços.

development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

¹⁰⁵ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

¹⁰⁶ FREITAS, Juarez. **Licitações e sustentabilidade**: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76861>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁰⁷ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei n. 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

O art. 32, II, da Lei n. 13.303/16 também dispõe que a busca da vantagem competitiva para a empresa pública e a sociedade de economia mista deve levar em conta os custos e os benefícios diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, recortes:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...] II - busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, **considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental**, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância; [...].¹⁰⁹ (Sem grifo no original).

Assim, no julgamento das propostas de preços das licitantes, faz-se imperiosa a análise do cumprimento dos requisitos sobrepostos, pois a melhor oferta deve considerar os custos e as externalidades que circundam o objeto pretendido pela Administração Pública direta ou indireta.

Em relação à análise dos editais de licitação destinados à aquisição de bens e serviços comuns, observando a economia gerada pela utilização da modalidade licitatória pregão, principalmente os realizados na forma eletrônica, o TCE/RO aprovou a Súmula n. 6-TCE/RO, *ipsis litteris*:

Súmula n. 6/TCE-RO - Para a contratação de bens e serviços comuns deve ser utilizada, preferencialmente, a modalidade pregão na forma eletrônica. A utilização de modalidade e forma diversas, por se tratar de via excepcional, deve ser precedida de robusta justificativa que demonstre que ensejará resultado economicamente mais vantajoso que a modalidade pregão na forma eletrônica.¹¹⁰

Considerando o enunciado sumular transcrito, depreende-se que a realização de processos licitatórios por meios eletrônicos pode ensejar maior economicidade nas contratações do Poder Público, na medida em que amplia a competitividade. No ponto, o art. 17, § 2º, da nova Lei de Licitações¹¹¹ estabeleceu

¹⁰⁹ BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de julho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

¹¹⁰ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Súmula n. 6/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/index.php/sumula/sumula-no6tce-ro/>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

¹¹¹ “Art. 17 [...] § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em

as diretrizes para a realização de pregões, nessas condições, de modo a otimizar as contratações públicas.

Iniciativas nesses moldes são plausíveis. No entanto, podem ser aprimoradas, uma vez que a obtenção da proposta mais econômica, por meio da realização do pregão eletrônico, não significa a aquisição do bem ou serviço mais vantajoso à Administração Pública, visto sobre o prisma da sustentabilidade, pois, como ensinou Freitas “[...] o menor preço será somente o que se revelar o melhor para a sustentabilidade”.¹¹²

Com efeito, mostra-se essencial que, na fase interna do planejamento da licitação, sejam estabelecidos os critérios e as práticas de sustentabilidade econômica, os quais devem ser insertos no edital, segundo os planos ou programas elaborados com base em estudos aptos a revelar, dentro de determinado período de tempo, qual a proposta mais vantajosa à Administração Pública, isto porque, em muitos casos, o menor preço não é o melhor preço, por exemplo, acaso não observados os parâmetros do art. 34, § 1º, da nova Lei de Licitações.¹¹³

1.1.4 Sustentabilidade sobre outras dimensões

Além das dimensões aqui tratadas, por serem o foco desta pesquisa, há as dimensões ético e jurídico-político da sustentabilidade. A primeira, nas palavras de Freitas, dispõe que “[...] honestidade de propósitos evolutivos é, sim, ingrediente de qualquer filosofia consistente de sustentabilidade, nas relações públicas e privadas, acompanhada da capacidade de antever os impactos

ata e gravada em áudio e vídeo”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

¹¹² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 244.

¹¹³ “Art. 34 [...] § 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

sistêmicos”.¹¹⁴ E, quanto à segunda, o autor evidencia ecoar “[...] no sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro”.¹¹⁵

Em verdade, é justamente com o propósito de prever impactos sistêmicos, os quais possam prejudicar a concretização do princípio da sustentabilidade, que os TCs foram eleitos, constitucionalmente, como órgãos de controle externo de fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos.

Ainda, em relação à dimensão ética da sustentabilidade, depreende-se como de contínua observância pelos TCs, tanto no agir interno como na adoção de medidas para o combate aos desvios de recursos por aqueles que querem buscar o enriquecimento pessoal em detrimento ao erário; e, assim, em prejuízo a toda a sociedade. Inclusive, esta dimensão faz parte da essência fiscalizatória dos TCs, os quais podem identificar e punir o Administrador Público corrupto, atuando de maneira integrada com os demais órgãos policiais e de controle.

Por fim, no que diz respeito à dimensão jurídico-política, Freitas bem salientou do dever constitucional de ser protegida “[...] a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica)”.¹¹⁶

Em resumo, esta dimensão da sustentabilidade perpassa por todas as outras, constituindo-se em exigir do Poder Público e da sociedade práticas e políticas de inclusão social, dentro de um meio ambiente limpo e equilibrado, em que haja segurança econômica, fiscal¹¹⁷ e financeira,¹¹⁸ como garantia de melhores

¹¹⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 66-72.

¹¹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 66-72.

¹¹⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 72.

¹¹⁷ Além da sustentabilidade sobre as dimensões social, ambiental, econômica, ético e jurídico política, conforme a classificação de Freitas (2016, p. 52-53), é pertinente indicar que Cunda também inclui a **dimensão fiscal**. Para a citada autora, a dimensão fiscal está interligada à econômica, pois se “[...] o funcionamento da economia de mercado não proporcionar excedentes tributários adequados à correspondente dimensão do Estado, este se torna insustentável”. Há relevância nesta classificação, na medida em que, no Brasil, hodiernamente, se vive uma alongada crise fiscal, com efeitos que podem ser devastadores às finanças dos Estados e da União, tal como ocorre no contexto previdenciário, em que as gerações atual e futura terão de assumir as dívidas públicas atinentes às gerações anteriores, com todos os sacrifícios. Assim, é preciso que os gestores não desperdicem os recursos orçamentários, com boa fatia advinda da elevada tributação

condições para a educação, saúde, segurança; e, ainda, o desfrute ao lazer nos espaços públicos.

Em complemento, compete considerar a influência dos aspectos tecnológicos para a consecução da sustentabilidade. Alguns autores, inclusive, incluem a matéria na chamada “dimensão tecnológica da sustentabilidade”.¹¹⁹

Nessa linha, Ferrer indica que o triângulo que definirá o nosso futuro é formado pelo meio ambiente, a sociedade e a tecnologia. Assim, “La sociedad del futuro será lo que a través de la ingeniería social seamos capaces de construir institucionalmente y lo que la ciencia y la técnica permitan o impongan”.¹²⁰

Portanto, para alcançar a finalidade de interesse público em termos

imputada aos cidadãos brasileiros, cabendo aos Tribunais de Contas traçarem as diretrizes necessárias a subsidiar as aquisições de bens, serviços e obras dentro da sustentabilidade multidimensional, para que desperdícios sejam evitados. CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar/abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹¹⁸ “Article 1 Subject matter - This Regulation lays down harmonised rules for financial market participants and financial advisers on transparency with regard to the integration of sustainability risks and the consideration of adverse sustainability impacts in their processes and the provision of sustainability - related information with respect to financial products”. Art. 1º. Objeto - O presente regulamento estabelece regras harmonizadas de transparência aplicáveis aos intervenientes no mercado financeiro e aos consultores financeiros, no que se refere à integração dos riscos em matéria de sustentabilidade e à consideração dos impactos negativos para a sustentabilidade nos seus processos, e à prestação de informações relacionadas com a sustentabilidade em relação aos produtos financeiros (tradução livre). EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2019/2088** of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability - related disclosures in the financial services sector (Text with EEA relevance). Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

¹¹⁹ “A sustentabilidade foi inicialmente construída a partir de uma tríplice dimensão: ambiental, social e econômica. Na atual sociedade do conhecimento é imprescindível que também seja adicionada à dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá garantir um futuro sustentável. Na perspectiva jurídica todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos humanos e fundamentais (meio ambiente, desenvolvimento, direitos prestacionais sociais, dentre outros), cada qual com as suas peculiaridades e riscos”. CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 112. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

¹²⁰ A sociedade do futuro será a que, através da engenharia social, formos capazes de construir institucionalmente o que a ciência e a tecnologia permitem ou impõem (tradução livre). FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ - Eletrônica, Vol. 17 - n. 3 - p. 320. Set/dez 2012. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ambientais, sociais e econômicos, com o fortalecimento da sustentabilidade, é salutar que o controle externo dos TCs busque o contínuo aprimoramento tecnológico, construindo mecanismos inovadores para o exame dos processos de CPS.

Nessas bases, será possível proporcionar a melhoria do desempenho dos mecanismos de controle externo dos TCs, principalmente pela facilidade no uso de tecnologias da informação (art. 26, § 7º, da nova Lei de Licitações)¹²¹ que viabilizem o cruzamento de dados e de informações, de modo a identificar potenciais vícios à sustentabilidade nas aquisições públicas, seguindo-se de proposições saneadoras à Administração Pública.

Posto isso, vislumbra-se a possibilidade da concretização do princípio da sustentabilidade, no momento do exame dos atos de licitação ou das fiscalizações, por auditoria, dos contratos administrativos celebrados pelo Poder Público, tendo por norte as dimensões ambiental, social e econômica, mas também em referência aos aspectos ético, jurídico-político, tecnológico dentre outros, com o fim de garantir a qualidade e a continuidade da vida no planeta.

E, para tanto, são essenciais as ações do controle externo das Cortes de Contas, uma vez que elas são capazes de exigir dos gestores públicos federais, estaduais e municipais, práticas e políticas públicas inovadoras de que resultem licitações e contratações balizadas pelo devido planejamento, com estudos aptos a indicar o caminho rumo ao atendimento da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, em melhoria da gestão pública, o que se dá por meio da governança.

¹²¹ “Art. 26 [...] § 7º Nas contratações destinadas à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

1.2 Governança

A expressão do inglês *governance* (governança) tem origem em documentos produzidos pelo World Bank (Banco Mundial) que a conceitua como: “[...] the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development”.¹²²

Assim, numa perspectiva de gestão econômica e social, o Banco Mundial estabeleceu que a boa governança é sinônimo de gerenciamento e desenvolvimento sólidos.

Segundo o disposto no pronunciamento profissional da INTOSAI, no GUID 5260: “Governance includes the process of decision-making and the process by which decisions are implemented”.¹²³

Por sua vez, com uma visão de gestão do meio ambiente, Bosselmann salientou que: “[...] o desafio ambiental exige uma cooperação internacional de todos. Estados, empresas e sociedade civil”.¹²⁴ Ainda, para o referido autor, “[...] a política de integração é possível apenas por meio do direito, administração e governança”.¹²⁵

Com isso, nas lições de Bosselmann “Governança é a soma das várias formas individuais e instituições, públicas e privadas, de gerir seus interesses comuns”.¹²⁶ Para o autor, a governança é um processo contínuo em que interesses

¹²² A maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento (tradução livre). WORLD BANK. **Governance and development**. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em: 10 jun. abr. 2019.

¹²³ A governança inclui o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5260 – Governance of Public Assets**. p. 13. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

¹²⁴ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. p. 45 e 48.

¹²⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. p. 45 e 48.

¹²⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. p. 257

conflitantes ou divergentes podem ser conciliados, com adoção de ações cooperativas.¹²⁷

Nesse panorama, a análise dos TCs sobre os atos de licitação do Poder Público para CPS deve ter por base a orientação e a cooperação com vistas ao alcance das melhores práticas de governança sustentável, seja objetivando a melhor gestão econômica e social, como dispôs o Banco Mundial, seja para a defesa do meio ambiente por ações cooperativas, como ensina Bosselmann, uma vez que o interesse coletivo somente é atendido quando há a devida integração entre os órgãos de controle, o poder público e a sociedade visando ao alcance dos citados interesses.

Na linha de Bosselmann, Garcia destacou que a “Governança deixa de ser um atributo de algum governo para ser, de modo cada vez mais profundo, instrumento do incremento da coesão de entidades e organizações nacionais, regionais e globais”.¹²⁸

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) indica que a Governança Democrática busca apoiar “[...] políticas e a administração pública na sua instrumentalização para uma gestão modernizada, eficaz, transparente e participativa [...]”.¹²⁹ Com isso, para assegurar tais medidas, os órgãos de controle externo são fundamentais.

No GUID 5260, a INTOSAI completa em definir a boa governança como “[...] the exercise of power or authority, such as political, economic,

¹²⁷ Na visão de Bosselmann, a governança para a sustentabilidade deve ser analisada sob a perspectiva da “comunidade terrestre”, com origem na percepção holística e de valores, que deve considerar as relações sociais, como foco na comunidade humana (antropocentrismo), e também as relações ecológicas, como foco na comunidade mais ampla da vida, que envolve todos os sistemas vivos do planeta (ecocentrismo). BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. p. 220-221.

¹²⁸ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A Necessária emergência civil na governança global ambiental**. p. 57-77. In: Dantas, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; AGRELLI, Vanusa Murta (Orgs.). O novo em direito ambiental: estudos dos especialistas do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB sobre temas atuais. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2018.

¹²⁹ NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Governança Democrática**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>> Acesso em: 10 jun. 2019.

administrative or other, in order to manage a country's resources and affairs in a fair, equitable, transparent, ethical and non-discriminatory manner".¹³⁰

Ao dispor sobre o papel das “Entidades de Fiscalización Superior y la buena gobernanza”, Ferrer¹³¹ leciona que, em nosso meio, tais entidades corresponderiam aos TCs, que têm o papel de garantir a boa governança. Veja-se:

La estrecha relación entre las que denominan “Entidades de Fiscalización Superior” y la buena gobernanza. En nuestro entorno tales “Entidades” se corresponderían con las instituciones orientadas al control y rendimiento de cuentas, como los Tribunales de Cuentas, a la transparencia o al control de legalidad. El control de estas instituciones sobre la buena marcha de las administraciones públicas, siempre que tales entidades estén imbuidas de esta cultura, sería determinante para asegurar una mejor gobernanza.¹³²

Tendo em conta o descrito, compreende-se que os TCs são órgãos de controle externo cruciais na garantia da boa governança, pois, no âmbito interno, as Cortes de Contas efetivam medidas em benefício da transparência e do controle de legalidade dos atos e contratos do Poder Público.

Nesse viés, há a possibilidade dos TCs e dos demais órgãos integrantes da Administração Pública, juntamente com o setor privado e com toda a sociedade civil organizada, implementarem medidas de governança para o alcance da sustentabilidade, por exemplo, ao celebrarem Termos de Ajustamento de Gestão ou Acordos de Cooperação Técnica, voltados à modernização da Administração

¹³⁰ O exercício do poder ou da autoridade política, econômica, administrativa ou outra, a fim de gerenciar os recursos e assuntos de um país de maneira justa, equitativa, transparente, ética e imparcial (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5260 – Governance of Public Assets**. p. 13. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

¹³¹ FERRER, Gabriel Real. **Gobernanza del agua y ods 2030 Agua y Sostenibilidad**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Orgs.). *Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 118-119.

¹³² A estreita relação entre o que eles chamam de "Entidades Fiscalizadoras Superiores" e boa governança. Em nosso meio, tais "Entidades" corresponderiam às instituições orientadas ao controle e ao desempenho de contas, como os Tribunais de Contas, à transparência ou ao controle da legalidade. O controle dessas instituições sobre o bom andamento das administrações públicas, desde que essas entidades estejam imbuídas dessa cultura, seria crucial para garantir uma melhor governança (tradução livre). FERRER, Gabriel Real. **Gobernanza del agua y ods 2030 Agua y Sostenibilidad**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Orgs.). *Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 118-119.

Pública brasileira para que seja eficiente e eficaz, bem como para que realize CPS, verdadeiramente, sobre parâmetros sustentáveis fixados previamente na fase da licitação.

Com isso, os TCs também devem fomentar a criação de métodos de controle externo inovadores para orientar a Administração Pública no que diz respeito à governança para a sustentabilidade. A exemplo, pode-se destacar o art. 21, V, da Resolução n. 263/2018 do TCE/RO – que trata da concessão de incentivo financeiro a pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, para atuação em programas ou projetos de inovação.¹³³ Assim, os Tribunais de Contas têm ampliado os estudos sobre Governança para a sustentabilidade no setor público, fomentando a criação de projetos de inovação nessa área.

Voltado à atividade do controle externo dos TCs, os quais procedem à fiscalização de atos e contratos públicos com base em critérios legais, também cabe colacionar a concepção de governança pública presente no Decreto n. 9.203/2017, vista como o “[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.¹³⁴

Além da conceituação, em questão, o citado decreto estabelece como princípios da governança pública: integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, bem como a transparência, com o

¹³³ “Art. 21. Para pleitear incentivo financeiro de que trata esta Resolução, os projetos deverão estar, preferencialmente, vinculados a uma das áreas temáticas a seguir: [...] V - Inovação em Governança e Sustentabilidade na Administração Pública: compreende os projetos que atendam ao desenvolvimento sustentável, com a responsabilidade de garantir que as gerações presentes evoluam sem comprometer a capacidade de crescimento das gerações futuras; [...]”. (Sem grifo no original). RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 263/2018-TCE/RO**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01630_2018-5-14-15-59-48.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

¹³⁴ BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 29 maio 2019.

estabelecimento das diretrizes gerais e dos mecanismos de exercício da governança.¹³⁵

O decreto referenciado, inclusive, decorre de documentos produzidos pelo TCU, o qual já havia disciplinado a governança estatal para a sustentabilidade na obra intitulada “Dez passos para a boa governança”, que tratou da temática na ótica abaixo disposta:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.¹³⁶ (Sem grifo no original).

Considerado o descrito, percebe-se que ações dos TCs devem buscar orientar os agentes públicos na criação de mecanismos de liderança e gestão estratégica, com o estabelecimento de uma rede de cooperação, coordenada e integrada, visando à governança para a sustentabilidade na condução das políticas públicas. Por fim, em síntese, entende-se que a governança é uma prática moderna de administração cooperativa e sistêmica, que exige a integração de organismos e instituições internacionais, nacionais, regionais e locais para o alcance de determinado objetivo comum, que, neste estudo, revelasse na busca pela promoção e efetivação de CPS.

1.2.1 Composição da rede de governança para a promoção de Compras Públicas Sustentáveis

A principal previsão internacional que subsidia o controle externo dos TCs a exigir dos administradores públicos a promoção de CPS, tal como contextualizado na presente pesquisa, está contemplada na Agenda 2030 da ONU.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem

¹³⁵ BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 29 maio 2019.

¹³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p. 05. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

a Agenda 2030 “[...] são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade”.¹³⁷ Eles abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados no Brasil e no mundo.¹³⁸

E, para a presente pesquisa, destaca-se o objetivo n. 12, meta n. 12.7, a seguir ilustrado:



Figura 1: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.¹³⁹

Segundo a INTOSAI, a teor do descrito no pronunciamento profissional, GUID 5202, “The achievement of sustainable development objectives involves the integration of economic, environmental and social objectives”.¹⁴⁰

E, nas palavras de Freitas, Santos e Santos, para o alcance das metas presentes nos referidos objetivos se faz necessário que haja a integração da “[...]”

¹³⁷ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹³⁸ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹³⁹ “Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns [...] 12.7 Promote public procurement practices that are sustainable, in accordance with national policies and priorities. Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis [...]”. 12.7 **Promover práticas de compras públicas sustentáveis**, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (tradução livre). UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁴⁰ Para a consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável devem ser integrados os objetivos econômicos, ambientais e sociais (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme**. p. 09. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

agenda global com a agenda e os processos nacionais, regionais e locais [...]”.¹⁴¹ Ou seja, os referidos ODS e metas necessitam dialogar com as ações e as políticas regionais e locais para, realmente, poderem ser efetivados no contexto fático.

Portanto, para compreender melhor esse cenário, é essencial entender como é formada uma rede de controle externo com ações de governança para a promoção da sustentabilidade nas compras públicas. Veja-se:

a) em termos práticos, o objetivo n. 12, meta n. 12.7, que trata da promoção de práticas para CPS, nasceu no seio de uma entidade internacional, isto é, da ONU, a qual é integrada por 197 países membros;¹⁴²

b) após a fixação deste objetivo comum pela ONU, no âmbito do controle, há as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidas pela INTOSAI, as quais tratam dos pronunciamentos profissionais internacionais para a realização de auditorias pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), fiscalização a qual, no Brasil, é efetivada pelos TCs para a promoção das CPS;

c) no plano nacional, parte das normas de auditoria da INTOSAI são traduzidas pelo TCU, o qual passa a emitir determinações de fazer e recomendações à Administração Pública Federal, voltadas à promoção de CPS, com a exigência de previsão delas no Planejamento Estratégico de cada órgão ou entidade da União;

d) no cenário estadual e municipal, o cumprimento tanto das normas da INTOSAI como da legislação nacional, regional e local, no que diz respeito à efetivação de CPS, é exigido pelos respectivos Tribunais de Contas dos Estados

¹⁴¹ FREITAS, Ana Carla Pinheiro; SANTOS, Ivanna Pequeno dos; SANTOS, Jahyra Helena Pequeno dos. **O direito fundamental de acesso à água potável no Brasil como condição para um desenvolvimento sustentável.** In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Orgs.). *Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p.67.

¹⁴² UNITED NATIONS. **Member States.** Disponível em: <<https://www.un.org/en/member-states/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

(TCEs) e Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs);

e) por fim, compete à Administração Pública do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal), bem como aos próprios órgãos de controle e aos Poderes Judiciário e Legislativo, no exercício de suas atividades administrativas (funções atípicas), o cumprimento das determinações e recomendações emitidas pelos TCs, no sentido de promover CPS, com a inserção delas no Planejamento Estratégico, seguindo-se a programação anual de contratações públicas, com a formulação de Planos de Logística e Ação, bem como do imprescindível Plano Anual de Contratações Públicas.

Posto isso, didaticamente, a rede de governança para CPS pode ser ilustrada, conforme o seguinte diagrama:

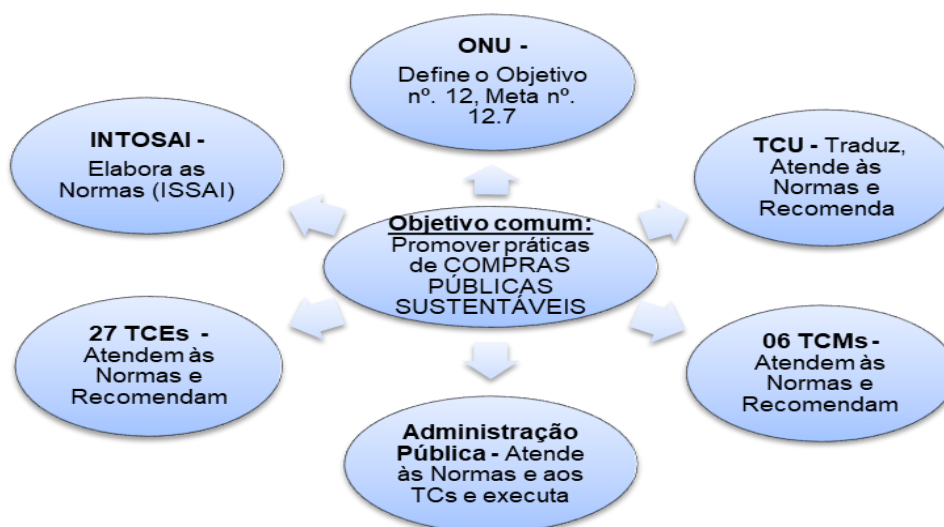


Figura 2: Rede de Governança para Compras Públicas Sustentáveis. Fonte: autor

À face do exposto, constata-se a formação de uma verdadeira rede sistêmica, com diferentes atores e um interesse comum transnacional, no sentido de alcançar igual meta, qual seja: a promoção de práticas para CPS, sendo esse o fundamento inspirador das ações de governança entre eles.¹⁴³

¹⁴³ O presente subtítulo foi elaborado tendo como referência a seguinte obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **Tribunais de Contas na rede de governança para a promoção de compras públicas sustentáveis**. In: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos; OLIVEIRA FILHO, Raimundo (Orgs.). O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública. Porto

1.2.2 Aplicação

Pois bem, considerados os conceitos tanto de governança como de sustentabilidade, até então delineados neste estudo, aplicados aos processos de compras públicas, afere-se a necessidade de conciliar interesses de diversos países, reunidos na ONU, de entidades internacionais e órgãos (nacionais, regionais e locais), no direcionamento de medidas sistêmicas de cooperação para que o interesse comum desses atores seja atendido, pois, em verdade, sem a promoção de CPS não haverá futuro para a humanidade, razão que justifica a integração também de produtores, fornecedores e consumidores – no que se inclui o Poder Público, por ser o maior consumidor¹⁴⁴ – no incentivo a medidas sustentáveis por meio de processos de compras públicas.

Em complemento, ainda que esta pesquisa discorra sobre o controle externo e seus mecanismos para a promoção das CPS (objetivo n. 12, meta n. 12.7), é importante salientar que os TCs não se limitam ao alcance de uma única meta dos ODS, pois lhes cabe exigir a implementação do conjunto de objetivos presentes na Agenda 2030.

A título de exemplo, pode-se indicar a auditoria desenvolvida no âmbito do TCU, com os resultados apresentados no Acórdão n. 1968/2017 – Plenário, que tratou da avaliação e do monitoramento dos ODS,¹⁴⁵ conforme se vê nos extratos da ementa e do dispositivo do citado Acórdão:

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA **IMPLEMENTAR E MONITORAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**. COMPROMISSO ASSUMIDO PELO BRASIL JUNTO À ONU. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS RELACIONADOS À ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPONENTES DO CENTRO DE GOVERNO E DOS MINISTÉRIOS SETORIAIS. RECOMENDAÇÕES. [...] ACORDAM os

Velho: TCE-RO, 2019. p. 54-79. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-BOOK-VIII-FORUM-2019.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁴⁴ O valor das aquisições do Governo Federal, em 2018, correspondeu a R\$ 48.077.079.945,07 (quarenta e oito bilhões, setenta e sete milhões, setenta e nove mil, novecentos e quarenta e cinco reais e sete centavos), sendo que, deste montante, apenas 1% foram de compras sustentáveis. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Painel Processo de Compras**. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁴⁵ UNITED NATIONS. **Sustainable Development goals**. 17 Goals to Transform Our World. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

Ministros do Tribunal de Contas da União [...] 9.1. determinar à Secretaria de Governo da Presidência da República [...] que apresente, no prazo de 120 dias: **9.1.1. plano de internalização dos ODS, definindo os processos e as atividades necessárias para esse fim (inclusive aquelas relacionadas à internalização das metas, definição de indicadores nacionais, gestão de risco e controles internos)**, bem como os respectivos responsáveis, produtos e prazos; [...] 9.6. determinar a Secretaria de Controle Externo (Segecex), que no prazo de 90 dias submeta à aprovação do Plenário um **plano para acompanhamento dos ODS, contemplando ações de curto, médio e longo prazos**; [...].¹⁴⁶ (Sem grifo no original).

A auditoria em destaque teve por objetivo avaliar a preparação do Governo Brasileiro na implementação dos ODS, diante dos compromissos assumidos junto à ONU. Assim, diversas outras medidas constaram do acórdão em tela, tais como a recomendação ao Ministério do Planejamento, Casa Civil e Presidência da República para estruturarem o monitoramento integrado das políticas públicas, considerando as características inerentes aos ODS.

O trabalho do TCU para a internalização dos ODS na gestão pública também encontra suporte nas Normas Brasileiras de Auditoria do Serviço Público (NBASP),¹⁴⁷ as quais dispõem que “[...] os Tribunais de Contas devem exercer suas funções de maneira a oferecer *accountability*,¹⁴⁸ transparência e boa governança pública”.

Tais princípios são decorrência das diretrizes da ONU no PNUD, as quais estabelecem as bases da boa governança, ao que se acrescenta participação,

¹⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1968/2017** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 07 maio 2019.

¹⁴⁷ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público (NBASP): nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 35. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E73CD0>>. Acesso em: 19 maio 2019.

¹⁴⁸ Para Mainwaring "accountability is far-from-consensual concept". Accountability está longe de ser um conceito consensual (tradução livre). Portanto, ainda que na língua inglesa, não há consenso tanto em relação à tradução quanto no que concerne ao significado de “accountability”, sabe-se apenas que é de origem anglo-saxã. MAINWARING, Scott. **Introduction: democratic accountability in Latin America**. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Nova York: Oxford Press. 2003, p. 3-33.

liderança, responsabilidade, orientação por consenso, equidade, efetividade, eficiência e visão estratégica.¹⁴⁹

Noutro julgado, em análise a caso que envolvia nível baixo de governança, o TCU defendeu ser ela elemento chave para organizar o Estado em busca da superação de desafios e do alcance de objetivos comuns, tal como consta do Acórdão n. 1827/2017 – Plenário, extratos:

[...] 4. GOVERNANÇA DA ATUAÇÃO ESTATAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO [...] a governança pública é um instrumento-chave para organização do Estado, como um todo, para o alcance de seus objetivos e superação de desafios. Assim, o presente capítulo retrata algumas constatações com ênfase para o fato de, em síntese, a baixa governança estatal não permite atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste [...].¹⁵⁰

Por esses fundamentos, a coesão de interesses para a consecução da sustentabilidade – que se mostra como objetivo comum para a continuidade da vida no planeta – deve ocorrer por ações estatais coordenadas, as quais são necessárias para a superação dos desafios que atualmente obstam a governança.

Nesse caminho, percebe-se que ações dos Tribunais de Contas do Brasil devem buscar orientar os agentes públicos na criação principalmente de mecanismos de liderança e gestão estratégica, com incentivo à rede de cooperação, coordenada e integrada, de governança para a sustentabilidade nas aquisições públicas.

E, para tanto, mostra-se salutar o exercício do controle externo dos TCs por meio de auditoria, pois este é um instrumento para a consecução de medidas de governança e sustentabilidade.

¹⁴⁹ UNITED NATIONS. **Governance for Sustainable Human Development**. Disponível em: <https://himayatullah.weebly.com/uploads/5/3/4/0/53400977/governance_for_sustainable_human_development_udcp_policy_paper.doc>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1827/2017** – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscalizacoes-incluidas-no-relatorio-de-politicas-e-programas-2017.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Hodiernamente, inclusive, o Acórdão n. 1056/2017 – Plenário pode ser considerado um marco, originário da fiscalização propiciada pelo controle externo do TCU, direcionador de boas práticas de governança sustentável, isto porque exigiu dos órgãos governamentais a realização dos estudos necessários à viabilização de sistema de acompanhamento e monitoramento das ações de sustentabilidade, por parâmetros desejáveis de consumo, posicionando-se pela celebração da 1ª Carta de Propósitos para a sustentabilidade. Veja-se:

[...] 9.8. recomendar que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da notificação deste Acórdão, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia promova devidas ações no sentido de: [...] 9.9.1. fomenta, em conjunto com a Secretaria Geral de Administração do TCU, a possível **implementação de comunidade federal de governança da sustentabilidade com o intuito de incentivar o emprego das boas práticas de sustentabilidade no âmbito da administração pública federal (APF)**; [...] 9.9.3. promova, em conjunto com a Secretaria Geral de Administração do TCU, na medida do possível, **a celebração da 1ª Carta de Propósitos para a Sustentabilidade na APF** [...], [...] **disseminação de boas práticas na área de governança da sustentabilidade** [...].¹⁵¹ (Sem grifo no original).

A teor das várias proposições em destaque, nota-se que o TCU está atuando amplamente para a consecução da sustentabilidade, com o incentivo à governança sustentável na Administração Pública Federal; e, portanto, constitui modelo de boa prática a ser estabelecido pelas demais Cortes de Contas do Brasil.

Nesse caminho, inclusive, o TCE/RO já emite decisões destinadas à garantia da sustentabilidade, como se observa no item VIII do Acórdão n. AC2-TC 00905/17,¹⁵² Processo n. 1727/2015-TCE/RO, em que existiu recomendação aos gestores públicos para a implementação de ações e planos de trabalho visando à governança pública.

Em sintonia aos conceitos expressos e aos julgados transcritos, infere-se que os TCs são órgãos técnicos que detêm mecanismos de controle externo para

¹⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁵² RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão – AC2-TC 00905/17**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Publicado no D.O.e-TCE/RO n. 1495, ano VII, de 18 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01495_2017-10-18-12-42-25.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

determinar ao Poder Público a implementação de medidas de governança sustentável nos atos de licitação deflagrados para compras públicas de bens, serviços e obras.

Nesse viés, a atuação dos TCs guarda consonância com os ensinamentos de Bosselmann, o qual defende que “[...] uma nova governança de sustentabilidade é a nossa única escolha”.¹⁵³

Portanto, há a possibilidade dessas Cortes de Contas fomentarem o desenvolvimento da boa governança na gestão pública, inclusive com o estabelecimento de critérios e práticas inovadoras para a realização de aquisições com respeito à sustentabilidade ambiental, social e econômica.

1.3 Os Tribunais de Contas no exame dos atos e contratos para Compras Públicas Sustentáveis (CPS)

1.3.1 Breves aspectos históricos

A história das Cortes de Contas remonta à época colonial brasileira, sendo que a criação desses órgãos de controle se deu ao final do período imperial.

Peter e Machado ensinam que as primeiras discussões envolvendo a “[...] criação dos Tribunais de Contas no Brasil surgiram por iniciativa do Visconde de Barbacena e de José Inácio Borges que apresentaram, em 1826, um Projeto de Lei ao Senado do Império [...]”.¹⁵⁴

Entretanto, para os referidos autores, apenas por meio do Decreto n. 966-A, de 07 de novembro de 1890, originário da atuação do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, é que houve a criação do Tribunal de Contas da União (TCU).

Na sequência, em 1891, o TCU foi institucionalizado na Constituição da

¹⁵³ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015. p. 258.

¹⁵⁴ PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas. 2003. p. 28.

República dos Estados Unidos do Brasil, com a instalação em 1893, ou seja, à época do Governo do Presidente Floriano Peixoto.

Hodiernamente, a CRFB prevê diversos mecanismos de controle, dentre eles o controle externo¹⁵⁵ exercido pelos TCs, em algumas matérias, para auxílio ao Poder Legislativo.

Tal previsão consta do art. 71, *caput*, da CRFB, e foi replicada nas diversas constituições estaduais; e, até mesmo, em algumas leis orgânicas municipais, posto que também existem Cortes de Contas na esfera local.

No Brasil, conforme apontou Rocha, há o TCU, “[...] 27 tribunais de contas dos estados, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal, e 6 tribunais de contas dos municípios”.¹⁵⁶ Recentemente, no entanto, houve a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, nos moldes da Emenda Constitucional n. 92/17.¹⁵⁷ Com isso, em todo o país, existem hoje 33 TCs.

É importante destacar que, dentre os TCs municipais, dois são específicos para tratar de matérias locais, quais sejam: as Cortes de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Por fim, em resumo bastante sintético, estes são os aspectos históricos e de estrutura do controle externo dos TCs brasileiros.

¹⁵⁵ Peter e Machado expressam que o controle externo é aquele que “[...] deve ser exercido por uma instância que esteja fora do âmbito do ente fiscalizado, para que tenha maior grau de independência e efetividade em suas ações [...]”. PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. p. 27.

¹⁵⁶ ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 157, 2003, p. 223-251.

¹⁵⁷ CEARÁ. **Emenda Constitucional n. 92**, de 16 de agosto de 2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20170821/do20170821p02.pdf>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

1.3.2 Competência das Cortes de Contas para o exame dos atos de licitação e para a fiscalização das execuções contratuais por meio de auditorias

No Brasil, as Cortes de Contas procedem à análise de legalidade dos atos administrativos – a exemplo dos editais de licitação, sobre os quais estão autorizadas a assinar prazo para que os gestores públicos elidam eventuais irregularidades detectadas – podendo, para tanto, impugnar tais atos ou até mesmo sustá-los, com a comunicação ao Poder Legislativo respectivo, tal como prevê o art. 71, IX e X, da CRFB.¹⁵⁸

A competência sobre a matéria em destaque é comum a todos os TCs brasileiros porque o dispositivo constitucional referenciado foi reproduzido pelo Poder Constituinte Derivado Decorrente, que, nas palavras de Cruz, destina-se à “[...] elaboração das constituições dos Estados federados e das leis orgânicas dos Municípios”.¹⁵⁹ A exemplo, tem-se a previsão do art. 47, VIII, § 1º, da Constituição do Estado de Rondônia;¹⁶⁰ e, ainda, as Leis Orgânicas dos Municípios que contêm esses órgãos de controle.

¹⁵⁸ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. [...] § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB) de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁵⁹ O “[...] Poder Constituinte Derivado é instituído pelo Poder Constituinte Originário, que instituiu a Constituição [...]”. CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3ª ed. (ano 2002), 1ª tir/Curitiba: Juruá, 2003, p. 79-80.

¹⁶⁰ “Art. 49. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] VIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, sustando, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa. § 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa, que solicitará de imediato, ao Poder respectivo, as medidas cabíveis. § 2º. Se a Assembleia Legislativa ou o Poder respectivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito”. RONDÔNIA. **Constituição do Estado de Rondônia** (CE/RO). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/CE_Rondonia.pdf?sequence=14>.

Além da análise de atos licitatórios, os TCs também detêm a competência constitucional para examinar a regular execução e liquidação das despesas efetivadas com aquisições de bens, ou a contratação de serviços e obras, estes que comumente necessitam da celebração de contratos administrativos pelas Administrações Públicas, diretas e indiretas, de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados ou dos Municípios, conforme estabelece o art. 71, XI, §§ 1º e 2º, da CRFB.

Nesses casos, a fiscalização da entrega dos objetos ou da execução dos serviços e obras, dispostos nos contratos administrativos, é realizada por meio de auditorias, conforme os regramentos dispostos nas Leis Orgânicas e nos Regimentos Internos das Cortes de Contas.

Nas auditorias é aferido se as condições encontradas, relativamente à entrega de bens, à prestação de serviços ou à construção de obras de arquitetura e engenharia, são compatíveis com os critérios definidos no ato de licitação; e, acaso não o sejam, os TCs emitem recomendações e determinações de fazer aos administradores públicos para que realizem o saneamento das inconsistências.

Portanto, detectada irregularidade grave ou não saneados os vícios levantados na auditoria, os TCs podem representar ao Poder Legislativo – respectivo à esfera de sua competência – para que este adote as medidas cabíveis; e, em caso de omissão, as Cortes de Contas também devem decidir pela sustação dos contratos administrativos que apresentem ilegalidade.

Por conseguinte, tem-se que os ilícitos administrativos que ensejam a atuação dos TCs, como será disciplinado ao longo deste estudo, podem revelar máculas a impedir o cumprimento do princípio da sustentabilidade nas licitações e nas contratações públicas.

Nesse particular, mostra-se premente a atuação dos TCs, como órgãos integrantes do Poder Público, por exemplo, para garantir a obtenção da proposta mais vantajosa ao ente contratante (art. 5º da nova Lei de Licitações, com previsão

anterior no art. 3º da Lei n. 8.666/93 e no art. 31 da Lei n. 13.303/16),¹⁶¹ a qual, necessariamente, deve ater-se ao atendimento dos anseios sociais e propiciar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tudo em benefício do bem-estar das presentes e das futuras gerações de vida na Terra.

Por esta ótica, ao tratarem do tema “Cidades sustentáveis e o direito à água”, Souza e Albino destacaram que “[...] faz-se necessário a criação, o desenvolvimento e a implementação eficaz de políticas públicas reais e efetivas [...], [...] aliados à rigorosa fiscalização pelos órgãos competentes”.¹⁶²

Frente ao descrito, já é possível perceber que as Cortes de Contas devem efetivamente contribuir – com medidas fiscalizatórias sobre os atos e os contratos administrativos emitidos ou formulados pela Administração Pública de quaisquer dos Poderes – no sentido da implementação da sustentabilidade nas dimensões ambiental, social e econômica, pois contêm a devida autorização constitucional para tanto.

No cerne, é por bases constitucionais e legais que se defende a competência fiscalizatória das Cortes de Contas em matéria de sustentabilidade.

¹⁶¹ “Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)”. (Sem grifo no original). BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021. “[...] Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do **desenvolvimento nacional sustentável**, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo”. (Sem grifo no original). BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de julho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

¹⁶² SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; Albino, Priscilla Linhares. **Cidades sustentáveis e o direito à água**: como garantir o direito humano fundamental à água em meio à crise hídrica. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.). Sustentabilidade e Meio Ambiente relação multidimensional. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2019. p. 43-56.

Assim, não se pode suprimir uma atuação que visa à preservação da vida no planeta¹⁶³ (questão maior),¹⁶⁴ em face de discussões no campo da competência (questão menor), pois os TCs se integram como sustentáculos para o exercício do controle externo na busca da implementação de práticas e políticas públicas de governança e de sustentabilidade, tal como tratar-se-á ao longo desta pesquisa.

Com isso, compreende-se que os TCs detêm competência,¹⁶⁵ em matéria de exame de atos de licitação e da fiscalização de contratos administrativos, por auditoria, sobre toda a Administração Pública.

Por essa ótica, cada Tribunal – exercendo seu papel na esfera que lhe é peculiar, inclusive, podendo existir a troca de experiências positivas entre eles para o aumento da governança – revela-se como salutar na atuação integrada para uma melhor orientação da atividade de controle externo sobre a legalidade e a legitimidade desses atos e contratos.

¹⁶³ Segundo Garcia e Souza, “é imperativo o controle do desenvolvimento, sua limitação a um nível de racionalidade que permita a manutenção da qualidade de vida e possibilite essa mesma qualidade a todos, sem comprometer os recursos não renováveis, reduzindo o nível de contaminação a fim de evitar o comprometimento da vida humana no planeta”. GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. **Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.2, 2º quadrimestre de 2007. ISSN 1980-7791. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁶⁴ No art. 7º do Programa de Ação (2014-2020), a União Europeia descreveu um “[...] Environment Action Programme to 2020 – ‘living well, within the limits of our planet’”. Programa de Ação em matéria de meio ambiente para 2020 – ‘viver bem, nos limites do nosso planeta’ (tradução livre). Hoje já se questiona se, em 2050, viveremos bem, nos limites ecológicos do planeta. EUROPEAN UNION. **Decision n. 1386/2013/EU** of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ Text with EEA relevance. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dec/2013/1386/oj>. Acesso em: 14 jul. 2019

¹⁶⁵ Competência ou jurisdição especial de contas, entenda-se para a apreciação de atos e contratos administrativos, a qual não se confunde com a função jurisdicional típica do Poder Judiciário. Nessa linha, tem-se o conceito de Tribunal de Contas disposto por Nascimento. Veja-se: “[...] órgão que atua na linha auxiliar do Poder Legislativo, no exercício constitucional do controle externo. Dotado de autonomia financeira, técnica e administrativa, executa atividade de natureza meramente administrativa, em face da unicidade de jurisdição contemplada pelo direito positivo brasileiro. Assim, suas decisões não têm caráter jurisdicional, como aliás já tem decidido o Supremo Tribunal Federal”. NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 164.

Diante do exposto, restam estabelecidas a competência e a esfera de atuação dos TCs, tendo como norte primário a garantia de concretização da sustentabilidade nas compras e contratações do Poder Público.

1.4 Atuação dos Tribunais de Contas diante da força normativa do Princípio da Sustentabilidade¹⁶⁶

Nas lições de Barroso,¹⁶⁷ na metade do século XX, em meio ao Pós-positivismo, surgiu o novo constitucionalismo (neoconstitucionalismo) em que houve “[...] o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e a elaboração das diferentes categorias da nova interpretação constitucional”.¹⁶⁸

Ainda, para o citado autor, com a constitucionalização do Direito há a “[...] irradiação dos valores abrigados nos princípios e regras da Constituição por todo o ordenamento jurídico, notadamente por via da jurisdição constitucional [...]”.¹⁶⁹

Assim, diante dos novos contornos do Pós-positivismo e do Neoconstitucionalismo, houve a positivação de princípios no texto constitucional.

No Brasil, por meio da CRFB¹⁷⁰ de 1988, o Poder Constituinte Originário delineou uma série de princípios e regras que marcaram o avanço do constitucionalismo brasileiro. E, por essa nova ótica, surgiram as concepções

¹⁶⁶ Título escrito tendo por base a seguinte obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; SILVA, Francisco Júnior Ferreira da. **A Motivação e a Fundamentação Principiológicas na Composição da Ratio Decidendi**. In: Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Porto Velho - RO: Emeron, 2020, p. 10-24. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/E_BookMaio2020.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

¹⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito** (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 240, 1-42, abr/jun. 2005, p. 42. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito** (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil), p. 42.

¹⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito** (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil), p. 42.

¹⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)** de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

neoconstitucionalistas¹⁷¹ ou de constitucionalismo garantista nas decisões administrativas de controle externo.

Em atenção às lições de Barba,¹⁷² observa-se que os princípios são “[...] valores internos al Derecho y tienen um carácter general y universal, es decir afectan al conjunto de normas del ordenamiento jurídico [...]”.¹⁷³

Ferrajoli, ao tratar do constitucionalismo garantista, indica que ele contém normatividade constitucional forte, uma vez que os princípios se comportam como regras “[...] que consistem em proibições de lesão ou em obrigações de prestação que constituem as suas respectivas garantias. [...]”.¹⁷⁴ Nessa última percepção, segundo o referido autor, o constitucionalismo será configurado como um modelo normativo a ser observado pelo sistema jurídico, pois o “garantismo” é sinônimo de Estado Constitucional de Direito.

Considerando as concepções do constitucionalismo garantista, sem querer traçar uma definição irrefutável, extrai-se o fenômeno pelo qual a constituição mostra-se como lei superior, dotada de imperatividade e normatividade, seja por meio das regras de aplicação imediata ou dos princípios com força irradiante sobre todo o ordenamento jurídico, os quais, nesta condição, também detêm aplicabilidade nos casos concretos, pois insertos no sistema igualmente de Direito positivo¹⁷⁵.

¹⁷¹ Para Barcelos o “neoconstitucionalismo designa o estado do constitucionalismo contemporâneo, que apresenta características metodológico-formais e materiais.” Nesse cerne, a referida autora destaca que “não seria incorreto falar de um novo período ou momento do Direito Constitucional”. BARCELOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador/BA, n.15, p. 01-31, jan/fev. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁷² PECES-BARBA, Gregorio. **Diez lecciones sobre ética, poder y derecho**. Madrid: Dykinson, 2010, p. 141-142.

¹⁷³ Valores internos ao Direito e possuem caráter geral e universal, ou seja, afetam o conjunto de normas do ordenamento jurídico (tradução livre).

¹⁷⁴ FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**. O Constitucionalismo Garantista como modelo teórico. Tradução de Alexander Araújo de Sousa *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 29-30.

¹⁷⁵ CARVALHO, Ângelo Luiz de; QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **A Força Normativa dos Princípios Constitucionais nas Decisões dos Tribunais de Contas**. In: Os Avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos (Org.). Porto Velho: ASCOM/TCE-RO, 2018, p. 173-185. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/E-book-TCE-RO.pdf>>. Acesso em: 26 maio

Por essa ótica, com a positivação dos princípios e as novas interpretações propiciadas pelos neoconstitucionalistas, Sarmiento sintetiza os seguintes fenômenos:

[...] reconhecimento da força **normativa dos princípios jurídicos** e valorização da sua importância no processo de aplicação do Direito; [...] (c) **constitucionalização do Direito**, com a irradiação das normas e valores constitucionais, sobretudo os relacionados aos direitos fundamentais, para todos os ramos do ordenamento; (d) **reaproximação entre o Direito e a Moral**, com a penetração cada vez maior da Filosofia nos debates jurídicos; e (e) judicialização da política e das relações sociais, com um significativo deslocamento de poder da esfera do Legislativo e do Executivo para o Poder Judiciário.¹⁷⁶ [...].

Ainda, nas palavras de Sarmiento¹⁷⁷ “[...] a doutrina brasileira passa a enfatizar o caráter normativo e a importância dos princípios constitucionais, e a estudar as peculiaridades da sua aplicação.”

Nessa visão, os princípios constitucionais contêm força normativa e podem fundamentar as decisões administrativas do âmbito do controle externo dos TCs.

Assim, o princípio da sustentabilidade, extraído da previsão do art. 225 da CRFB¹⁷⁸ conjugada com o art. 5º da nova Lei de Licitações deve ser o norte para que os TCs possam fundamentar as decisões nos processos de auditoria que tenham por objeto o exame da efetivação de critérios e práticas sustentáveis por parte da Administração Pública, ao tempo da aquisição de bens e da contratação de

2021.

¹⁷⁶ SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5869>>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁷⁷ SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades, 95-133.

¹⁷⁸ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB) de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

serviços e obras de arquitetura e engenharia. No contexto, são expressivas as lições de Barki¹⁷⁹, ao dispor que:

[...] Em se tratando de contratações públicas sustentáveis, a interpretação sistêmica a ser conferida pelo jurista deve considerar o direito internacional do meio ambiente – tanto na sua influência principiológica como nos instrumentos que se internalizaram – e integrá-lo à Constituição e legislação pátrias. [...].

Nesse sentido, existindo a integralização das normas e dos princípios dentro do texto da CRFB e da legislação interna, como é o caso do princípio da sustentabilidade, tem-se como atendido o princípio da legalidade como legitimador do primeiro; e, via de consequência, com força vinculante a se exigir a realização de CPS por parte do gestores públicos brasileiros.

Em verdade, a CRFB constitui-se no mais importante instrumento de fundamentação das decisões administrativas de controle externo dos TCs, possibilitando a ampliação de decisões de cunho principiológico, com elevada carga axiológica, como forma de assegurar a sustentabilidade.

Com efeito, isso decorreu do fato das relações sociais serem dinâmicas e delas emergirem os casos concretos submetidos ao julgador. No ponto, Bittar¹⁸⁰ expressou que “[...] a inabilidade das ferramentas jurídicas modernas e sua incapacidade de responder aos desafios da sociedade contemporânea estão entre os grandes desafios destes tempos”.

Parafraseando o autor, hodiernamente, não há como inferir todos os conflitos frente à complexidade das relações sociais,¹⁸¹ e, com isso, os princípios

¹⁷⁹ BARKI, Teresa Villac Pinheiro. **Direito Internacional Ambiental como Fundamento Jurídico para as Licitações Sustentáveis no Brasil**. In: Considerações sobre a Juridicidade e os Limites da Licitação Sustentável. Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis (Coord.) Murillo Giordan Santos e Teresa Villac Pinheiro Barki. Editora Fórum. 2011, p. 63.

¹⁸⁰ BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, justiça e direitos humanos**: estudos de teoria crítica e filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 2011.

¹⁸¹ “El problema esencial de nuestra sociedad es, precisamente, el aumento de su propia complejidad: lo que Luhmann denomina el aumento de la diferenciación de una sociedad. En forma paralela a ese aumento se precisa poseer instrumentos que permitan reducir la complejidad”. O problema essencial de nossa sociedade é, precisamente, o aumento de sua própria complexidade: o que Luhmann chama de aumento na diferenciação de uma sociedade. Paralelamente a esse aumento, é necessário contar com instrumentos que possibilitem reduzir a complexidade (tradução livre). LUHMANN, Niklas. **Sociedad y sistema**: la ambición de la teoría. Tradução Santiago López

passaram a conter grande importância na aplicação dos direitos e solução das demandas, por evidente, sem desprezar a legislação posta.¹⁸²

Desse modo, o julgador não deve ponderar a aplicação de quaisquer princípios em detrimento das normas jurídicas, sob pena de existir uma inversão no mundo do Direito legislado, considerando que a ele é devida a observância à lei, como pressuposto de validade de sua decisão.

No mais, defende-se que as leis e os atos normativos, em geral, buscam transmitir a essência principiológica, por isso, não se pode desprezar a utilização das normas objetivas, por serem instrumentos de certeza, segurança e objetividade; e, ainda, por constituírem meios rápidos, eficazes e eficientes para a efetivação dos primados da justiça, sendo mecanismos de proteção com especificidades detalhadas para cada tipo de situação. Por exemplo, se alguém comete um crime, ou se um Administrador Público pratica um ato contrário às leis que asseguram a sustentabilidade, com rapidez será possível aferir a responsabilidade destas condutas, uma vez que as normas infraconstitucionais delineiam as sanções.

No entanto, também não se poderá desprezar a aplicação principiológica, pois a origem da norma encontra-se nesta seara. Com isso, quando da fundamentação das decisões nos processos de auditoria, além da possibilidade de aplicação de sanção de forma objetiva, o julgador deverá apresentar motivação atendo-se para o cerne do sistema jurídico, ou seja, os princípios fundamentais com força normativa e vinculante,¹⁸³ tal como o da sustentabilidade.

Compete, porém, alertar que o art. 20, parágrafo único, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹⁸⁴ estabelece que, nas diversas

Petit e Dorothee Schmitz. Introdução Ignacio Izuzquiza. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1990, p. 13.

¹⁸² CARVALHO, Ângelo Luiz de; QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **A Força Normativa dos Princípios Constitucionais nas Decisões dos Tribunais de Contas**, p. 176.

¹⁸³ CARVALHO, Ângelo Luiz de; QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **A Força Normativa dos Princípios Constitucionais nas Decisões dos Tribunais de Contas**, p. 181.

¹⁸⁴ “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

esferas (judicial, administrativa, controladora), não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, isto é, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. E, para tanto, o ato decisório deverá ser devidamente motivado, com a demonstração de que a medida adotada pelo julgador, dentre aquelas possíveis, é a mais adequada e necessária para a solução do caso.

A motivação em voga, segundo as diretrizes do art. 2º do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019¹⁸⁵ – a qual regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB – deve estar contextualizada com os fatos e indicar os fundamentos de mérito, os quais, por sua vez, deverão ser congruentes com as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que embasaram o ato decisório.

Dessa forma, é preciso existir a construção pelo julgador de contas tanto de motivação como de fundamentação decisórias aptas a revelar o porquê de aplicar determinado princípio ou norma ao caso concreto, sob pena de nulidade da decisão proferida nos processos de auditorias sobre CPS, conforme preceitua, de maneira subsidiária, o art. 11 do Código de Processo Civil (CPC).¹⁸⁶

Diante do exposto, pode-se concluir que o princípio da sustentabilidade, com previsão constitucional e legal, é a base para a fundamentar e motivar as decisões do controle externo dos TCs, por auditoria, da implementação

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”. BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657**, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), com redação incluída pela Lei nº 13.655, de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm#art20>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁸⁵ “Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. **§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa. § 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.** § 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão”. (Sem grifos no original). BRASIL. **Decreto n. 9.830**, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹⁸⁶ “Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade”. BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

dos critérios e práticas sustentáveis, quando da fiscalização da aquisição de bens, serviços e obras por parte da Administração Pública.

Por fim, após o detalhamento dos conceitos de sustentabilidade e de governança, delineando-se as aplicações práticas, bem como realizada a descrição da história e da competência dos TCs para o exercício do controle externo sobre os atos de licitação destinados à realização de compra de bens e à contratação de serviços e obras; e, abordada a atuação dos referidos órgãos de controle externo em direcionar os administradores públicos para que cumpram tais preceitos, tendo por base a força normativa do princípio da sustentabilidade, no próximo capítulo discorre-se sobre como assegurar a promoção de CPS, em cumprimento ao objetivo n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030 da ONU.

CAPÍTULO 2

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

2.1 Origem das Compras Públicas Sustentáveis

2.1.1 Cenário internacional

Diante das preocupações com o meio ambiente e as consequências econômicas e sociais, o Relatório de Brundtland, “Nosso Futuro Comum”, de 1987, destacou a importância de limites ao consumo e ao uso dos recursos naturais.

Em sequência, após o final da Guerra Fria, na cidade do Rio de Janeiro, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), em que teve origem a Agenda 21, como programa de ação e planejamento do futuro de forma sustentável.¹⁸⁷

Internacionalmente, desde o surgimento da Agenda 21, iniciaram-se esforços para a mudança nos padrões de consumo, por meio do desenvolvimento de políticas estratégicas sustentáveis por parte dos países membros da ONU.

Tempos depois, na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), foram abordados os resultados da Agenda 21, época em que se originou o denominado Processo Marrakesh. O objetivo deste processo foi a criação de metodologias para o consumo sustentável, no período de 10 anos, com atuação em sete áreas: construção sustentável, turismo sustentável, estilo de vida sustentável, educação para o consumo sustentável, produtos sustentáveis, CPS e cooperação com a África.¹⁸⁸

¹⁸⁷ UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Disponível em: <<https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/Agenda%2021.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁸⁸ “O Processo de Marrakesh, assim chamado por ter resultado de importante reunião na cidade do Marrocos, teve início em 2003 [...]”, “[...] Foi concebido para dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de Produção e Consumo Sustentáveis (PCS)”. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Processo de Marrakesh**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

Em face do Processo Marrakesh, buscou-se a criação de mecanismos de CPS. Segundo Maciel,¹⁸⁹ a metodologia envolvia a avaliação do estado atual das contratações públicas, a análise e revisão normativa, o estabelecimento de uma política em prol das licitações sustentáveis, a capacitação dos envolvidos e a implementação. O plano consistia na proposta de revisão dos regramentos de etiqueta ecológica, melhoria energética, utilização de produtos socioambientais pelos consumidores, com a recomendação para “compra pública verde” em 50% do total.

Ultimado o referido período, o relatório do Processo Marrakesh foi aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), momento em que foi instrumentalizado o documento denominado “O Futuro que Queremos”, com o destaque a urgência de atuação para a produção e o consumo sustentáveis. Ainda, nessa conferência, foi criado o International Sustainable Public Procurement (SPPI),¹⁹⁰ objetivando direcionar as despesas públicas para compras e contratações de produtos e serviços que trouxessem máximos benefícios ambientais e sociais.¹⁹¹

Por fim, na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável,¹⁹² “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, realizada em Nova Iorque, ainda como resultado da Rio+20, a ONU definiu os novos ODS, como parte dos objetivos do milênio.¹⁹³

¹⁸⁹ MACIEL, Marcela Albuquerque. **Licitação para a promoção do Desenvolvimento Sustentável**. Revista de Direito e Política. v. 22, jan/dez, ano XIII, 2015.

¹⁹⁰ Iniciativa Internacional para Compras Públicas Sustentáveis (tradução livre). UNITED NATIONS. United Nations Environment Programme (UNEP). **International Sustainable Public Procurement (SPPI)**. Disponível em: <<http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/SPPIConcept.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

¹⁹¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf> Acesso em: 11 jul. 2019.

¹⁹² UNITED NATIONS. **Sustainable Development goals**. 17 Goals to Transform Our World. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

¹⁹³ A Agenda 2030 da ONU contém os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com o plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, constituindo-se de 17 objetivos: “Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; Objetivo 2:

Tendo por base o ODS n. 12, Meta 12.7, a Comissão da União Europeia estabeleceu metas aos Estados-Membros para alcançarem o percentual de 50% de CPS (sob o viés ecológico).¹⁹⁴

Na União Europeia, antes mesmo da definição dos ODS pela ONU, as ações para a promoção do mercado de produtos e serviços mais limpos já decorriam do “Regulamento (CE) n. 761/2001”,¹⁹⁵ hoje revogado pelo Regulamento (CE) 1221/2009,¹⁹⁶ e do “Relatório Monti”¹⁹⁷ que se referem ao crescimento e ao

Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; Objetivo 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; **Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;** Objetivo 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; Objetivo 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; Objetivo 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; Objetivo 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. (Sem grifos no original). UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁹⁴ EUROPEAN UNION. European Commission. **Green Public Procurement**. Eurostat – Unit E7, 2011. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/ESTAT/envirmeet/Library/meeting_archives_1/meetings_2011_archive/environment_29-30032011/GPP_WG2011.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

¹⁹⁵ UNIÓN EUROPEA. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. **Reglamento (CE) no 761/2001** del parlamento europeo y del consejo de 19 de marzo de 2001. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/612766f5-fa3c-453b-b6a9-8d8c27fd1982/language-pt>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

¹⁹⁶ EUROPEAN UNION. **Regulation (EC) n. 1221/2009** of the European Parliament and of the Council of 25 november 2009. On the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009R1221>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

¹⁹⁷ Relatório apresentado ao Presidente da Comissão da União Europeia. EUROPEAN COMMISSION. **A new strategy for the Single Market**: At the service of Europe's Economy Strategy. BARROSO, José Manuel Durão; BRUSSELS, Mário Monti. Report by Professor Mario Monti Brussels, 10 May 2010. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_10_230>. Acesso em: 14 jul.

desenvolvimento sustentáveis.

Ainda, no que concerne ao crescimento inteligente e sustentável por meio de contratações públicas, destacam-se as disposições dos itens 75 e 91 da Diretiva n. 24/2014¹⁹⁸ e do Regulamento (EC) n. 66/2010¹⁹⁹ da União Europeia, as quais tratam do uso de rótulos ecológicos, bem como dos ciclos de vida das obras, suprimentos ou serviços adquiridos pelas entidades contratantes. No mais, também cabe considerar os termos do item 25 da Diretiva n. 25/2014 da União Europeia, ao dispor sobre “[...] an appropriate integration of environmental, social and labour requirements into public procurement procedures [...]”.²⁰⁰

Tendo em vista a integração adequada dos requisitos ambientais, sociais e laborais nos procedimentos de contratação pública, é particularmente importante que os Estados-Membros e as entidades adjudicantes tomem as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações em matéria de direito ambiental, social e laboral aplicáveis no local onde as obras são executadas e/ou os serviços prestados

Desse modo, em atenção aos ODS, às Diretivas da União Europeia e aos demais regulamentos internacionais, conclui-se que a sustentabilidade deve ser o princípio direcionador das CPS em todo o mundo.

2.1.2 Cenário nacional

Nos idos de 2007 e 2008, o Brasil passou a aderir às diretrizes do Processo de Marrakesh, época em que instituiu o Comitê Gestor Nacional de

2019.

¹⁹⁸ EUROPEAN UNION. **Directive 2014/24/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance. Diretiva 24/2004. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

¹⁹⁹ EUROPEAN UNION. **Regulation (EC) n. 66/2010** of the European Parliament and of the Council of 25 november 2009 on the EU Ecolabel. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32010R0066>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

²⁰⁰ A integração adequada dos requisitos ambientais, sociais e trabalhistas nos procedimentos de contratação pública (tradução livre). EUROPEAN UNION. **Directive 2014/25/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

Produção e Consumo Sustentável, de que resultou, em 2011, o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PAPCS)²⁰¹, com as seguintes linhas de ação: educação para o consumo sustentável, varejo e consumo sustentável, aumento da reciclagem, CPS, construções sustentáveis e Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P).²⁰²

Em verdade, a A3P foi incorporada no PAPCS, posto que criada antes deste para desenvolver uma política com fulcro em cinco princípios básicos (5R's), quais sejam: repensar, reduzir, reaproveitar, reciclar e recusar consumir produtos que gerem impactos socioambientais significativos. Inclusive, tendo por norte a A3P, no âmbito da União, surgiu o Projeto Esplanada Sustentável,²⁰³ que fixou metas para a redução dos gastos e do consumo pela Administração Pública Federal.

Ainda, dentre as frentes do PAPCS, é relevante a meta de impulsionar as compras públicas sustentáveis nas três esferas e níveis de governo,²⁰⁴ incentivando setores industriais e empresas a ampliarem seu portfólio de produtos e serviços sustentáveis.

Diante do exposto, principalmente visando evitar impactos ao meio ambiente, em âmbito global e nacional, vislumbra-se a necessidade da criação de agendas positivas para se impor limites ao consumo da humanidade, de modo a

²⁰¹ “O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), lançado em 23 de novembro de 2011, é o documento ‘vertebrador’ das ações de governo, do setor produtivo e da sociedade que direcionam o Brasil para padrões mais sustentáveis de produção e consumo”. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional>> Acesso em: 11 jul. 2019.

²⁰² “A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) é um programa do Ministério do Meio Ambiente que objetiva estimular os órgãos públicos do país a implementarem práticas de sustentabilidade”. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

²⁰³ BRASIL. Ministério da Integração (MI). **Projeto Esplanada Sustentável**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/487998/Projeto+Esplanada+Sustent%C3%A1vel.pdf/2c3898a4-1aea-4975-ae19-5ddac0fd2ed1?version=1.0>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

²⁰⁴ Iniciativas para a realização de CPS têm sido adotadas pela ONU, no Brasil, por meio da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, com a realização de eventos para incentivo às aquisições desta natureza. NACIONES UNIDAS. **DDSAH participou en taller realizado en Brasil sobre compras públicas sostenibles**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/fr/node/33404>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

reduzir a exploração dos recursos naturais no planeta. Nesse aspecto, uma das frentes, para o alcance do mencionado objetivo é justamente a promoção de CPS, conforme será abordado nos próximos subtítulos.

2.2 Licitações para Compras Públicas Sustentáveis no Brasil

A partir deste subtítulo, dar-se-á enfoque aos procedimentos para a realização de CPS. Tais aquisições, como regra, transcorrem em processos de licitação, por intermédio dos quais a Administração Pública compra os bens e contrata os serviços e as obras de arquitetura e engenharia necessárias ao atendimento do interesse público.

A licitação tem por instrumento o edital que é aberto pelo Poder Público, geralmente dentro de uma das modalidades previstas no art. 28, I a V, da nova Lei de Licitações,²⁰⁵ cujas definições constam do art. 6º, XXXVIII (concorrência); XXXIX (concurso); XL (leilão); XLI (pregão); e XLII (diálogo competitivo) todos da referida norma, algumas delas anteriormente previstas na Lei n. 8.666/93²⁰⁶ (concorrência, concurso e leilão) e na Lei n. 10.520/02²⁰⁷ (pregão); ou, ainda, com procedimento inspirado na Lei n. 12.462/11 (RDC).²⁰⁸

O referido edital contém natureza jurídica de ato administrativo, sobre o qual se adota o seguinte COP:

Ato Administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato

²⁰⁵ “Art. 28. São modalidades de licitação: I - pregão; II - concorrência; III - concurso; IV - leilão; V - diálogo competitivo”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁰⁶ BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁰⁷ BRASIL. **Lei n. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Regulamento. Institui a modalidade de licitação denominada pregão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁰⁸ BRASIL. **Lei n. 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.²⁰⁹

Tendo em conta os desdobramentos do conceito em voga e os ensinamentos de Meirelles²¹⁰, compreende-se que as aquisições públicas, com base nos atos administrativos formalizados em editais de licitação, devem obedecer aos requisitos da competência, finalidade, forma, motivo e objeto. E, principalmente no que concerne ao atendimento da finalidade do ato de licitação (requisito vinculante), tem-se que as compras públicas devem ser norteadas pelo princípio da sustentabilidade.

Nesse raciocínio, considerando também o conceito proposto por Di Pietro,²¹¹ a qual descreve que o ato administrativo se encontra sujeito ao controle pelo Poder Público, no que se incluem os TCs, vislumbra-se que – acaso o edital de licitação não contemple os critérios e as práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social – ele não atenderá a finalidade de interesse público, de modo a não produzir eficácia e validade no mundo jurídico, o que enseja sua anulação por decisão das Cortes de Contas.

Em face dessas premissas, afere-se que é na fase interna dos certames licitatórios, ou seja, à época da elaboração dos editais de licitação, que há a possibilidade de corrigir esses atos administrativos e os rumos da futura contratação, pois é nesse momento, frente aos projetos básicos, termos de referência, orçamentos, estudos técnicos, dentre outros instrumentos exigidos por lei, que os gestores públicos podem sanear eventuais vícios, seguindo as recomendações e as determinações das Cortes de Contas, para tornar eficientes e eficazes as ações destinadas a efetivar o princípio da sustentabilidade.

²⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 167.

²¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. p. 169-173.

²¹¹ “[...] a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e **sujeito ao controle pelo Poder Público**”. (Sem grifo no original). DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. p. 237.

2.2.1 Licitação sustentável

No que diz respeito às licitações para compras e contratações sustentáveis, cabe referência aos termos do procedimento previsto no Plano de Ação Nacional de Compras Sustentáveis (Sustainable Procurement National Action Plan), formulado pelo Reino Unido, extrato:

Sustainable Procurement is a process whereby organisations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits not only to the organisation, but also to society and the economy, whilst minimising damage to the environment.²¹²

O citado plano é versátil e engloba as dimensões da sustentabilidade nos processos de aquisições de bens, serviços e obras públicas. Nele, há a exigência para que as organizações atendam suas necessidades de compra – considerando o valor agregado aos objetos pretendidos, durante todo o ciclo de vida destes – em benefício ao meio ambiente, à sociedade e à economia.

Alinhado a esses critérios de sustentabilidade nas aquisições públicas, cabe considerar o termo “licitação verde” tratado por Milaré, o qual dispõe sobre o processo licitatório no seguinte sentido:

O processo pelo qual as organizações adquirem suprimentos ou contratam serviços levando em consideração aspectos como: **(i)** o melhor valor para considerações monetárias que incluam a análise de preço, qualidade, disponibilidade, funcionalidade, dentre outras; **(ii)** aspectos ambientais (“licitação verde”), que constituem os efeitos sobre o meio ambiente que o produto e/ou serviço tem em todo o seu ciclo de vida, ou seja, do berço ao túmulo; **(iii)** o ciclo de vida integral dos produtos; **(iv)** aspectos sociais: efeitos sobre questões sociais tais como a erradicação da pobreza, equidade internacional na distribuição de recursos, direitos trabalhistas, direitos humanos.²¹³

Na ótica de Milaré, são valiosos os ensinamentos de Freitas ao

²¹² Compra sustentável é um processo pelo qual as organizações satisfazem suas necessidades de bens, serviços, obras e utilidades, de uma forma que agrega valor ao dinheiro em toda a vida em termos de gerar benefícios não apenas para a organização, mas também para a sociedade e a economia, enquanto minimiza os danos ao meio ambiente (tradução livre). DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA). **Procuring the Future**. Sustainable National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. London, 2006, p. 10. Disponível em: <<http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

²¹³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

destacar a necessidade de existir a ponderação obrigatória dos custos e benefícios ambientais, sociais e econômicos, quando da formulação dos atos de licitação para as aquisições e contratações do Poder Público.²¹⁴

Ao caso, são pertinentes as lições de Ferreira, recorte:

Não se admite mais “escolha neutra” na definição do objeto ou do rol de potenciais fornecedores, devendo se considerar fatores econômicos, ambientais e sociais — em geral (por lei e por regulamento) e concretamente (em cada edital de licitação) — para regular cumprimento da ordem jurídica. E cada escolha pública deve expressar um sem número de circunstâncias que só podem ser valoradas caso a caso, uma a uma, em abstrato ou em concreto.²¹⁵

Nesse sentido, a incorporação de critérios e de práticas de sustentabilidade nos atos de licitação deve ser objeto da análise pelos TCs para avaliar se os seus jurisdicionados – na fase interna do certame, que precede à elaboração dos editais – de fato efetivaram os estudos técnicos necessários para estimar os custos, diretos e indiretos, bem como revelar os benefícios ambientais, sociais e econômicos gerados na aquisição do objeto pretendido.

2.2.1.1 Proposta vantajosa na licitação sustentável

O entendimento de que a Administração Pública deve eleger a proposta mais vantajosa, em termos sustentáveis, é a nova dinâmica da nova Lei de Licitações (artigos 5º, 11, I; 26, I e II; § 1º; 32, § 1º, X),²¹⁶ seguindo o princípio da

²¹⁴ FREITAS, Juarez. **Licitações e sustentabilidade**: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76861>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

²¹⁵ FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 49.

²¹⁶ “Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; [...] Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento. § 1º A margem de preferência de que trata o *caput* deste artigo: [...] II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do *caput* deste artigo; [...] Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração: [...] § 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições: [...] X - a Administração definirá a proposta vencedora de acordo com critérios divulgados no início da fase competitiva, assegurada a contratação mais vantajosa como resultado;

sustentabilidade,²¹⁷ antes disposto no art. 3º da Lei n. 8.666/93,²¹⁸ como abordar-se-á ao longo desta pesquisa.

Porém, a vantagem em questão não pode ser interpretada apenas pelo parâmetro de menor preço. Nesse contexto, quanto aos atos de licitação para compras e contratações sustentáveis, adota-se o COP²¹⁹ proposto por Freitas, extrato:

[...] são aquelas que, com isonomia e busca efetiva do desenvolvimento sustentável, visam à seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios sociais, econômicos e ambientais.²²⁰

Por essas lições, quando da aquisição de bens, serviços e obras, o Poder Público deve primar pela escolha da proposta que contenha o melhor preço, sob a diretriz da sustentabilidade.

Em relação aos custos, Freitas ensina que “[...] melhor preço é aquele que implica os menores impactos e externalidades negativas e, concomitantemente, os maiores benefícios globais”.²²¹

Assim, para a análise da proposta mais vantajosa pela ótica em discussão, o citado autor defende que os TCs devem assumir “[...] o protagonismo da redefinição da arquitetura licitatória, ao cobrarem imediatamente o exame motivado dos custos e benefícios, diretos e indiretos, em termos econômicos, sociais

[...]”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²¹⁷ Para Ferreira “[...] a “vantajosidade” seria aferida mediante parâmetros objetivos, de cotejo de preços ou de combinação desses com outros quesitos, autorizados legislativamente e previstos em cada instrumento convocatório”. FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 33.

²¹⁸ BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²¹⁹ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p. 37.

²²⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 268-269.

²²¹ FREITAS, Juarez. **Licitações e sustentabilidade**: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76861>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

e ambientais [...]”.

De acordo com Altounian²²² a “[...] proposta mais vantajosa é aquela que assegure os critérios da sustentabilidade em todos os seus aspectos”. Portanto, em referência ao mencionado autor, afere-se que a proposta mais vantajosa deve ser formulada por parâmetros sustentáveis.

Com isso, quando da aquisição de bens, inclusive para consumo ou entrega imediata, incube à Administração Pública inserir nos editais os critérios sustentáveis, geralmente ligados à origem e à composição desses produtos.

Quanto à composição de produtos, o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina inovou nas suas compras de papel A4, nos termos do edital do Pregão Eletrônico n. 74/2018, Processo n. 39701/2017, no qual se exigiu que o material fosse composto de “fibras extraídas da reciclagem do bagaço de cana de açúcar”.²²³

Noutro caso, tem-se o edital de Pregão Eletrônico n. 014/19, deflagrado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco para a aquisição de formulários de reposição de estoques, o qual estabeleceu o seguinte:

[...] **12 - DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE** 12.1 - Visando à efetiva aplicação de critérios, ações ambientais e socioambientais que contribuam para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, [...] **12.1.1 priorizar o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias primas de origem local** [...]; 12.1.2 - obedecer às normas técnicas, de saúde, de higiene e de segurança do trabalho [...]; 12.1.3 - fornecer aos empregados os equipamentos de segurança [...]; 12.1.4 - não possuir inscrição no cadastro de empregadores flagrados explorando trabalhadores em condições análogas às de escravo [...]; 12.1.5 - não ter sido condenada, a licitante vencedora ou seus dirigentes, por infringir as leis de combate à discriminação de raça ou de gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo [...]. 12.2 - A licitante vencedora deverá apresentar [...]

²²² ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização: (Legislação, decretos, jurisprudência e orientações normativas atualizados, até 30 nov. 2015). 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 478.

²²³ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ/SC). **Pregão Eletrônico n. 74/2018**, Processo n. 39701/2017. Disponível em: <<http://webcache.tjsc.jus.br/csp/wl/weblink.csp?SISTEMA=LICITACAO&EP=SALInterCons03B&EXERC=2018>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

declaração de atendimento aos requisitos de sustentabilidade previstos para a presente licitação. [...]. (Sem grifos no original).²²⁴

No contexto, diante das boas práticas em destaque, vislumbra-se que os atos dos referidos tribunais devem servir de referência ao Poder Público, cabendo ao controle externo dos TCs analisarem os editais de licitação sob essa perspectiva, por evidente, com a devida atenção para evitar que haja direcionamentos nessas espécies de contratação.

Nessa linha, Cunda destacou que o “[...] controle externo das licitações, a incluir critérios de sustentabilidade de avaliação das propostas, deverá ser aprimorado pelos Tribunais de Contas”.²²⁵

Considerando as lições de Cunda, bem como tendo em vista que as propostas de menor preço ainda são as mais elegidas pelo Poder Público nas licitações, por refletirem uma vantagem fantasiosa ao serem desprovidas de prévia avaliação de custos e da realização dos necessários estudos – destinados à formulação de itens no edital que contemplem critérios e práticas de sustentabilidade – é preciso reconhecer a necessidade premente dos TCs brasileiros aprimorarem os métodos de análise dos atos licitatórios. Portanto, não basta a Administração Pública eleger a proposta em que figure o menor preço, devendo julgar vencedora da licitação aquela que conjugue os menores custos e os maiores benefícios ambientais, sociais e econômicos.

O citado aperfeiçoamento é para garantir que a proposta elegida seja, realmente, a mais vantajosa à Administração Pública, frente ao contexto normativo e jurisprudencial que elegem o princípio da sustentabilidade como de observância obrigatória pelos administradores públicos.

²²⁴ PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TER/PE). **Editais de Pregão n. 014/19 - Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.tre-pe.jus.br/transparencia/licitacoes/pregao-eletronico-1/tre-pe-edital-do-pregao-eletronico-no14-2019-aquisicao-de-formularios-continuos>>. Acesso em: 05 maio 2019.

²²⁵ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

2.2.2 Compra de bens

Quanto à sustentabilidade nas aquisições governamentais na compra de bens, Altounian justifica que “[...] a Administração Pública, em decorrência de seu poder de compra, é um agente indutor na implementação de ações sustentáveis”.²²⁶

De fato, em atenção aos ensinamentos de Altounian, detecta-se a possibilidade de as compras do Poder Público induzirem a criação de um ciclo virtuoso em benefício ao meio ambiente, à sociedade e à economia, pois, em decorrência da exigência de bens sustentáveis, necessariamente os fornecedores terão que os produzir numa escala cada vez maior, porque precisam se manter competitivos nas licitações, o que beneficia toda a sociedade.

O processo exordial para a compra de tais objetos, cujas condições são reguladas dos artigos 40 a 44 da nova Lei de Licitações,²²⁷ geralmente é iniciado por requisição formulada pelo setor que necessita fazer a reposição, momento no qual são lançadas as salutares justificativas para a aquisição.

Assim, dado o impulso e autorizada a despesa, inicia-se o procedimento interno da licitação, tempo em que a Administração Pública caracteriza detalhadamente o que irá ser licitado, com a definição precisa do objeto, a fixação do preço médio de referência, das condições de entrega, instalação e garantia, dentre outras peculiaridades que acabaram por integrar o edital e o projeto básico, segundo as diretrizes do art. 6º, XXV, da nova Lei de Licitações.²²⁸

Portanto, é nessa fase preparatória (art. 17, I; e 18, I a XI, da nova Lei

²²⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. p. 478.

²²⁷ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²²⁸ “Art. 6º [...] XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

de Licitações)²²⁹ que os TCs devem atuar para que a Administração Pública adeque os termos dos atos de licitação, objetivando que as compras possam atender aos parâmetros de sustentabilidade.

E, para tanto, os TCs podem ter por referência os ensinamentos de Cogo,²³⁰ segundo a qual, na aquisição de bens, devem ser levados em consideração aspectos que evitem o consumo desnecessário, com o gerenciamento da demanda; a minimização dos impactos ambientais, considerado o ciclo de vida dos produtos; a seleção de fornecedores com práticas socialmente responsáveis, não sendo suficiente apenas considerar o custo inicial estimado.

No que tange ao consumo e à gestão de demanda, Freitas defende que o setor público deve definir o “Plano de Logística Sustentável”²³¹ para a realização de suas compras; e, no que concerne ao custo do objeto a ser licitado, o autor ensina: “[...] não importa que seja um pouco mais caro, de início, se acarretar redução expressiva nos custos diretos e indiretos, a médio prazo”.²³²

Por essa visão, Freitas indica que os veículos a serem adquiridos pela Administração Pública sejam “[...] elétricos, híbridos ou movidos a biocombustível [...]”,²³³ isto é, o menos poluentes possíveis, o que revela a preocupação com os impactos ambientais nessas aquisições.

O Guia de Compras Sustentáveis (Sustainable Procurement Guide) do Governo Australiano define que “[...] this means that all relevant financial and non-financial costs and benefits should be taken into account over the entire life of the

²²⁹ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²³⁰ COGO, Giselle Alves da Rocha. **Critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços da Gestão Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Ponta Grossa, PR. 2015, p. 92-93. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1547/1/PG_PPGEPM_Cogo%2C%20Giselle%20Alves%20da%20Rocha_2015.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²³¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 251-254.

²³² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 251-254.

²³³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 251-254.

procurement [...]”.²³⁴

A INTOSAI, na senda dos disciplinamentos descritos no pronunciamento profissional, GUID 5202, relativamente à tomada de decisão para a aquisição de bens, descreve o seguinte:

Life-Cycle Costing—public bodies may use life-cycle costing to assist decision making. Life-cycle costing, as its name implies, attempts to capture all the costs associated with procuring a product, including maintenance and disposals costs. For some operations, for example industrial processes causing significant contamination, clear-up costs may be a significant influence on the decision to go-ahead with the process.²³⁵

Assim, como já mencionado, é preciso considerar no preço das aquisições, ao tempo do planeamento da contratação, a relação custo-benefício durante todo o ciclo de vida útil do objeto a ser licitado e não apenas os valores iniciais que serão nele empregados.

Somado a isto, no citado guia, também são elencados conceitos-chave para aquisições sustentáveis, dentre os quais: gestão ambiental, bem-estar, avaliação da cadeia de suprimentos e benefícios sociais.

Nessa vertente, as aquisições realizadas por essas bases devem refletir vantagens aos compradores (principalmente órgãos governamentais), ao mercado e à comunidade.

Na América do Sul, também são identificadas iniciativas para a incorporação de técnicas sustentáveis nas compras públicas, a teor do Proyecto

²³⁴ Isto significa que todos os custos e benefícios financeiros e não financeiros relevantes devem ser levados em conta ao longo de toda a vida do procedimento da aquisição (tradução livre). AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Sustainable Procurement Guide**. 2013, p. 08-10. Disponível em: <<http://www.environment.gov.au/system/files/resources/7b8df2bd-3bb9-49cc-b417-5f2eb6e0ce37/files/sustainable-procurement-guide.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²³⁵ Custo do ciclo de vida. As organizações públicas podem usar os custos do ciclo de vida como elemento básico da tomada de decisão. O custo do ciclo de vida, como expressa seu nome, trata de reunir todos os custos associados para a aquisição de um produto, incluindo custos de manutenção e descarte. Para algumas operações, por exemplo, os processos industriais que causam uma contaminação considerável, os custos para recuperar o meio ambiente podem ter uma influência significativa na decisão de prosseguir com o processo (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme**. p. 07. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

Piloto Compras Públicas Sustentables en el Mercosur do Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS).²³⁶

No Brasil, o Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), delineia que, na tomada de decisões sobre as compras, “[...] é preciso que todos os impactos e custos de um produto, durante todo seu ciclo de vida (produção, distribuição, uso e disposição), sejam levados em conta”.²³⁷

Nesse particular, Capra explica que em uma “[...] sociedade industrial sustentável, todos os produtos, materiais e resíduos serão nutrientes biológicos ou técnicos”.²³⁸ Para o autor, os conceitos de nutrientes biológicos ou técnicos são os seguintes:

Os nutrientes biológicos serão projetados para entrar de novo nos ciclos ecológicos e ser consumidos por micro-organismos ou outras criaturas do solo. Além dos dejetos orgânicos provenientes dos alimentos, a maior parte das embalagens (que constituem cerca de metade do volume da nossa atual produção de lixo sólido) deverão ser compostas de nutrientes biológicos. [...], [...]. Os nutrientes técnicos serão feitos de modo a entrar de novo nos ciclos técnicos. [...], [...] o fabricante tomaria de volta o produto velho, reduzi-lo-ia a seus componentes básicos - os "nutrientes técnicos" - e usá-los-ia para a fabricação de produtos novos ou para vender a outras empresas. A economia resultante não seria mais baseada na propriedade dos bens, mas seria uma economia de serviço e fluxo. [...].²³⁹

No contexto, os bens com composição biológica ou técnica entram num ciclo de reconstrução sustentável.

E, de acordo com o guia do MPOG, esse “[...] ciclo de vida leva em conta o impacto ambiental do produto em todos os seus estágios, desde o nascimento, ou berço (extração do material/matéria-prima) ao túmulo (disposição

²³⁶ INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (IADS). **Proyecto Piloto Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR**: Las Compras Públicas en el MERCOSUR, Propuesta para la incorporación de criterios de sustentabilidad. Argentina, 2008. Disponível em: <http://www.iadsargentina.org/pdf/Documento_base.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018, p. 35.

²³⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://archive.iclei.org/index.php?id=7172>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

²³⁸ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

²³⁹ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

final) [...]”.²⁴⁰

Face ao exposto, ainda na fase interna do certame, mostra-se essencial o exame, por parte do controle externo dos TCs, sobre os atos de licitação, para que seja observado se a Administração Pública adotou as medidas necessárias ao estabelecimento dos critérios e das práticas sustentáveis na aquisição dos bens, considerando os seus ciclos de vida, tendo por objetivo propiciar que as propostas de preço das licitantes sejam formuladas de acordo com esse parâmetro.

Dessa forma, na análise sobre os editais de licitação para compra de bens, concebe-se que os TCs devem recomendar e determinar à Administração Pública a adoção de medidas para:

- a) dar preferência à aquisição de produtos originários de boas práticas sustentáveis, constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável²⁴¹ (dimensão ambiental);
- b) formular processo de produção dos bens que obedeça às leis, principalmente trabalhistas, previdenciárias e sanitárias (dimensão social); e,
- c) considerar o maior tempo de vida útil do produto e o menor custo de

²⁴⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://archive.iclei.org/index.php?id=7172>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

²⁴¹ O art. 5º da Instrução Normativa n. 01/2010 estabelece que a Administração Pública Federal faça exigência dos seguintes critérios de sustentabilidade ambiental: “[...] I – que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT NBR – 15448-1 e 15448-2; II – que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; III – que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e IV – que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs)”. BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa n. 01** de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

manutenção (dimensão econômica), dentre outros critérios e práticas sustentáveis que serão delineados no curso desta pesquisa.

Por essas bases, é salutar a caracterização precisa do objeto perquirido, sobretudo, sopesar o custo-benefício a médio e longo prazo, a considerar o ciclo de vida do produto, bem como o atendimento da sustentabilidade.

Em relação aos bens para entrega imediata e integral, o art. 95, II, da nova Lei de Licitações, na linha do art. 62, § 4º, da antiga Lei n. 8.666/1993,²⁴² dispensa a formalização de contratos escritos, pela própria natureza desses objetos. Bens de entrega imediata e integral são, por exemplo, os de consumo: materiais de expediente, limpeza e higiene, gêneros alimentícios, copa e cozinha, pneus, baterias, vestuário; ou os permanentes, sobre os quais também se pode deixar de exigir a celebração de contrato, observados os devidos termos de garantia, tais como: móveis, veículos, máquinas. E, para a aquisição de tais bens igualmente devem ser observados os critérios e as práticas sustentáveis.

Por fim, destaque-se que este subtítulo foi desenvolvido neste momento da pesquisa com o objetivo de salientar o vinculante dever da Administração Pública de planejar suas compras de bens – o que exige o exame atento e concomitante por parte do controle externo dos TCs sobre os atos de licitação, com a emissão das competentes medidas provisórias (cautelares) ou tutelas antecipatórias de urgência, como será disposto adiante – porque destas aquisições geralmente não se originam contratos com obrigações futuras, comumente mais fiscalizados por meio de auditoria, tal como ocorre nas prestações de serviços públicos e nas obras e serviços de arquitetura e engenharia.

²⁴² “Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: [...] II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor [...]”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

2.2.3 Contratação de serviços

As contratações de serviços em geral são reguladas entre os artigos 47 e 50 da nova Lei de Licitações,²⁴³ com base nos princípios da padronização e do parcelamento.

Por esse ângulo, o controle externo exercido pelos TCs pode contribuir para a efetiva implementação da sustentabilidade, por parte da Administração Pública, no âmbito da contratação dos seus serviços.

A prestação de serviços públicos foi conceituada por Justen Filho, nos seguintes termos:

[...] a atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetível de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.²⁴⁴

Segundo Bandeira de Mello:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou de 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 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.²⁴⁵

Ao seu turno, Carvalho Filho entende que serviço público é “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.²⁴⁶

²⁴³ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 345.

²⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 650.

²⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 281.

Como se extrai dos conceitos dispostos, compreende-se que a sustentabilidade deve nortear as contratações de serviços públicos, uma vez que sem o cumprimento desse princípio é impossível satisfazer, concretamente, as necessidades da coletividade como propõem os autores.

Ao tratar da infraestrutura dos serviços públicos, Coutinho indica que “[...] tradicionalmente, esse setor abrange os mercados de energia elétrica, telecomunicações, gás natural, ferrovias, rodovias, hidrovias, portos, aeroportos, transporte urbano e saneamento básico”.²⁴⁷

E, ao tratar da exigência do cumprimento aos critérios e às práticas sustentáveis, já definidas na legislação brasileira, a presente pesquisa aprofundará o exame dos parâmetros ambientais, sociais e econômicos que devem direcionar a regular prestação de serviços.

Porém, de pronto, compete adiantar que o rol legal de critérios e práticas sustentáveis – já previstos nas normas federais, estaduais e municipais, com o destaque para as novas previsões que permeiam toda a Lei de Licitações (artigos 5º; 6º, XXIII, “c”; 11, IV; 18, VII; 35, § 1º, entre outros)²⁴⁸ é meramente exemplificativo, ou seja, não impede que sejam estabelecidas outras diretrizes sustentáveis relativas à prestação de serviços.

Cabe aclarar, ainda, que o exame do controle externo dos TCs sobre os editais de licitação, com vistas à observância da previsão de parâmetros de sustentabilidade, deve ocorrer sobre todas as espécies de contratações de serviços, sejam eles terceirizados, a exemplo dos serviços de limpeza e conservação dos próprios órgãos públicos; ou mesmo decorrente doutros tipos de contratações comuns ou em regime de permissão ou concessão pública, tais como os serviços de transporte público, água, esgoto e coleta de resíduos sólidos.

²⁴⁷ COUTINHO, Diogo Rosenthal. **A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação**. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 65.

²⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Assim, independentemente da forma de prestação dos serviços, o princípio da sustentabilidade deve direcionar todo o curso dessas contratações públicas, as quais têm como meio e fim satisfazer necessidades de interesse coletivo.

Nessa ocasião, de maneira geral, os contratos administrativos pertinentes às obras e aos serviços necessariamente devem ser precedidos de licitação. Por essa vertente, os artigos 1º e 14 da Lei n. 8.987/95,²⁴⁹ de modo específico, determinam que a concessão e a permissão de serviços públicos ocorram por meio dos prévios processos licitatórios.

Tratando da sustentabilidade dos contratos administrativos, quanto à seleção da proposta mais vantajosa nas licitações, Freitas ensina que é aquela que se revelar mais sustentável, extrato:

[...] o desiderato de selecionar a melhor proposta, isto é, a **mais sustentável**, tendo em vista celebrar ajuste relativo a **obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões**, exigidas, na fase de habilitação, só as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas.²⁵⁰ (Sem grifo no original).

A Comissão da União Europeia contém exemplos de boas práticas²⁵¹ para a escolha da proposta mais sustentável, quando da licitação para contratar a prestação de serviços de limpeza, recorte:

²⁴⁹ BRASIL. **Lei n. 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 24 maio 2019.

²⁵⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade dos contratos administrativos**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=96090>>. Acesso em: 24 maio 2019.

²⁵¹ Boas práticas para aquisições sustentáveis também foram compartilhadas pelo Reino Unido, inclusive com o Brasil, como se extrai do descrito no “Sustainable National Action Plan” – Plano de Ação Nacional Sustentável (tradução livre), ao dispor que: “os diálogos mais amplos sobre desenvolvimento sustentável – que o Reino Unido está levando adianta com a China, Índia, Brasil, México e África do Sul – destacam a necessidade urgente de o Reino Unido colocar em prática contratos mais sustentáveis, estabelecer o ritmo, transferir conhecimento e disseminar boas práticas além do Reino Unido”. DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA). **Procuring the Future**. Sustainable National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. London, 2006, p. 25. Disponível em: <<http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Green and healthy cleaning services, Tuscany

In a tender for cleaning services, the Environmental Protection Agency of Tuscany (ARPAT) assessed the tenders according to the most economically and environmentally advantageous offer. 40 points were allocated to price and 60 points for quality. Quality criteria included employing green cleaning techniques, reduced packaging, environmental product performance (share of products complying with ISO Type I labels or equivalent) and the quality of environmental training programmes.²⁵² (Sem grifos no original).

No processo de seleção em tela, observa-se que foram estabelecidos diversos critérios de sustentabilidade, a considerar a qualidade e o desempenho dos produtos, a certificação dos materiais, o programa de treinamento dos colaboradores, dentre outros.

Nessa ótica, na fase interna das licitações – destinadas às contratações, terceirizações, permissões ou concessões públicas – de certo, como já aprofundado noutros momentos deste estudo, mostra-se salutar a garantia da implementação da sustentabilidade na contratação de serviços.

Desse modo, desenvolvidos os procedimentos licitatórios tendo como referência as dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade, compete ao controle externo dos TCs realizar as auditorias de sustentabilidade no curso da prestação dos serviços terceirizados; e, substancialmente, sobre as contratações decorrentes das permissões ou concessão públicas que tratem de serviços essenciais à população, dentre os quais: transporte coletivo, fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta e destinação de resíduos sólidos residenciais, industriais e hospitalares.

2.2.4 Contratações de obras e serviços de arquitetura e engenharia

A pesquisa em apreço direciona que é a fase da licitação o momento

²⁵² Serviços de limpeza verde e saudável, Toscana. Em uma licitação para serviços de limpeza, a Agência de Proteção Ambiental da Toscana (ARPAT) avaliou as propostas de acordo com a oferta econômica e ambientalmente mais vantajosa. 40 pontos foram alocados para preço e 60 pontos para qualidade. Os critérios de qualidade incluíam empregar técnicas de limpeza verde, embalagem reduzida, desempenho ambiental do produto (participação de produtos que atendem aos rótulos ISO Tipo I ou equivalente) e a qualidade dos programas de treinamento Ambiental (tradução livre). EUROPEAN UNION. European Commission. **Buying green: A handbook on green public procurement**. 3rd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 66. ISBN: 978-92-79-56848-0. DOI: 10.2779/246106. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

adequado para serem fixados os parâmetros para realização de CPS, os quais, posteriormente, serão aferidos no curso da execução contratual, através de fiscalização por meio do instrumento da auditoria.

Os contratos administrativos para obras e serviços necessariamente devem ser precedidos de licitação, ressalvadas algumas exceções previstas nos artigos 74 e 75 da nova Lei de Licitações.²⁵³

No que tange às obras públicas e aos serviços de engenharia, o art. 225, § 1º, IV, da CRFB²⁵⁴ define a necessidade do estudo de impacto ambiental²⁵⁵ como garantia ao princípio da sustentabilidade. Tais contratações são reguladas nos artigos 45 e 46 da nova Lei de Licitações.²⁵⁶

Com isso, evidencia-se que as diversas espécies de obras públicas precisam ser precedidas dos estudos de impacto ao meio ambiente. Assim, tendo por norte o conceito de obras públicas abaixo disposto, é que será possível vislumbrar o alcance desses estudos.

Obra pública é “[...] toda construção, reforma, fabricação, recuperação,

²⁵³ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁵⁴ “Art. 225. [...] IV - exigir, na forma da lei, para **instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental**, a que se dará publicidade”. (Sem grifos no original). BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)** de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁵⁵ “Art. 1º Para efeito desta Resolução considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais”. BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA n. 1**, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2021.

²⁵⁶ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

ou ampliação de bem público”.²⁵⁷

No que concerne às edificações, Viggiano defendeu dois passos fundamentais, quais sejam: “[...] projeto que contemple os conceitos sustentáveis e de eficiência energética e a correta preparação do edital para a licitação pública da obra”.²⁵⁸

Relativamente à temática, Freitas alerta que “[...] os projetos básicos e executivos, na contratação de obras e serviços de engenharia, estão obrigados, desde logo, a contemplar as opções redutoras dos custos de manutenção e de operacionalização, não apenas os de construção”.²⁵⁹

Em complemento, quanto aos projetos para a construção de edifícios, Capra leciona o seguinte:

[...] A forma e a orientação de uma estrutura comercial bem projetada serão concebidas de modo a tirar o melhor proveito possível do sol e do vento, otimizando o aquecimento solar passivo e o resfriamento pela ventilação. [...], [...] A orientação correta, associada a outros elementos de projeto solar, garante também uma iluminação natural adequada em toda a estrutura, sem ofuscamento, durante todo o período diurno. Os modernos sistemas de iluminação artificial podem proporcionar uma resposta cromática agradável e precisa, sem zumbidos, tremulações na luz ou ofuscamento. [...].²⁶⁰

Perante o descrito, ainda na fase interna do certame, evidencia-se como essencial a realização de estudos que possam estabelecer critérios sustentáveis para essas contratações, de modo que as propostas de preço das licitantes sejam formuladas de acordo com esses objetivos.

Por esse ângulo, Freitas defende o seguinte:

²⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras Públicas**: recomendações básicas para a construção e fiscalização de obras públicas. 2ª ed. Brasília: TCU, SECOB, 2009.

²⁵⁸ VIGGIANO, Mário Hermes Stanziona. **Edifícios públicos sustentáveis**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/programas/senadoverde/pdf/Cartilhaedificios_publicos_sustentaveis_Visualizar.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

²⁵⁹ Freitas define as licitações sustentáveis como “[...] aquelas que, com isonomia e busca efetiva do desenvolvimento sustentável, visam à seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios sociais, econômicos e ambientais”. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 254.

²⁶⁰ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

As licitações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em todos os Poderes, **precisam incorporar, definitivamente, ao escrutínio das propostas, os incontornáveis critérios paramétricos de sustentabilidade para ponderar os custos (diretos e indiretos) e os benefícios sociais, ambientais e econômicos.** Apenas assim, poderão aferir a real vantagem para a Administração Pública.²⁶¹ (Sem grifo no original).

À vista disso, no curso da contratação das obras e dos serviços de arquitetura e engenharia, entende-se que a Administração Pública deve preferir as propostas originadas em práticas sustentáveis, que considerem os custos diretos e indiretos (externalidades) do empreendimento, as quais, imprescindivelmente, também devem ter por norte o definido nos estudos de impacto ao meio ambiente.

Nessa tendência, o Manual de Obras Públicas Sustentáveis do Estado de Minas Gerais dispõe que a construção tem por objetivo propor “[...] soluções aos principais problemas ambientais de nossa época, buscando explorar menor quantidade de matéria e energia, causar menos poluição e produzir menos resíduos, respeitando e zelando pelas pessoas envolvidas”.²⁶²

Nas lições de Altounian, o processo de planejamento e execução das obras públicas é complexo e multidisciplinar, pois envolve diversas áreas. Nessa ótica, segundo o autor “[...] é preciso entender o empreendimento de maneira sistêmica, ou seja, o funcionamento de cada variável e o impacto que um determinado aspecto terá sobre o outro”.²⁶³

O posicionamento tratado reforça a necessidade da realização do controle externo dos TCs sobre as CPS, no que se incluem as contratações de obras e serviços, para que seja possível efetivar análises sistêmicas, integradas e coordenadas, levando-se em consideração os aspectos multidimensionais envolvidos em cada construção.

²⁶¹ FREITAS, Juarez. **Licitações e sustentabilidade:** ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76861>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁶² MINAS GERAIS. **Manual de Obras Públicas Sustentáveis.** 2008. Disponível em: <http://www.semاد.mg.gov.br/images/stories/manuais/manual_obras_sustentaveis.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2019.

²⁶³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas:** licitação, contratação, fiscalização e utilização. p. 478.

A Comissão da União Europeia, ao dispor sobre compras verdes, precisamente em relação à construção sustentável, dispôs o seguinte:

Given the environmental, economic and social importance of the sector, many public authorities are committed to moving towards more sustainable construction. The most significant environmental impacts relate to the use of buildings, and in particular energy consumption. Other important factors to consider are the materials used in construction, the quality of the air inside the building, water consumption, impacts on traffic or land use, and waste generation during the construction works.²⁶⁴

Em análise ao descrito, extrai-se a preocupação com a construção de obras de arquitetura e engenharia que contemplem soluções para redução dos impactos ambientais e que proporcionem benefícios econômicos e sociais, dentre as quais: uso de materiais que evitem desperdício, ao tempo das edificações; adoção de medidas para a melhoria do ar e da água; observância aos possíveis impactos no tráfego, entre outras.

Nessa senda, a A3P destaca nove princípios que norteiam as construções sustentáveis para a consecução de obras ambientalmente equilibradas em todo o planeta, são eles:

1. Planejamento Sustentável da Obra; 2. Aproveitamento passivo dos recursos naturais; 3. Eficiência energética; 4. Gestão e economia de água; 5. Gestão dos resíduos na edificação; 6. Qualidade do ar e do ambiente interior; 7. Conforto termo acústico; 8. Uso racional de matérias; e 9. Uso de produtos e tecnologias ambientalmente amigáveis.²⁶⁵

O delineamento mais palpável da aplicabilidade dos princípios em tela também consta da Instrução Normativa n. 01/2010, a qual, em seu art. 4º, regula a necessidade do projeto básico ser elaborado visando à economia na manutenção e na operacionalização da edificação, buscando-se reduzir o consumo de energia e

²⁶⁴ Dada a importância ambiental, econômica e social do setor, muitas autoridades públicas estão empenhadas em avançar para uma construção mais sustentável. Os impactos ambientais mais significativos referem-se à utilização de edifícios e, em particular, ao consumo de energia. Outros fatores importantes a considerar são os materiais usados na construção, a qualidade do ar no interior do edifício, o consumo de água, os impactos no tráfego ou uso da terra e a geração de resíduos durante as obras (tradução livre). EUROPEAN COMMISSION. **Buying green: A handbook on green public procurement**. 3rd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. ISBN: 978-92-79-56848-0. DOI: 10.2779/246106. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

²⁶⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental – DCRS. **Agenda ambiental na Administração Pública: A3P**, p. 81. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

água; e, ainda, utilizar tecnologias e materiais que diminuam o impacto ambiental, na linha do art. 26, III, §§ 6º e § 7º, da nova Lei de Licitações).²⁶⁶

Segundo o rol descrito no citado artigo, faz-se salutar o uso de equipamentos elétricos de climatização apenas nos locais em que for indispensável; a automação da iluminação nos prédios,²⁶⁷ com aparelhos e lâmpadas de baixo consumo; o aproveitamento da energia solar e outras energias limpas; previsão de reuso e tratamento da água; o aproveitamento da água da chuva; a utilização de materiais reciclados, reutilizados e biodegradáveis e que reduzam a necessidade de manutenção; e, por fim, que haja a comprovação da origem da madeira utilizada na obra ou serviço.

A Instrução Normativa n. 01/2010 também disciplina outras ações sustentáveis, tais como: a priorização ao emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local (previsão renovada no art. 25, § 2º, da nova Lei de Licitações);²⁶⁸ a conservação e operação das obras públicas; a realização de Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil (PGRCC), nas condições determinadas na Resolução n. 307/2002,²⁶⁹ quanto ao uso obrigatório de agregados reciclados na obra.

²⁶⁶ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁶⁷ “Por fim, os edifícios projetados segundo os princípios ecológicos não só economizam energia, na medida em que deixam entrar a luz mas não as variações de temperatura, como podem até produzir energia. É possível, agora, gerar eletricidade fotovoltaicas a partir de paredes, telhas e outros elementos de construção que têm a aparência de materiais comuns de construção, mas produzem eletricidade em contato com a luz do Sol, mesmo filtrada pelas nuvens. Um edifício feito com telhados e janelas fotovoltaicas pode produzir, durante o período diurno, mais eletricidade do que utiliza”. CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

²⁶⁸ “Art. 25 [...] § 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁶⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Resolução n. 307**, de 5 de julho de 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30702.html>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

Ademais, a citada norma indica que o projeto básico ou executivo terá de ser elaborado segundo as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) e as normas ISO n. 14.000 da Organização Internacional para a Padronização (ISO).²⁷⁰

Além das medidas em apreço, quanto às execuções de obras e serviços, compreende-se que o rol de critérios e práticas sustentáveis – definidos na Instrução Normativa n. 01/2010, dentre outros indicados neste estudo – é, tão somente, exemplificativo, pois existem diversos parâmetros para tanto, tais como:

a) exigência de que os minerais – areia, argila, brita – sejam extraídos de fontes legalizadas; proibição de construções em áreas de risco ou de proteção ecológica (dimensão ambiental);

b) solicitação de estudos de impactos de vizinhança;²⁷¹ previsão da instalação e construção de equipamentos acessíveis aos idosos e às pessoas com deficiência (dimensão social); e,

c) adoção de medidas compensatórias aos atingidos pelos impactos das obras (dimensões social e econômica).

Isso posto, quando do exercício do controle externo sobre a execução dos contratos de obras e serviços, cabe aos TCs aferirem, substancialmente, *in loco*, se todos os critérios e práticas ambientais, sociais e econômicas, definidas previamente no ato da licitação, foram implementados. A finalidade da mencionada

²⁷⁰ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14000 family Environmental management**. Disponível em: <<https://www.iso.org/iso-14001-environmental-management.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

²⁷¹ “Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões: I – adensamento populacional; II – equipamentos urbanos e comunitários; III – uso e ocupação do solo; IV – valorização imobiliária; V – geração de tráfego e demanda por transporte público; VI – ventilação e iluminação; VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”. BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

avaliação é promover o saneamento de todos os potenciais vícios à sustentabilidade e garantir a qualidade do empreendimento, com o bem-estar e a segurança dos usuários das obras públicas.

2.3 O controle de sustentabilidade sobre os atos de licitação para compras públicas por medida provisória (cautelar) ou tutela antecipatória de urgência²⁷²

Conforme abordado no início deste estudo, os TCs têm a competência constitucional para analisar a legalidade dos atos administrativos, bem como estão autorizados a assinar prazo para que os gestores públicos elidam eventuais irregularidades detectadas em editais de licitação destinados a compras públicas, tendo por base o princípio da sustentabilidade.

Nesse cenário, visando à otimização do controle externo dos TCs, ao tempo das análises dos atos de licitação, evidenciam-se as medidas provisórias (cautelares) ou tutelas antecipatórias de urgência, de carácter suspensivo e inibitório, respectivamente, definidas nos artigos 294 e 300 do CPC²⁷³ como instrumentos adequados à garantia da implementação da sustentabilidade nas contratações do Poder Público.

No ponto, cabe um adendo para explicar que os TCs, ainda que contenham regimentos próprios para o desenvolvimento regular de seus processos, descritos nas Leis Orgânicas²⁷⁴ e Regimentos Internos, se utilizam das

²⁷² Trechos desse capítulo têm por referência a seguinte obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **TRIBUNAIS DE CONTAS: Medidas Cautelares e Tutelas Antecipatórias em Garantia à Sustentabilidade nas Licitações para Compras Públicas Sustentáveis**. In: PILAU SOBRINHO, Liton Lanes (Org.). *Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: Impactos Econômicos*. 1 ed. Itajaí - SC: Univali, 2019, p. 143-156. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-BOOK%202019%20DESAFIOS%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20NA%20ERA%20TECNOL%C3%93GICA%20-%20-%20IMPACTOS%20ECON%C3%94MICOS.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

²⁷³ “Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência. Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental. [...], [...] Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”. BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

²⁷⁴ “Art. 99-A. Aplica-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil aos procedimentos do Tribunal de Contas do Estado”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Lei Complementar n. 154/96**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

normas do CPC, subsidiariamente, para esse desiderato.

A exemplo, observa-se o definido na Súmula 103 do TCU: “na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”.²⁷⁵

A referida dicção também consta do seguinte enunciado: “a utilização das regras contidas na Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil) no rito processual do TCU se dá de forma subsidiária, na hipótese de lacunas nas normas que regem o processo no âmbito do Tribunal”.²⁷⁶

Portanto, observa-se claramente que os regramentos do CPC, relativos às medidas provisórias (cautelares) ou tutelas antecipatórias de urgência, são plenamente utilizáveis no âmbito das decisões das Cortes de Contas, em aplicação sistêmica do ordenamento jurídico.

Nesse norte, aplicam-se no âmbito dos TCs as diretrizes do art. 497, parágrafo único, do CPC, o qual contém o seguinte teor:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente. Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.²⁷⁷

Assim, observa-se a possibilidade plena do uso das medidas provisórias ou tutelas antecipatórias de urgência por parte dos TCs em garantia à sustentabilidade.

Porém, ao longo dos anos, os TCs tiveram dificuldades na

Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Súmula n. 103**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

²⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 3565/2018** – Primeira Câmara. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

²⁷⁷ BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

instrumentalização do controle de legalidade e legitimidade sobre os atos de licitação, por meio do uso destes instrumentos jurídicos decisórios.

Com isso, tais mecanismos jurídicos – acautelatórios e preventivos – não eram utilizados, mesmo que aptos a obstar o curso de certames eivados de vícios em violação ao princípio da sustentabilidade.

Recentemente, no entanto, este cenário veio a se modificar, pois, a semelhança das tutelas provisórias ou tutelas de urgência adotadas pelo Poder Judiciário, as Cortes de Contas começaram a emitir decisões suspendendo atos de licitação que contrariassem o ordenamento jurídico e o interesse público, sempre dentro da esfera de suas competências constitucionais.

Na ótica em destaque, Freitas já defendia que “[...] as medidas cautelares dos TCs são impositivas para evitar os desvios nos financiamentos públicos, nas contratações administrativas”.²⁷⁸

A visão em voga é compartilhada por Cunda ao expressar que, no controle da sustentabilidade, “[...] o exercício do poder geral de cautela e tutelas de urgência deverão ser acolhidos, para que os Tribunais de Contas não tardem em sua missão de controle”.²⁷⁹

Nessa vertente, para que os TCs pudessem desempenhar suas competências constitucionais com eficiência, eficácia e efetividade, principalmente na correção dos rumos dos editais de licitação, foi de suma importância a legitimidade conferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o qual garantiu a emissão de tutelas provisórias (cautelares) ou tutelas de urgência pelas Cortes de

²⁷⁸ FREITAS, Juarez. **Licitações e sustentabilidade**: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76861>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁷⁹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar/abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Contas,²⁸⁰ considerando a teoria dos poderes implícitos.²⁸¹

A exemplo, observa-se trecho da ementa do Mandado de Segurança n. 24.510-7:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1 - Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2 - Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei n. 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões).** 3 - A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4 - Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. [...].²⁸² (Sem grifo no original).

Assim, em atendimento aos princípios da prevenção²⁸³ e da precaução²⁸⁴ – citados por Freitas,²⁸⁵ bem como sustentados no art. 225 da CRFB e

²⁸⁰ Nessa linha: “Mandado de Segurança. 2. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. 3. Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis. 4. Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais. 5. Observância dos requisitos legais para decretação da indisponibilidade de bens. 6. Medida que se impõe pela excepcional gravidade dos fatos apurados. Segurança denegada”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de Segurança n. 33092**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 24.03.2015. Publicado no DJ de 14.08.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS+26547+MC%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yachqrcr>>. Acesso em: 30 maio 2019.

²⁸¹ A teoria dos poderes implícitos teve origem no precedente da Suprema Corte Americana, no caso *McCULLOCH v. MARYLAND* (1989), em que o eminente juiz John Marshall defendeu que a Constituição Americana, ao estabelecer alguns poderes explícitos e objetivos a serem alcançados, também conferiu poderes implícitos à sua consecução. Assim, se os Tribunais de Contas têm competência para analisar os atos de licitação, por consequência e implicitamente, também detêm o poder de sustá-los, quando eivado de vícios. MARSHALL, C.J., Opinion of the Court: **McCulloch v. Maryland**. United States Supreme Court. CORNELL UNIVERSITY LAW SCHOOL. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0017_0316_ZO.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de Segurança n. 24.510-7**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Data do julgamento: 19.11.2003. Publicado no DJ de 19.03.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24510%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+24510%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b7ly6uv>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁸³ Segundo Milaré, “[...] os objetivos de Direito ambiental são fundamentalmente preventivos”. MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 8. Ed. São Paulo: RT, 2013, p. 263-264.

²⁸⁴ Para Guerra, o Princípio da Precaução “[...] é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de se ter certeza de que estas não serão adversas a ele”.

no art. 4º, I e VI, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981²⁸⁶; e, ainda, que neste estudo são considerados correlacionados – por meio das medidas cautelares ou de urgência, os TCs passaram a deter maior legitimidade para obstar a continuidade de certames licitatórios viciados, de modo a recomendar e determinar à Administração Pública o saneamento dos editais de licitação, com a inserção dos critérios e das práticas de sustentabilidade necessários à realização de aquisições e contratações públicas com qualidade.

Posto isto, extrai-se que as medidas cautelares ou de urgência são salutareis na atuação das Cortes de Contas, com vistas à proteção do interesse público, sempre que houver lesão ou ameaça de lesão ao princípio da sustentabilidade.

2.3.1 O princípio da sustentabilidade como fundamento das medidas provisórias ou tutelas antecipatórias

No campo das licitações, a violação ao princípio da sustentabilidade sob quaisquer de suas dimensões afronta os artigos 5º da nova Lei de Licitações²⁸⁷ e 31 da Lei n. 13.303/16²⁸⁸ e respectivas regulamentações.

GUERRA, Sidney. **Resíduos sólidos**: comentários à Lei n. 12.305/2010. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 102.

²⁸⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 298-299.

²⁸⁶ “Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; [...] VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; [...]”. BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

²⁸⁷ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁸⁸ “Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (Vide Lei nº 14.002, de 2020)”. BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de julho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso

Revelado esse cenário, os TCs devem ser capazes de fazer o diagnóstico preciso – ao tempo do exame dos atos licitatórios – para evitar que as violações ao princípio da sustentabilidade venham a se consolidar, no curso dos processos para CPS, visando inibir os mencionados danos.

Por essas bases, no exame dos atos de licitação, ao serem identificados vícios nos editais, com potencial de violação à sustentabilidade, os TCs devem emitir as medidas cautelares ou tutelas de urgência, com caráter suspensivo e inibitório, para determinar aos gestores públicos que adotem as medidas necessárias à devida correção dos ilícitos (obrigação de fazer), tendo por fim garantir que as aquisições de bens e as contratações de serviços públicos ou obras de arquitetura e engenharia transcorram obedecendo critérios e práticas sustentáveis.

A atuação em comento é essencial para assegurar os Direitos Coletivos do cidadão, pois as cautelares ou tutelas de urgência podem obstar a continuação de processos licitatórios em que exista fundado receio de violação ao princípio da sustentabilidade, com riscos ambientais sociais e econômicos.

Face ao exposto, entende-se que os TCs estão aptos a emitir medidas cautelares ou tutelas de urgência, no âmbito de suas competências, para fazer com que os administradores públicos adotem as melhores práticas de governança e sustentabilidade à época da deflagração dos procedimentos licitatórios para CPS.

2.3.2 Fundamentos legais e os julgados por medidas provisórias ou tutelas antecipatórias

No âmbito do Direito Público Administrativo há a normatização do uso das cautelares e das tutelas antecipatórias de urgência, existindo sustentação legal para as Cortes de Contas proferirem decisões desta natureza.

Ao caso, pode-se indicar as seguintes legislações: no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), o art. 96, III, da Lei Complementar n.

102/2008 (Lei Orgânica);²⁸⁹ no TCE/RS, o art. 12, XI, do Regimento Interno;²⁹⁰ no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), o art. 376 do Regimento Interno;²⁹¹ no TCE/RO, o art. 3-A da Lei Complementar n. 154/96 c/c 108-A do Regimento Interno;²⁹² entre outros.

Tendo em conta diplomas normativos desta natureza, bem como as diretrizes normativas do CPC em relação à matéria, os TCs passaram a inibir a prática de atos lesivos nos processos de CPS; e, via de consequência, a formulação

²⁸⁹ “Art. 96. São medidas cautelares a que se refere o art. 95, além de outras medidas de caráter urgente: [...] III - sustação de ato ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada; [...]”. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). **Lei Complementar n. 102/2008**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/Lei%20Orgnica%20do%20TCEMG_3.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

²⁹⁰ “Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator: [...] XI – havendo fundado receio de grave lesão a direito ou risco de ineficácia da decisão de mérito, determinar de ofício ou mediante provocação, independentemente de inclusão em pauta, medidas liminares acautelatórias do erário em caráter de urgência, consistentes, dentre outras providências protetivas do interesse público, na suspensão do ato ou do procedimento questionado; [...]”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). **Regimento Interno** (Resolução n. 1028/2015). Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/2NovoRIR1028Ret.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

²⁹¹ “Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos: I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e II - risco de ineficácia da decisão de mérito”. ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES). **Regimento Interno** (Resolução TC n. 261/2013). Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Res261-REG-INT-Rev-10.5.2018-1.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

²⁹² “Art. 3º-A. Nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Lei Complementar n. 154/96**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019. “[...] Art. 108-A. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Regimento Interno** (Resolução Administrativa n. 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2019.

de contratos administrativos que pudessem desrespeitar o princípio da sustentabilidade.

A título de exemplo, ao examinar caso em que não havia licenciamento ambiental, o TCU deliberou pela suspensão cautelar do procedimento da contratação, por meio do Acórdão n. 1379/2006 – Plenário, recortes:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO EM CERTAME LICITATÓRIO. LEGITIMIDADE DO AUTOR. ATENDIMENTO. **AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO À ABERTURA DO CERTAME LICITATÓRIO.** [...], [...] **4. O processo licitatório e a celebração do contrato de arrendamento de áreas e instalações portuárias depende de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, nos termos da Lei 8.630/93, da Resolução Antaq 55/02 e da Resolução Conama 237/1997.** 5. A identificação de graves irregularidades na fiscalização de procedimento licitatório é **razão bastante para que o Tribunal determine a suspensão cautelar** da execução do contrato celebrado em decorrência da conclusão do certame. [...].²⁹³ (Sem grifo no original).

Considerando o extrato transcrito, bem como a nova previsão do art. 25, § 5º, I, da nova Lei de Licitações,²⁹⁴ afere-se que a ausência do licenciamento ambiental prévio foi um dos fundamentos utilizados pela Corte de Contas da União para emitir a cautelar de suspensão do procedimento contratual de arrendamento de áreas e instalações portuárias.

Seguindo idêntica linha de ação, também se vislumbra a DM-GCVCS-TC 00121/2017 do TCE/RO, *in verbis*:

[...] **I. Determinar [...] que se abstenham de iniciar novamente a licitação**, com a publicação do edital de Concorrência Pública nº 047/CELPE/PIDISE/2016 e/ou doutro edital deflagrado em substituição, sem antes proceder aos **ajustes nos projetos da licitação e o devido licenciamento ambiental do empreendimento**, em obediência principalmente ao disposto nos artigos 6º, IX; art. 7º, I, e § 2º, I e II; 12, II e VII, da Lei n. 8.666/93, [...]. **II. Determinar [...]** apresente justificativas e documentos que comprovem a adoção das seguintes medidas: a) **encaminhe o Relatório de Impacto sobre Tráfego Urbano - RIT,**

²⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1379/2006 - TCU** - Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 30 maio 2019.

²⁹⁴ “Art. 25 [...] § 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela: I - obtenção do licenciamento ambiental; [...]”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

aprovado na forma da legislação em vigor [...] (b) **apresente a Licença Ambiental de Excepcional Porte exigida pela Resolução COMDEMA 03/2017**, que classifica o Hospital como potencial poluidor alto porte excepcional (Anexo VI, Tabelas I e 02). [...].²⁹⁵ (Sem grifo no original).

Em atenção aos recortes da decisão, observa-se que, diante de irregularidades em procedimento licitatório, houve a suspensão cautelar do curso do certame pelo TCE/RO, face à preocupação em assegurar que a obra licitada contivesse o Relatório de Impacto Sobre o Tráfego Urbano (RIT), juntamente com os devidos licenciamentos ambientais em atendimento pleno ao que preconizam as dimensões social e ambiental da sustentabilidade, haja vista que as futuras gerações contêm o direito social à mobilidade urbana, com o uso dos espaços públicos e exercício do direito à cidade e ao meio ambiente equilibrado.

Veja-se que a tutela inibitória em discussão, além de viabilizar a mobilidade urbana com a exigência do RIT, também procurou assegurar a dimensão ambiental da sustentabilidade, tal como dispõem os hodiernos artigos 5º; 25, §§ 5º e 6º; e 26, II, todos da nova Lei de Licitações.²⁹⁶

Em complemento, principalmente a teor do art. 6º, XX, e do art. 18, I e II e § 1º, XII, da nova Lei de Licitações,²⁹⁷ observa-se a previsão conjugada pela

²⁹⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **DM-GCVCS-TC 00121/2017**. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01393_2017-5-18-13-30-20.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁹⁶ “Art. 25 [...] § 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência. Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: [...] II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁹⁷ “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; [...] Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo

impossibilidade de ser iniciada uma licitação sem antes existir estudos técnicos preliminares, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo prevendo todos os possíveis impactos ambientais.

Noutro julgado, que tratou do exame do edital de Concorrência n. 001/2008, deflagrado pelo município de Garopaba, cujo objeto foi a concessão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o TCE/SC também determinou cautelarmente a suspensão da licitação, veja-se:

[...] **6.1.1. Ausência do Plano de Saneamento Básico**, em desconformidade com o art. 19, I, III, IV e V, c/c o art. 11, I, da Lei n. 11.445/07; [...], [...] **6.1.23. Ausência do Orçamento Básico**, contrariando o art. 6º, IX, alínea f, c/c art. 40, § 2º, II, da Lei (federal) n. 8.666/93; [...] **6.1.25. Ausência de Licença Ambiental Prévia, contrariando o art. 6º, IX, da Lei (federal) n. 8.666/93**; [...]. [...] **6.2. Determinar, cautelarmente**, com fulcro no art. 6º, inciso III, da Instrução Normativa n. TC-01/2002, ao Sr. Luiz Carlos da Silva - Prefeito Municipal de Garopaba, **que promova a sustação do procedimento licitatório até pronunciamento definitivo desta Corte de Contas**, em razão das irregularidades apontadas nos itens 6.1.1 a 6.1.25 desta deliberação.²⁹⁸ (Sem grifo no original).

Em mais um caso, por meio da Decisão Monocrática n. 241/2016/GCWCSC – a qual tratou da análise de legalidade de licitação destinada à aquisição de Aeronave de Asa Fixa, Turboélice e Monomotor – o TCE/RO estabeleceu cautelar, com condição suspensiva para ser efetivada a citada compra, qual seja: a prévia alteração do Projeto de Redução de Emissão de Gases de Efeito Estufa, *ipsis litteris*:

[...] II – DETERMINAR [...] que: **a) - A assinatura de eventual contrato, fruto da licitação em tela, mantenha-se sob a condição suspensiva, na forma do art. 125 do Código Civil, até ulterior alteração formal do Projeto de Redução de Emissão de Gases de Efeito Estufa**, e desde que o aludido projeto esteja em consonância material com as suas justificativas

de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: [...] **XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável**; [...]”. (Sem grifos no original). BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

²⁹⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). **Decisão n. 0607/2008**. Processo n. ELC - 08/00069307. Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019.

apresentadas no item 3 do Termo de Referência do Edital de Pregão Presencial Internacional n. 538/2015 [...].²⁹⁹ (Sem grifo no original).

Na decisão referenciada, percebe-se a preocupação do TCE/RO com a diminuição dos gases que causam o efeito estufa, em salvaguarda ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em favor das presentes e futuras gerações de vida, tal como disposto no art. 225 da CRFB.

Ao prolatarem decisões nesse viés, compreende-se que os TCs são, de fato, órgãos que atuam em defesa da sociedade e do meio ambiente, por adotarem ações visando ao saneamento de impropriedades, na fase da licitação, em garantia de efetividade à sustentabilidade.

Em complemento, é fundamental que as decisões dos TCs que suspendam cautelarmente os atos de licitação sejam devidamente motivadas com a indicação das causas que fundamentam a medida, dentro de parâmetros proporcionais e razoáveis, observados critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, sempre objetivando atender ao interesse público, na senda do que dispõem os artigos 169, III, § 3º, I e II; 170, *caput*, e 171, § 1º, I e II, da nova Lei de Licitações.³⁰⁰

²⁹⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Decisão Monocrática n. 241/2016/GCWCS**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01219_2016-8-25-17-7-35.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁰⁰ “Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...] III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. [...] Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. [...] Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte: § 1º Ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente: I - as causas da ordem de suspensão; II - o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Nesses termos, conclui-se que os TCs estão legitimados a se utilizarem de medidas provisórias ou tutelas antecipatórias de urgência, de caráter suspensivo e inibitório, para determinar obrigações de fazer aos administradores públicos, visando ao saneamento de impropriedades que violem o princípio da sustentabilidade.

Por fim, considerando o exposto nestes primeiros capítulos, vislumbra-se que os TCs devem atuar para fazer com que agentes públicos adotem medidas de governança para a realização efetiva de compras sustentáveis, de modo que o Poder Público se torne um consumidor responsável, através da deflagração de atos licitatórios que atendam a todos os critérios e práticas ambientais, sociais e econômicas, quando da aquisição de bens ou da contratação de serviços e obras. E, como forma de aprimorar a orientação dos referidos gestores administrativos – para que executem tais atos, de maneira eficiente e eficaz, em cumprimento ao objetivo n.12, meta n.12.7, da Agenda 2030 da ONU – o próximo capítulo discorrerá sobre as diretrizes necessárias para que eles promovam CPS.

CAPÍTULO 3

DIRETRIZES ESTRUTURAIS PARA A PROMOÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS³⁰¹

Neste capítulo, o estudo passa a demonstrar uma linha de ação, composta por quatro diretrizes elementares gerais, as quais se entende como indispensáveis para que os TCs possam direcionar a Gestão Pública na promoção de CPS, de modo a efetivar o objetivo n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030 da ONU.

A citada linha de ação contempla diretrizes que podem ser representadas conforme a seguinte figura:

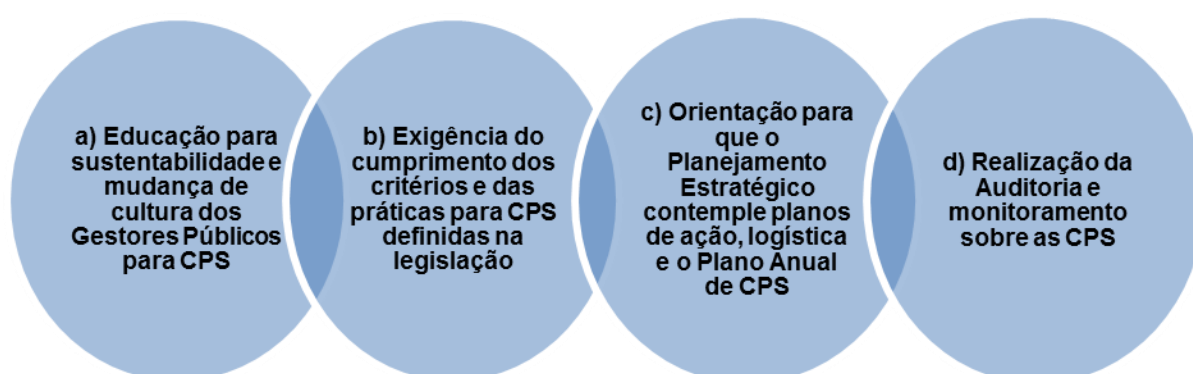


Figura 3: Diretrizes para a promoção de Compras Públicas Sustentáveis. Fonte: autor

Destaque-se que cada subtítulo a seguir se constitui em uma das bases estruturais sobrepostas, as quais se pretende sejam ajustadas e aprimoradas segundo a realidade dos TCs, tendo em conta que o objetivo e a meta em comento somente são legitimamente alcançados se houver respeito às normas constitucionais e legais que tratam da competência das referidas Cortes para atuar nas diferentes esferas de governo.

³⁰¹ O presente subtítulo foi elaborado tendo como referência a seguinte obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **Tribunais de Contas na rede de governança para a promoção de compras públicas sustentáveis**. In: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos; OLIVEIRA FILHO, Raimundo (Orgs.). O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública. Porto Velho: TCE-RO, 2019. p. 54-79. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-BOOK-VIII-FORUM-2019.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

3.1 Educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos gestores públicos para a efetivação de Compras Públicas Sustentáveis³⁰²

Em estudo de caso, Saldanha³⁰³ elencou os principais obstáculos para a efetuação de aquisições sustentáveis, dentre os quais: falta de familiaridade, percepção e consciência ambiental dos agentes envolvidos; ausência de engajamento dos indivíduos; não definição de metas e ações, por meio de uma política devidamente institucionalizada; e, ainda, inexistência de entendimento da cultura da sustentabilidade organizacional.

Os apontamentos da referida autora indicam a dificuldade na realização de compras sustentáveis, que reside mormente na carência de medidas de educação para a sustentabilidade, bem como na necessidade de mudança de cultura dos gestores e servidores da Administração Pública, os quais devem ser incentivados e direcionados pelas Cortes de Contas no desenvolvimento de políticas de governança e sustentabilidade, logo na fase do planejamento das aquisições.

Quanto ao tema, Capra indica que “[...] a sobrevivência da humanidade vai depender da nossa alfabetização ecológica – da nossa capacidade, de compreender os princípios básicos da ecologia e viver de acordo com eles”.³⁰⁴ Ainda, nas lições do mencionado autor, extrai-se o seguinte:

[...] a alfabetização ecológica, ou "eco-alfabetização", precisa tornar-se uma qualificação *sine qua non* dos políticos, líderes empresariais e profissionais de todas as esferas, e deve ser, em todos os níveis, a parte mais importante da educação - desde as escolas de primeiro e segundo grau até as faculdades, universidades e centros de extensão educacional de profissionais.³⁰⁵

³⁰² O presente subtítulo teve por referência a obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; SILVA, Francisco Júnior Ferreira da; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Educação para a sustentabilidade e a necessária mudança da cultura do 'consumismo'**. In: IX Congresso Internacional de Direito e Sustentabilidade (2019). Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Itajaí - SC: Associação Internacional de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade, 2020. p. 393-409.

³⁰³ SALDANHA, Juliana Vieira. **Exequibilidade das Compras Públicas Sustentáveis em uma Instituição de Ensino da Região Norte do Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília. Faculdade UnB de Planaltina – FUP. Brasília, DF, 2016, p. 148. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/21265>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁰⁴ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

³⁰⁵ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

Por essa ótica, concebe-se que os gestores públicos necessitam de medidas de educação para a sustentabilidade, de modo que possam ser alfabetizados para a formação de uma consciência ecológica, pois eles detêm o poder transformador de impulsionar o consumo sustentável, por meio de processos de CPS.

Morin ensina que essa “[...] educação deve favorecer a aptidão natural da mente para colocar e resolver os problemas e, correlativamente, estimular o pleno emprego da inteligência geral”.³⁰⁶ Em complemento, o referido autor justifica que o imperativo da educação é “[...] o desenvolvimento da aptidão para contextualizar e globalizar os saberes [...]”.³⁰⁷

Nas palavras de Demarchi, Costa e Monte, a educação “[...] é a principal ferramenta de que o Poder Público e a sociedade dispõem para o enfrentamento das questões ambientais [...]”.³⁰⁸

Ainda, de acordo com os autores, é necessário haver consciência da população, na qual se incluem os gestores públicos, quanto aos seus deveres para com a proteção dos recursos naturais, sob pena das políticas públicas se tornarem em vão, por simplesmente não se concretizarem.

Dessa maneira, percebe-se que a educação para a sustentabilidade deve propiciar a formação dos agentes públicos como cidadãos que sejam capazes de entender os problemas globais, de modo contextualizado e sistêmico, bem como

³⁰⁶ Segundo Morin [...] “A EDUCAÇÃO deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) e ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão é definido, em uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria. O que supõe nele o enraizamento de sua identidade nacional”. MORIN. Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução Eloá Jacobina. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 22, 24 e 65.

³⁰⁷ MORIN. Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução Eloá Jacobina. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 22, 24 e 65.

³⁰⁸ DEMARCHI, Clovis; COSTA, Ilton Garcia da; MONTE, William Roberto Alkema do. **Considerações sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil**. In: Ferrer, Gabriel Real; Dantas, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Orgs). BODNAR, Zenildo; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes (Coords). Tomo 01 [recurso eletrônico]: Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica. Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Itajaí: UNIVALI. 2016, p. 220-221.

para que se tornem solidários e assumam as responsabilidades para com a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social, voltado ao bem-estar dos seres vivos, do que depende a própria existência humana.

Um ponto de partida para a qualificação dos gestores públicos, em relação às práticas e às políticas sustentáveis nas compras públicas, pode ser obtido da perspectiva proposta por Cogo, a qual delinea nove passos para aquisições e contratações sustentáveis, que – resumidamente e com adaptações – transcreve-se:

1. verificar a real necessidade do objeto e gerenciar a demanda; 2. inserir parâmetros socioambientais na especificação técnica do objeto; 3. detalhar os aspectos ambientais, econômicos e sociais no projeto básico ou termo de referência; 4. substituir integralmente do processo físico, em papel, por processo eletrônico; 5. elaborar edital com base nos critérios de sustentabilidade e optar por aquisições compartilhadas; 6. selecionar fornecedores que comprovem o preenchimento dos requisitos de sustentabilidade e usem técnicas adequadas para eleger a proposta com melhor custo-benefício; 7. formular a minuta contratual com cláusulas sociais e ambientais; 8. exigir o transporte do objeto por meios sustentáveis; 9. otimizar a gestão de estoque e combater desperdícios.³⁰⁹

Os passos enumerados, de certo, contribuem para a sustentabilidade nas compras públicas; e, para que elas sejam realizadas adequadamente, faz-se necessário que, na fase interna da licitação, efetivem-se os devidos estudos e levantamentos técnicos a subsidiar o planejamento das aquisições, de modo a garantir que os itens do edital, do projeto básico ou termo de referência e da minuta contratual sejam elaborados tendo por base o princípio da sustentabilidade.

Entretanto, é preciso reconhecer que muitos dos passos referenciados por Cogo já constam da legislação brasileira. Assim, eles deveriam ser cumpridos pelos administradores públicos, em atenção ao princípio da legalidade.

Nessa conjuntura, acredita-se que o motivo para ainda haver o desrespeito à legislação é explicado por Cunda ao destacar que “[...] a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações depende muito mais de uma mudança de

³⁰⁹ COGO, Giselle Alves da Rocha. **Critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços da Gestão Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Ponta Grossa, PR. 2015, p. 92-93. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1547/1/PG_PPGEPI_M_Cogo%2C%20Giselle%20Alves%20da%20Rocha_2015.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

cultura do que de uma alteração legislativa”.³¹⁰

Em complemento, a autora sinaliza para que haja a “[...] adaptação dos editais e termos de referência com a inclusão do aspecto ambiental nas ações administrativas vez que é totalmente legal e viável implementar as licitações sustentáveis”.³¹¹

Por essa visão, para contribuir com a mudança de cultura proposta por Cunda, defende-se a educação para a sustentabilidade, com a qualificação dos gestores públicos e o aprimoramento da análise dos TCs sobre os atos de licitação, para que seja possível a inserção dos critérios e das práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social nos editais.

Desse modo, compreende-se que a exigência do controle externo para a inserção de parâmetros sustentáveis, ao tempo da elaboração dos editais para as aquisições públicas, previamente, parte do planejamento e da criação de um plano de capacitação dos agentes públicos que trabalham na área de compras e licitações, o que pode ser efetivado por meio de cursos ministrados por instituições externas ou pelas próprias escolas existentes no âmbito de boa parte dos TCs, tal como preconiza o art. 173 da nova Lei de licitações.³¹²

Nessa trilha, medidas já são adotadas pelo TCU, conforme se

³¹⁰ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar/abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³¹¹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar/abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³¹² “Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

apreende do descrito no item 9.3.3 do Acórdão n. 1.056/2017 – Plenário³¹³, em que se determinou a “[...] promoção de ações de capacitação sobre a área temática de governança da sustentabilidade [...]”, o que também foi normatizado a teor do art. 13, inciso III, da Resolução n. 268-TCU, de 04 de março de 2015.³¹⁴

Com isso, identifica-se que os TCs podem promover a capacitação de seu quadro de servidores, bem como dos gestores governamentais e demais agentes que integram a Administração Pública.

O papel desempenhado pelo TCU vem surtindo algum efeito gradual, uma vez que as CPS do Governo Federal, respectivamente e ao longo dos anos, contiveram os seguintes aumentos percentuais: 2014, 0,70%; 2015 e 2016, 0,85%; 2017, 0,88%; 2018, 9,7%³¹⁵. Frente aos dados, coletados no Painel de Compras do Governo Federal, constata-se um pequeno e constante crescimento das aquisições sustentáveis, conforme ilustra o gráfico a seguir:

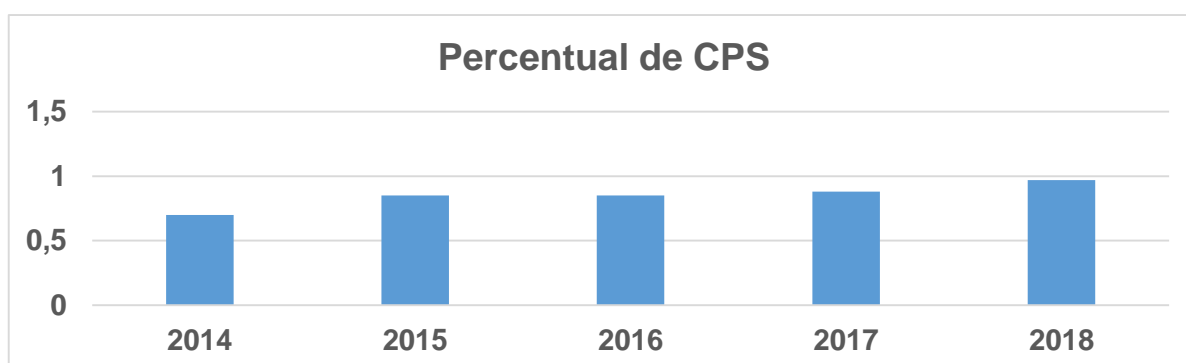


Figura 4: Percentual de Compras Públicas Sustentáveis no Governo Federal. Fonte: autor.³¹⁶

³¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³¹⁴ “Art. 13. O PLS/TCU deverá promover, entre outros: [...] III - ações sistemáticas de sensibilização, conscientização e **capacitação de servidores e demais colaboradores do Tribunal** [...]”. (sem grifos no original). BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Resolução n. 268**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2577CE45D01578BD05C273D11>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

³¹⁵ FERNANDES, Jacoby. **Menos de 1% das licitações feitas pelo Governo Federal são sustentáveis**. Brasil News. Disponível em: <<http://www.inclublicita.com.br/menos-de-1-das-licitacoes-feitas-pelo-governo-federal-sao-sustentaveis/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

³¹⁶ Gráfico elaborado pelo autor com base nas informações presentes no Painel Processo de

Contudo, de acordo com Seixas,³¹⁷ percentual de CPS nesse padrão é diminuto se comparado ao da União Europeia, o qual se aproxima de 50% do total das aquisições.

Assim, faz-se necessário que o controle externo dos TCs fomente a Administração Pública brasileira para a elevação do percentual de CPS, pois este tipo de aquisição é capaz de criar ciclos virtuosos de sustentabilidade.

Essa perspectiva foi contemplada pela “Commission of the European Communities”,³¹⁸ no relatório que comunica aos Estados-Membros e ao Parlamento da União Europeia a necessidade de contratações públicas para a construção de um ambiente melhor, com consumo sustentável e promoção de inovações.³¹⁹

A referida comissão se empenhou para demonstrar à União Europeia porque é eficaz a promoção do mercado de produtos e serviços mais limpos. E, ao abordar o conceito de “Green Public Procurement (GPP)”,³²⁰ o estudo revelou ser a

Compras do Governos Federal. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Painel Processo de Compras**. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³¹⁷ SEIXAS, Eduardo Souza. **Governança nas compras públicas sustentáveis**: um modelo para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia baseado na análise de redes sociais. Tese. (Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Salvador, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26018>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³¹⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Document 52008DC0400. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment** {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 final */. Brussels, 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

³¹⁹ “El consumo y la producción mundiales (fuerzas impulsoras de la economía mundial) dependen del uso del medio ambiente natural y de los recursos de una manera que continúa teniendo efectos destructivos sobre el planeta”. O consumo e a produção mundiais (forças motrizes da economia mundial) dependem do uso do meio ambiente e dos recursos naturais de uma maneira que continua a ter efeitos destrutivos no planeta (tradução livre). NACIONES UNIDAS. **Objetivo 12**: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

³²⁰ Green Public Procurement (GPP) é a definição dada pela comissão da União Europeia para o processo pelo qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido ao longo do seu ciclo de vida, quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que de outra forma seriam obtidos. O GPP é um instrumento

contratação pública “verde” um processo em que se busca adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido, considerado os seus ciclos de vida, quando comparado àqueles de mesma função que de outra forma seriam adquiridos.

No ponto, cabe transcrever trecho do relatório da “Commission of the European Communities”, extratos:

[...] A more sustainable use of natural resources and raw materials would benefit the environment as well as the overall economy, creating opportunities for emerging "green" economies [3]. Such a shift could also boost the competitiveness of European industry by stimulating innovation in eco-technologies – which have been recognised as a high-growth sector where Europe is already a world leader. [...] As "greener" goods are defined on a life cycle basis, GPP will affect the whole supply chain and will also stimulate the use of green standards in private procurement. [...].³²¹

Tendo por base o relatório da Comissão das Comunidades Europeias – é perceptível que as contratações públicas, decorrentes de licitações que respeitem parâmetros sustentáveis, podem criar um ciclo virtuoso com o impulso da competitividade entre empresas e indústrias que produzem os objetos pretendidos pelo Poder Público, com o devido uso sustentável dos recursos naturais.

E, nesse viés, toda a cadeia produtiva será estimulada a utilizar padrões verdes,³²² pois, doutro modo, as empresas e as indústrias não poderiam se

voluntário, o que significa que os Estados-Membros e as autoridades públicas podem determinar até que ponto eles o implementam. EUROPEAN UNION. European Commission. **Green Public Procurement (GPP): A collection of good practices.** 2012 — 30 pp. — 21 x 29.7 cm. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. ISBN: 978-92-79-26276-0. DOI: 10.2779/93178. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Good_Practices_Brochure.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

³²¹ Uma utilização mais sustentável dos recursos naturais e das matérias-primas beneficiaria o ambiente e a economia em geral, criando oportunidades para economias emergentes “verdes” [3]. Essa mudança também poderia impulsionar a competitividade da indústria europeia, estimulando a inovação nas tecnologias ecológicas – que foram reconhecidas como um setor de elevado crescimento em que a Europa já é líder mundial. [...] Como produtos “mais verdes” são definidos com base no ciclo de vida, os processos para compras verdes afetarão toda a cadeia de fornecimento e também estimularão o uso de padrões verdes em aquisições privadas (tradução livre). EUROPEAN UNION. European Commission. **Green Public Procurement (GPP): A collection of good practices.** 2012 — 30 pp. — 21 x 29.7 cm. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. ISBN: 978-92-79-26276-0. DOI: 10.2779/93178. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Good_Practices_Brochure.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

³²² “A cadeia sustentável não se limita apenas aos meios de produção, transporte e distribuição, também se mostra essencial o armazenamento adequado dos produtos”. AMJED, T. W., HARRISON, N. J. **A model for sustainable warehousing: from theory to best practices.** Macquarie University. Macquarie Graduate School of Management (MGSM). Sydney, NSW 2109 Australia.

manter competitivas no mercado.

Na abordagem de Cogo, fica bem claro como se origina o ciclo virtuoso, veja-se:

[...] ressalta-se que as compras públicas sustentáveis podem ser consideradas ferramenta de política pública de importância fundamental para promover o desenvolvimento ambiental, social e econômico, além de induzir inovações, reduzir custos operacionais, através da economia de água, energia e recursos. As compras públicas sustentáveis poderão induzir o setor privado para que este promova a oferta de produtos ambientalmente eficientes, ao mesmo tempo que incentiva as inovações tecnológicas. [...] As compras públicas sustentáveis impulsionam a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo, fundamentando o processo produtivo sustentável e à responsabilidade pós-consumo, que visa minimizar a geração de resíduos e reintegrar os materiais utilizados ao ciclo produtivo através da reciclagem e da logística reversa. [...].³²³

A visão referenciada também é compartilhada por Santos, o qual considera que “[...] a adoção de critérios de sustentabilidade para a contratação de bens, serviços e obras constitui uma ação efetiva de promoção e incentivo da produção de bens e da prestação de serviços que não degradam o meio ambiente”.³²⁴

Nessa ótica, o citado autor entende que:

[...] o mercado seria compelido a incrementar a produção de bens, serviços e obras sustentáveis para atender à demanda estatal. Nesse caso, o Poder Público estaria atuando (incentivando) o mercado a produzir bens, serviços e obras com padrões de qualidade socioambiental.³²⁵

Frente aos estudos realizados no âmbito da União Europeia, bem como considerando as visões de Cogo e Santos, observa-se que a inserção de critérios e

Disponível em: <<http://gebrcc.nccu.edu.tw/proceedings/APDSI/2013/proc/P130212001.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

³²³ COGO, Giselle Alves da Rocha. **Crítérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços da Gestão Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Ponta Grossa, PR. 2015, p. 92-93. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1547/1/PG_PPGE_M_Cogo%2C%20Giselle%20Alves%20da%20Rocha_2015.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³²⁴ SANTOS, Murillo Giordan. **Poder normativo nas licitações sustentáveis**. In: SANTOS, Murillo Giordan, VILLAC, Teresa (Coords.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 173.

³²⁵ SANTOS, Murillo Giordan. **Poder normativo nas licitações sustentáveis**. In: SANTOS, Murillo Giordan, VILLAC, Teresa (Coords.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 173.

práticas sustentáveis nos editais de licitação – tendo em conta o elevado poder de compra do setor público brasileiro – acaba por incentivar o setor privado (empresas, indústrias ou mesmo pessoas físicas) a produzirem objetos com base em parâmetros econômicos, sociais e ambientalmente sustentáveis, pois, do contrário, eles não venceriam as disputas nas licitações que exigem objetos nessas condições.

Com isso, vislumbra-se que as aquisições e as contratações públicas devem ter por base a sustentabilidade como diretriz para as ações do Poder Público, dos produtores e dos consumidores, em benefício de toda a sociedade.

Perante o exposto, nota-se um vasto campo de crescimento para as aquisições públicas sustentáveis no cenário nacional, cabendo aos TCs contribuírem com a educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos agentes públicos, de modo que estes procedam à inserção do objetivo n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030, no Planejamento Estratégico com vistas à promoção das CPS.

3.2 A exigência do cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis definidas na legislação

No Brasil, como discorrido, a mudança de cultura para CPS é lenta, e, com efeito, parece haver uma mística de que tais aquisições são desprovidas de parâmetros legais. Entretanto, aos poucos, o referido cenário vem se transformando. E, gradativamente, há maior conhecimento dos administradores públicos quanto à importância no cumprimento do princípio da sustentabilidade nas aquisições públicas.

Por evidente, a alteração da mencionada mentalidade decorre, substancialmente, da observância e cumprimento das normas. Por meio do pronunciamento profissional, GUID 5202, a INTOSAI já destacava ser importante a “[...] legislation and regulation to promote good practice and discourage bad [...]”, “[...] which seek to balance environmental concerns with social and economic needs [...]”.³²⁶

³²⁶ A legislação e os regulamentos para promover boas práticas e desencorajar más práticas [...], [...]

Portanto, justificam-se as previsões insertas na CRFB,³²⁷ a qual contempla diversas disposições, desde o preâmbulo, passando pelos objetivos do art. 3º;³²⁸ e, sobretudo, na forma dos seguintes dispositivos: art. 170, VI, que busca a defesa do meio ambiente como regente da atividade econômica; artigos 174, § 1º, e 192, que versam sobre o desenvolvimento econômico e financeiro equilibrado; art. 182, que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano e da função social da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes; art. 205, que prima pela educação para o pleno desenvolvimento da pessoa e o exercício da cidadania.

Em continuidade, observa-se o art. 218 da CRFB, o qual estabelece a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico; o art. 219, que busca viabilizar o desenvolvimento cultural, social e econômico; e, ainda, o bem-estar da população, com a autonomia tecnológica do país.

Ao final, a teor do definido no relatório de Brundtland, extrai-se a redação do art. 225 da CRFB, como fonte constitucional forte, ao dispor sobre o dever que tem o Poder Público em adotar medidas que atendam ao princípio da sustentabilidade, em defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado em benefício das presentes e futuras gerações.

Inclusive, em atenção ao art. 225 da CRFB, enquanto integrantes do Poder Público, os TCs detêm a missão constitucional de fomentar a governança objetivando a promoção de CPS.

Saliente também que, antes mesmo da CRFB, algumas leis nacionais já tratavam de garantir medidas em prol da sustentabilidade, tais como a Lei n.

que busquem um equilíbrio ambiental em relação às necessidades sociais e econômicas (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme.** p. 11. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

³²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB) de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³²⁸ Para Ferreira “[...] a promoção do desenvolvimento nacional pela via das licitações não é devaneio; revela — isto sim — a concretização de um objetivo da República, a satisfação de um direito fundamental e o cumprimento de um dever legal”. FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** — Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 150.

6.803, de 2 de julho de 1980,³²⁹ que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial; e, ainda, a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981,³³⁰ a qual versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Após a CRFB, de 1988, tem-se a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998,³³¹ que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997,³³² que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001,³³³ a qual estabelece diretrizes gerais da política urbana; a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007,³³⁴ em que constam as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, hodiernamente, alterada pela Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020,³³⁵ a qual trata do novo marco legal, visando aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País.

Nessa ótica, também podem ser citadas: a Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que trata da proteção da Mata Atlântica;³³⁶ e, ainda, a Lei n.

³²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB) de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³³⁰ BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

³³¹ BRASIL. **Lei n. 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 25 maio 2021.

³³² BRASIL. **Lei n. 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm>. Acesso em: 13 maio 2019.

³³³ BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³³⁴ BRASIL. **Lei n. 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 09 abr. 2019.

³³⁵ BRASIL. **Lei n. 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019.

³³⁶ BRASIL. **Lei n. 11.428**, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019.

12.651, de 25 de maio de 2012,³³⁷ que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

Em sequência, quanto às compras públicas sustentáveis, cabe considerar o art. 6º, XII, da Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009,³³⁸ que trata da Política Nacional sobre Mudança do Clima; e, ainda, o art. 7º, XI, da Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010,³³⁹ que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Especificamente no que diz respeito às CPS, no Brasil, os marcos mais importantes, de certo, constam do art. 5º da nova Lei de Licitações,³⁴⁰ previsão anteriormente presente no art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de julho de 1993,³⁴¹ com redação que havia sido dada pela Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, ao preverem o princípio do desenvolvimento nacional sustentável.

Inclusive, a nova redação da Lei de Licitações, dentre outras normas que tratam do assunto, como será estudo adiante, mantém e reforça o princípio da sustentabilidade como fundamento das licitações e contratações públicas.

³³⁷ BRASIL. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 25 maio 2021.

³³⁸ “Art. 6 [...] XII – [...] o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas [...] propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos; [...]”. BRASIL. **Lei n. 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³³⁹ “Art. 7 [...] XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; [...]”. BRASIL. **Lei n. 12.305**, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 09 abr. 2019.

³⁴⁰ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁴¹ “Art. 3º A licitação destina-se a garantir [...] **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** [...]”. (Redação dada pela Lei n. 12.349, de 2010)”. (Sem grifo no original). BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Os artigos 31, *caput*, e 27, §§ 1º e 2º, da Lei n. 13.303/16,³⁴² a qual versa sobre as licitações deflagradas pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, também deixam claro que esse procedimento deve atender a função social de interesse coletivo, compreendida pela alocação socialmente eficiente de recursos, além da adoção de práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social compatíveis com o mercado.

Em análise a esses dispositivos legais, Guimarães e Santos ensinam o seguinte:

[...]. Tal significa que devem incluir a sustentabilidade ambiental e a responsabilidade social no seu planejamento administrativo e na sua política de contratações. Há, portanto, determinação expressa para a adoção das denominadas contratações públicas sustentáveis, que incorporam requisitos de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social na descrição do objeto, nos critérios de habilitação dos licitantes e nos encargos definidos para os contratados.³⁴³

Ainda, sobre esse viés, cabe considerar os atuais contornos do art. 45, I a VI, da nova Lei de Licitações,³⁴⁴ a qual mante as previsões da Lei n. 12.462, de 4

³⁴² “Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a **função social de realização do interesse coletivo** [...]. § 1º A realização do interesse coletivo de que trata este artigo deverá ser orientada para o alcance do **bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente** dos recursos geridos pela empresa pública e pela sociedade de economia mista, bem como para o seguinte: I - **ampliação economicamente sustentada** do acesso de consumidores aos produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista; II - desenvolvimento ou emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços da empresa pública ou da sociedade de economia mista, **sempre de maneira economicamente justificada**. § 2º A empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, **adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis** com o mercado em que atuam. [...]”. (Sem grifo no original). BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de julho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

³⁴³ GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das estatais**: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei n. 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 37.

³⁴⁴ “Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V - proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

de agosto de 2011³⁴⁵ (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, o RDC), delineando sobre a necessidade dos atos licitatórios respeitarem as normas ambientais (disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, licenciamento ambiental); sociais (avaliação de impacto de vizinhança, acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida) e econômicas (redução do consumo de energia e recursos naturais).

Diante do rol das legislações referenciadas, no Brasil, diversas normas infralegais passaram a regulamentar os critérios e as práticas sustentáveis para as licitações e contratações públicas, principalmente em face da previsão anteriormente disposta no art. 3º da Lei n. 8.666/1993, cujo princípio da sustentabilidade foi plenamente mantido no art. 5º da nova Lei de Licitações.³⁴⁶

Assim, os critérios e as práticas sustentáveis foram objeto de regulamentação, na esfera da União, por meio do Decreto n. 7.746/2012,³⁴⁷ com redação dada pelo Decreto n. 9.178/2017, bem como pela Instrução Normativa n. 01/2010,³⁴⁸ do MPOG; e, no campo Estadual, na forma do Decreto n.

³⁴⁵ BRASIL. **Lei n. 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

³⁴⁶ “Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios [...], [...] do **desenvolvimento nacional sustentável** [...]”. (Sem grifos no original). BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁴⁷ “Art. 4: São diretrizes de sustentabilidade, entre outras: I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras”. BRASIL. **Decreto n. 7.746**, de 5 de junho de 2012 (redação dada pelo Decreto n. 9.178/2017). Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 09 abr. 2019.

³⁴⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa n. 01** de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

53.336/2008,³⁴⁹ do Estado de São Paulo; do Decreto n. 21.264/2016,³⁵⁰ do Estado de Rondônia, dentre outros.

No Poder Judiciário e nos TCs também existiu a regulamentação de critérios e práticas sustentáveis para compras públicas, a exemplo: a Resolução n. 201/2015,³⁵¹ do CNJ; a Resolução n. 23.474/2016,³⁵² do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); a Resolução n. 268/2015,³⁵³ do TCU; a Resolução TC-90/2014,³⁵⁴ do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

Inclusive, muitos desses Poderes e órgãos públicos criaram Planos de Gestão e de Logística Sustentável para suas aquisições e contratações, na linha do que definiu a União na Instrução Normativa n. 10/2012,³⁵⁵ com a formalização de Planos Anuais para CPS.

Ao examinar o conjunto de previsões legais e regulatórias em destaque, percebem-se os critérios e as práticas de sustentabilidade que devem ser inseridas nos atos de licitação por parte da Administração Pública, nas esferas federal, estadual e municipal.

³⁴⁹ SÃO PAULO. **Decreto n. 53.336**, de 20 de agosto de 2008. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53336-20.08.2008.html>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

³⁵⁰ RONDÔNIA. **Decreto n. 21.264**, de 20 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.diof.ro.gov.br/data/uploads/2016/09/Doe-20-09-2016.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

³⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 201**, de 3 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁵² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução n. 23.474**, de 19 de abril de 2016. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos Tribunais Eleitorais e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável da Justiça Eleitoral (PLS-JE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234742016.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

³⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução n. 268 TCU**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

³⁵⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). **Resolução TC-90/2014**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁵⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa 10**, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/394-instrucao-normativa-n-10-de-12-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Desse modo, por meio do quadro a seguir disposto, será possível vislumbrar o conjunto de parâmetros sustentáveis, já presentes na legislação brasileira, e que deveriam ser observados e cumpridos pelos gestores públicos, quando da formulação dos atos licitatórios para a aquisição de bens ou a contratação de serviços e obras. Saliente-se, no entanto, que tal rol é meramente exemplificativo. Veja-se:

1. COMPRA DE BENS	2. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	3. CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA
<p>a) exigência de que sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico ou biodegradável, que propicie a redução da emissão de gases de efeito estufa e a menor geração de resíduos, de acordo com o disposto nas Leis Federais 12.187/2009, 12.305/2010, 9.433/1997 e 10.295/2001;</p> <p>b) necessidade de que ostentem a certificação do INMETRO, por terem sido produzidos de modo sustentável;</p> <p>c) previsão de que não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva de RoHS (<i>Restriction of Certain Hazardous Substances</i>),³⁵⁶ tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs);</p> <p>d) estabelecimento de critérios de preferência pelo uso de matérias primas locais, originárias de manejo florestal sustentável ou reflorestamento;</p> <p>e) definição de que não contenham substâncias perigosas em concentração acima da</p>	<p>a) estabelecimento de previsão pela utilização de produtos de limpeza e conservação seguros e atóxicos, que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), bem como que sejam rastreáveis os recursos naturais utilizados para comprovar a origem sustentável;</p> <p>b) previsão do uso de equipamentos de limpeza que gerem o menor ruído possível, como definido na Resolução CONAMA n. 20, de 07 de dezembro de 1994.</p> <p>c) exigência da realização de programa de treinamento aos colaboradores, visando à redução do consumo de energia elétrica, água e produção de resíduos sólidos;</p> <p>d) priorização de medidas que propiciem a</p>	<p>a) elaboração prévia, detalhada e mais precisa possível dos Projetos Básicos e Executivos, os quais contemplem soluções de automação e iluminação natural, o uso de energias limpas, com equipamentos que reduzam o consumo, e, no sistema hidráulico, o reaproveitamento e uso da água da chuva;</p> <p>b) estabelecimento de diretrizes para que haja o menor impacto possível sobre os recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;</p> <p>c) exigência de que os materiais empregados nas obras sejam decorrentes de materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;</p> <p>d) previsão de medidas para que exista eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; geração de empregos, com o uso de mão de obra local;</p> <p>e) indicação de condições que considerem a maior vida útil e</p>

³⁵⁶ EUROPEAN UNION. **Directive 2011/65/EU** of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment Text with EEA relevance. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/65/oj>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

<p>recomendada pelos órgãos oficiais;</p> <p>f) previsão de rastreamento dos recursos naturais utilizados para comprovar a origem sustentável, com o uso de tecnologias que reduzam os impactos sobre a flora, fauna, ar, solo e água;</p> <p>g) indicação de que contenham maior vida útil e menor custo de manutenção;</p> <p>h) exigência do planejamento das aquisições, segundo as necessidades públicas, devidamente motivadas, com estudos por Plano de Logística e em atenção aos Programas de Eficiência de Gastos Públicos;</p> <p>i) realização das aquisições por meio eletrônico, visando à eficiência e à redução no consumo de papel;</p> <p>j) definição de que os bens sejam acondicionados em embalagens adequadas, com o menor volume possível, produzidas por processo reciclável, com plásticos degradáveis e/ou de fontes renováveis;</p> <p>k) criação de condicionantes para que se empregue a coleta seletiva e a logística reversa (Lei n. 12.305/2010), na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>	<p>qualidade de vida no ambiente de trabalho;</p> <p>e) criação de obrigações voltadas para a separação dos resíduos recicláveis; destinação adequada das pilhas e baterias usadas;</p> <p>f) planejamento das contratações de serviço, segundo as necessidades públicas, devidamente motivadas, com estudos por Plano de Logística e em atenção aos Programas de Eficiência de Gastos Públicos;</p> <p>g) realização das contratações por meio de processos eletrônicos, visando à eficiência e à redução no consumo de papel;</p> <p>h) previsão do emprego da coleta seletiva, bem como das medidas de logística reversa (Lei n. 12.305/2010), na destinação final de suprimentos de impressão, pilhas e baterias, pneus, lâmpadas, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, bem como produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.</p>	<p>o menor custo de manutenção para o empreendimento, com o uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;</p> <p>f) fixação de critérios prévios, com base no planejamento adequado das obras públicas, devidamente motivados, com estudos que evidenciem a necessidade do empreendimento, em atenção aos Programas de Eficiência de Gastos Públicos;</p> <p>g) indicação da origem sustentável dos recursos naturais utilizados, com o emprego de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento,</p> <p>h) estabelecimento do emprego da coleta seletiva e das medidas de logística reversa (Lei n. 12.305/2010), para haver o gerenciamento adequado dos resíduos gerados durante a execução das obras;</p> <p>i) necessidade de comprovação da regularidade ambiental dos insumos a serem utilizados nas obras (madeira, pedra, areia etc.).</p>
---	--	---

Quadro 1: Critérios e Práticas para Compras Públicas Sustentáveis. Fonte: autor.³⁵⁷

³⁵⁷ Quadro desenvolvido tendo como referência as seguintes normas: nova Lei de Licitações; Decreto n. 7.746/2012, da União; Decreto n. 21.264, do Estado de Rondônia; Instrução Normativa n. 01/2010, do MPOG; e, ainda, a obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O controle externo dos Tribunais de Contas na implementação de critérios e práticas de governança sustentável nas contratações públicas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí, SC, 2019. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2505/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Jos%C3%A9%20Arimateia%20-%20Ara%C3%BAjo%20de%20Queiroz.pdf>>. Acesso em: 05

Em apreciação ao resumo de critérios e práticas de sustentabilidade previstos no quadro em voga, extraídos das legislações e normas que os regulamentaram, na linha do atual art. 5º da nova Lei de Licitações, percebe-se que eles são vinculantes e impositivos.

Portanto, os TCs detêm a competência legal e a legitimidade para exigir, por meio de recomendações e determinações, que os agentes públicos, nas diferentes esferas de governo, cumpram os citados requisitos, à época do planejamento e da elaboração dos editais de licitação para CPS.

Com isso, constata-se que os TCs já detêm os parâmetros legais autorizativos para promover a difusão da sustentabilidade, ao tempo do exame dos atos licitatórios e das auditorias de avaliação da execução dos objetos contratuais.

Quanto à temática, Ferreira destaca o seguinte:

Só não há mais espaço, nem perdão, para os que ignoram a lei, para os que mal cumprem a lei e para os que voluntariamente descumprem a lei, por ação ou por omissão. Para todos esses a lei e o Direito reservam resposta, bem como para as provocações feitas junto à própria Administração, aos Tribunais de Contas e ao Poder Judiciário e que visam a conduzir o Brasil à ecossocioeconomia por meio das licitações públicas.³⁵⁸

Assim, as Cortes de Contas – juntamente com os demais entes integrantes do Poder Público, o setor privado e sociedade civil organizada – devem buscar a solução dos problemas que comprometem a realização das CPS.

Porém, pensando na ótica reversa, a partir do momento em que as normas já existentes, forem gradativamente aplicadas para efetivar compras e contratações públicas que obedeçam aos critérios e às práticas sustentáveis, poderá ser observada a alteração da mentalidade dos gestores públicos atuais, seguida da ampliação da atuação deles, o que possibilitará a construção de uma rede positiva capaz de difundir a inserção do princípio da sustentabilidade nos processos de CPS.

aut. 2019.

³⁵⁸ FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável – Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 150.

Considerado esse cenário, vislumbra-se um caminho para a implementação das leis em vigor, que tratam da sustentabilidade, o que pode ser uma das soluções ao grande desafio de Souza, qual seja: “construir comunidades sustentáveis e ambientes socioculturais onde se possa satisfazer as necessidades e aspirações da sociedade, sem diminuir as chances das gerações futuras”.³⁵⁹

Nessa perspectiva, os TCs – ao ampliarem suas ações nas atividades de controle externo para incentivar a governança sustentável nas aquisições da Administração Pública – constituem-se em órgãos públicos fundamentais o equilíbrio da vida no planeta.

3.2.1 A Sustentabilidade na Lei n. 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)³⁶⁰

Com o advento da nova Lei de Licitações³⁶¹ (originária do Projeto de Lei - PL 4253/20)³⁶² há a revogação progressiva da Lei n. 8.666/93, da Lei n. 10.520/02 e da Lei n. 12.462/11. Porém, a exigência de que os atos licitatórios sejam elaborados tendo por diretriz o princípio da sustentabilidade subsistiu, ainda mais forte.

À semelhança do art. 3º da Lei n. 8.666/93, o art. 5º da nova Lei de Licitações contemplou o princípio do desenvolvimento nacional sustentável como de

³⁵⁹ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **20 Anos de Sustentabilidade: Reflexões sobre Avanços e Desafios**. Revista da Unifebe, 2012. 11 (dez): 239-252. Disponível em: <http://www.unifebe.edu.br/revistaeletronica/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

³⁶⁰ Este subtítulo foi escrito com base na seguinte obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **SUSTENTABILIDADE: A diretriz da Nova Lei de Licitações (PL 1292/95)**. In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia (Org.). Constitucionalidade, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Porto Velho: Emeron, 2020. p. 122-140. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/E_BookMaio2020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

³⁶¹ “Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁶² BRASIL. Senado Federal. Projeto de **Lei nº 4253, de 2020**. Substitutivo da Câmara dos Deputados aos projetos de lei do Senado nºs 163, de 1995; e 559, de 2013. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1615559848936&disposition=inline>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

observância obrigatória para a realização de procedimentos licitatórios. Veja-se:

[...] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do **desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).³⁶³ [...] (Sem grifos no original).

Quanto à obrigatoriedade legal do administrador público deflagrar licitações sustentáveis, Villac salientou que a “[...] busca ao desenvolvimento nacional sustentável já é obrigatória na lei hoje vigente e não se traduz em mera faculdade”.³⁶⁴ Nessa vertente, a autora indica que a nova Lei de Licitações não deixa “[...] dúvidas de que toda e qualquer licitação brasileira há de ser sustentável, devendo ser motivada administrativamente a sua não realização. [...]”.³⁶⁵

A ideia de desenvolvimento nacional sustentável, presente no citado artigo, entretanto, deve superar a visão da sustentabilidade apenas no aspecto econômico. Ao caso, Villac ensina o seguinte:

[...] O Projeto de Lei, ao eleger o desenvolvimento sustentável como princípio expressamente previsto é contributivo ao processo de desmistificação da ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, em um movimento – este se pode denominar de crescente – da inserção de novos valores a serem perseguidos pelas contratações públicas, para além do estrito menor preço (**nem sempre sinônimo de qualidade e observância da sustentabilidade social, ambiental e ética**) [...].³⁶⁶ (Sem grifo no original).

³⁶³ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁶⁴ VILLAC, Teresa. **Contratações públicas sustentáveis**: Obrigatórias? ONLL – Observatório da Nova Lei de Licitações. Editora Fórum. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2019/10/28/contratacoes-publicas-sustentaveis-obrigatorias/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

³⁶⁵ VILLAC, Teresa. **Contratações públicas sustentáveis**: Obrigatórias? ONLL – Observatório da Nova Lei de Licitações. Editora Fórum. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2019/10/28/contratacoes-publicas-sustentaveis-obrigatorias/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

³⁶⁶ VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade**: estudo comparativo no RDC, Lei das Estatais para compreensão do PL n. 1292/95. ONLL – Observatório da Nova Lei de Licitações. Editora Fórum.

Afere-se, assim, que o princípio da sustentabilidade, além da dimensão econômica, abrange os aspectos ético, ambiental e social como norte para que a Administração Pública eleja sempre a proposta que contemple o melhor preço, uma vez que o menor valor nem sempre atende aos critérios de sustentabilidade em suas múltiplas dimensões.

O art. 11 da nova Lei de Licitações dispõe sobre os objetivos do processo licitatório, dentre os quais: “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto” (inciso I). O mencionado artigo também contempla o incentivo à “[...] inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável” (inciso IV),³⁶⁷ refletindo a necessidade de atendimento às dimensões tecnológica e cultural da sustentabilidade.

No ponto, andou bem o legislador, principalmente ao destacar, no parágrafo único do referido art. 11, que a alta administração do órgão ou entidade é a responsável pela governança das contratações que sigam estes moldes.

Na sequência, o art. 34, § 1º, da nova Lei de Licitações³⁶⁸ disciplinou sobre a escolha da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, considerados os custos diretos e indiretos e o ciclo de vida dos produtos, o que há tempos já era objeto das análises de Freitas ao destacar a necessidade de existir a ponderação obrigatória dos custos e benefícios ambientais, sociais e econômicos, quando da formulação dos atos de licitação para as aquisições e contratações do

Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/16/sustentabilidade-estudo-comparativo-no-rdc-lei-das-estatais-para-compreensao-do-pl-1292-95/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

³⁶⁷ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁶⁸ “Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação. **§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio**, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento”. (Sem grifos no original). BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Poder Público.³⁶⁹

Nessa linha, o art. 44 da nova Lei de Licitações inovou ao descrever que “quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa”.³⁷⁰

O referido estudo, na linha do art. 18, § 1º, I a XIII, da nova Lei de Licitações “[...] deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação [...]”,³⁷¹ inclusive quanto aos possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras.

Nesse viés, a incorporação de critérios de aferição dos impactos gerados, em todo o ciclo de vida dos produtos, deve ocorrer com a inserção de parâmetros objetivos de mensuração nos atos licitatórios, com base nos estudos efetivados, na fase interna do certame, os quais possam revelar os efeitos ambientais, sociais e econômicos, diretos e indiretos, gerados com a aquisição do objeto pretendido pela Administração Pública.

Esse entendimento também deve ser aplicável às licitações para a contratação de obras e serviços de engenharia, na exata dicção do art. 45 da nova Lei de Licitações, o qual delinea os seguintes parâmetros:

[...] Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: I – disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; II – mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; III –

³⁶⁹ FREITAS, Juarez. **Licitações e sustentabilidade**: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76861>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁷⁰ BRASIL. Senado Federal. Projeto de **Lei nº 4253, de 2020**. Substitutivo da Câmara dos Deputados aos projetos de lei do Senado nºs 163, de 1995; e 559, de 2013. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1615559848936&disposition=inline>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

³⁷¹ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais; IV – avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística; V – proteção do patrimônio histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas; VI – acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida [...].³⁷²

Em complemento, a teor dos ensinamentos de Freitas, a proposta mais vantajosa é aquela que pondera, de maneira objetiva, todos os custos frente aos benefícios sociais, econômicos e ambientais.³⁷³ Em referência ao mencionado autor, ao texto da nova Lei de Licitações, bem como na linha daquilo já expresso neste estudo, afere-se que a proposta mais vantajosa deve ser a formulada por parâmetros sustentáveis.

Por fim, outra importantíssima previsão da nova Lei de Licitações é a da remuneração variável, tendo por base critérios de sustentabilidade. *Ipsis litteris*:

[...] Art. 143. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida **remuneração variável vinculada** ao desempenho do contratado, **com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental** e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato. § 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica[...].³⁷⁴ (Sem grifos no original).

Nas bases transcritas, entende-se que a Administração Pública, na aquisição de bens, serviços ou obras de engenharia, deve adotar medidas de governança visando à seleção da proposta que contenha o melhor preço, sob a diretriz da sustentabilidade.

Portanto, agindo o gestor público por meio da governança, será possível proceder à realização da política pública de implementação da

³⁷² BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁷³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 268-269.

³⁷⁴ BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

sustentabilidade nas licitações para CPS,³⁷⁵ com maior probabilidade de trazer soluções para que os atos de licitação sejam deflagrados, obrigatoriamente, pela Administração Pública brasileira, segundo os novos critérios de sustentabilidade delineados na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em benefício à sociedade, à economia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.3 A observância de planejamento estratégico que contemple Planos de Ação, Logística e o Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis

A governança para CPS exige do Administrador Público participação, liderança, responsabilidade, orientação por consenso, equidade, efetividade, eficiência, *accountability*, transparência e visão estratégica,³⁷⁶ somados aos parâmetros referenciados neste estudo.

Voltado ao campo estratégico, mostra-se salutar o planejamento e o regular desenvolvimento da fase interna das licitações. Nesse desiderato, revela-se essencial que os TCs orientem os entes jurisdicionados, no âmbito de cada competência, principalmente para a constituição de Planejamento Estratégico que contemple planos de ação e logística sustentáveis, bem como o Plano Anual de Contratações Públicas Sustentáveis, na linha dos artigos 5º (princípio do planejamento) e 11, parágrafo único, da nova Lei de Licitações.³⁷⁷

³⁷⁵ QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **Tribunais de Contas na rede de governança para a promoção de compras públicas sustentáveis**. In: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos; OLIVEIRA FILHO, Raimundo (Orgs.). O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública. Porto Velho: TCE-RO, 2019. p. 54-79. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-BOOK-VIII-FORUM-2019.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

³⁷⁶ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público (NBASP): nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros**. Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 28. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E73CD0>>. Acesso em: 19 maio 2019.

³⁷⁷ “Art. 11 [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-

A mencionada orientação decorre das previsões normativas delineadas no subtítulo anterior, sendo que pode ter por referência os diversos manuais e guias que orientam o procedimento para CPS, dentre os quais: o Manual de Compras Sustentáveis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC);³⁷⁸ o Guia das Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho;³⁷⁹ o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis (NESLIC); o Guia Prático de Licitações Sustentáveis da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo,³⁸⁰ afora aqueles já referenciados nesta pesquisa.

Os julgados do TCU, *exempli gratia*, já contemplam acórdãos que recomendam e determinam medidas de fazer aos gestores públicos para a progressiva inserção de critérios e práticas de governança e sustentabilidade nos planos de compras públicas, devendo tais proposições compor o Planejamento Estratégico da Administração Pública Federal.

As manifestações do mencionado Tribunal estão contempladas na obra “Auditoria em Sustentabilidade na Administração Pública Federal”,³⁸¹ a qual detalha os julgados do TCU, com diretrizes gerais de ação, na referida área.

Ao caso, além do Acórdão n. 1.752/2011 – Plenário,³⁸² em que se determinou a redução de consumo de papel, energia elétrica e água, bem como do

2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

³⁷⁸ BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Manual de Compras Sustentáveis**. Disponível em: <<http://ufscsustentavel.ufsc.br/files/2016/04/MANUAL-WEB.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

³⁷⁹ BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). **Guia das Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho**. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c6fcf316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 14 jul. 2019.

³⁸⁰ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis NESLIC**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/13806>. Acesso em: 14 jul. 2019.

³⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria em Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-em-sustentabilidade-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

³⁸² “[...] 9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente, em 90 (noventa) dias, um plano de ação visando a orientar e a incentivar todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adotarem medidas para o aumento da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos naturais, em especial energia elétrica, água e papel, considerando a adesão do

Acórdão n. 2.622/2015 – Plenário,³⁸³ no qual se buscou informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições, mais uma vez, cabe considerável destaque ao Acórdão n. 1.056/2017 – Plenário.³⁸⁴

É que, por intermédio deste último acórdão, a Corte de Contas da União determinou a instrumentalização do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração; a criação de Planos de Gestão e Logística Sustentável, conforme definido no Planejamento Estratégico de cada órgão e entidade da Administração Federal. E, ainda, estabeleceu a necessidade do Plano Anual de Contratações Públicas, com a especificação dos requisitos de sustentabilidade, recortes:

Acórdão 1.056/2017 – Plenário [...] 9.2. determinar que, nos termos do art. 45 da Lei n. 8.443, de 1992, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [...], [...] promova a necessária aplicação do art. 3º, caput, da Lei n. 8.666, de 1993, de sorte a adotar as providências necessárias para que, a partir de 1º de janeiro de 2018, sejam efetivamente aplicadas as seguintes medidas: 9.2.1. implementar o **Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade na Administração (IASA)** [...]. [...] 9.2.2. atuar, em conjunto com os integrantes da CISAP, no sentido de: 9.2.2.1. exigir que os **Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS)** ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade [...], [...] 9.2.5. exigir a devida apresentação da **Plano Anual de Contratações pelos órgãos e entidades integrantes do SISG, especificando os itens com requisitos de sustentabilidade** que serão adquiridos em consonância com o correspondente PLS; [...], [...] 9.4. determinar [...], [...] promova a necessária aplicação do art. 3º, caput, da Lei n. 8.666, de 1993, com o intuito de, a partir de 1º de janeiro de 2018, exigir e acompanhar a elaboração, a implementação e a avaliação dos **Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS)** pelos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional (APF), em consonância com o art. 16 do Decreto n. 7.746, de 2012 [...].³⁸⁵ (Sem grifos no original).

País aos acordos internacionais: Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Processo Marrakech [...]”. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1.752/2011** – Plenário. Relator: Ministro André Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2622/2015** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁸⁵ Noutra pesquisa, voltada exclusivamente à atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), foi defendida a criação do Plano de Ação e do Índice de Acompanhamento da Sustentabilidade; e, ainda, o estabelecimento de Programas de Gestão de Logística Sustentável, com a previsão do Plano Anual de Compras Públicas no Plano Estratégico dos órgãos e entidades

Diante da importância da matéria transcrita, acórdãos do TCU com disposições sobre gestão de aquisições públicas, tal como o Acórdão n. 2622/2015 – Plenário, têm sido levados ao conhecimento³⁸⁶ dos demais TCEs e TCMs, justamente para o incentivo à ampliação da rede de governança nessa área estratégica.

No plano da governança, realmente as normas internas das Cortes de Contas vêm sendo ampliadas. Observando o Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços do TCE/RO,³⁸⁷ a título de exemplo, vê-se que ele está alinhado ao Planejamento Estratégico da instituição, ainda que se entenda que deva ser aprimorado para que as aquisições sejam também sustentáveis, com a criação de programas de ação e logística sustentáveis, seguindo a linha do normatizado pelo TCU, na senda do art. 13 da Resolução n. 268, de 04 de março de 2015.³⁸⁸

públicas. QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O Controle Externo sobre as Licitações Públicas voltado à Governança Sustentável Multidimensional**. In: COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos (Orgs.). Os Avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. Porto Velho: TCE-RO, 2018, p. 127-131. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/E-book-TCE-RO.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

³⁸⁶ “[...] 9.13. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam à(o)(s): [...], [...] 9.13.5. Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do trabalho”. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2622/2015** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁸⁷ “Art. 2º As contratações de bens e serviços deverão [...] estar alinhadas com o **Planejamento Estratégico da instituição**. Art. 3º Para cada exercício orçamentário **será elaborado o Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços – PACC**, documento estratégico de alinhamento do planejamento com a execução orçamentária, dispondo de prazos de encaminhamento das demandas de contratações vinculadas aos projetos, ações e atividades desenvolvidas no âmbito do TCE-RO”. (Sem grifos no original). BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). Portaria n. 280, de 31 de março de 2017. **Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços**. Diário Oficial Eletrônico n. 1363, de 31.03.2017. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01363_2017-3-31-15-24-28.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁸⁸ “Art. 13. O PLS/TCU deverá promover, entre outros: I - inclusão de **critérios socioambientais nos editais de licitação para aquisição de bens permanentes e de consumo, contratação de serviços e de obras**; II - adoção de práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços, baseada em estudos e pesquisas realizados, levando em consideração o ciclo de vida dos produtos, desde o planejamento e uso, até a destinação ambientalmente adequada dos produtos; III - ações sistemáticas de sensibilização, conscientização e **capacitação de servidores e demais colaboradores** do Tribunal; [...]”. (Sem grifos no original). BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução n. 268**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2577CE45D01578BD05C273D11>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

A criação de programas de logística e planos anuais de ação para CPS, como demonstrado nesta pesquisa, bem como em atenção à matéria regulamentada pelo TCU, primeiramente deve ter por elementos a educação para a sustentabilidade, de modo a capacitar os gestores e servidores numa verdadeira mudança de cultura; servir como instrumento de orientação, por recomendações e determinações, para a inserção dos critérios e práticas de CPS, já definidos em Lei; e, como será tratado no subtítulo a seguir, possibilitar a utilização de auditoria para o monitoramento e avaliação das medidas implementadas.

Em síntese, os TCs devem atuar no controle externo das Administrações Públicas federal, estadual e municipal, para que haja a utilização de parâmetros de sustentabilidade ambiental, social e econômica já quando da fiscalização dos atos licitatórios, com o objetivo de apoiar e estimular boas práticas de governança sustentável, previamente estabelecidas no Planejamento Estratégico, a ser integrado por planos de ação e logística sustentáveis, bem como pelo Plano Anual de Contratações Públicas Sustentáveis.

3.4 O monitoramento dos processos para Compras Públicas Sustentáveis

Em relação ao monitoramento dos procedimentos administrativos para CPS, as NBASP disciplinam sobre a importância das ações do Controle Externo dos TCs para a governança no setor público, destacando o seguinte:

[...] as ações de controle externo apoiam os responsáveis pela governança do setor público no exercício de suas responsabilidades ao **monitorar e reportar sobre as medidas adotadas para sanar falhas, aperfeiçoar atividades e aproveitar oportunidades de melhoria**, assim, complementando o ciclo de *accountability*.³⁸⁹ (Sem grifos no original).

A considerar o transcrito, o monitoramento apresenta-se como o último eixo estrutural de que os TCs dispõem para orientar, recomendar e determinar à Administração Pública que proceda aos ajustes nos processos de CPS.

³⁸⁹ INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público (NBASP): nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros.** Belo Horizonte: IRB, 2015, p. 28. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E73CD0>>. Acesso em: 19 maio 2019.

Nessa fase, o acompanhamento dos processos das aquisições possibilita sanar eventuais falhas, bem como aperfeiçoar e alinhar os editais às práticas e aos critérios legais de sustentabilidade ambiental, econômica e social. E, a partir desta etapa, completa-se o ciclo da *accountability*. Nesse seguimento, o TCU dispôs e regulamentou a auditoria para o monitoramento das CPS, conforme as disposições do Acórdão n. 1056/2017 – Plenário³⁹⁰ e do art. 13 da Resolução n. 268, de 04 de março de 2015.³⁹¹

Desse modo, não basta as Cortes de Contas fiscalizarem a Administração Pública apenas quanto aos parâmetros sustentáveis, fixados na fase da licitação, faz-se salutar o acompanhamento contínuo do verdadeiro cumprimento desses critérios, por meio do monitoramento, etapa na qual se confere o saneamento de todos os possíveis vícios que possam ter como efeito³⁹² o comprometimento da sustentabilidade.

Assim, os TCs se revelam como órgãos direcionadores do Poder Público na adoção de medidas de governança para a promoção da sustentabilidade nas compras públicas, constituindo-se o monitoramento em uma ferramenta eficiente e eficaz para demonstrar as falhas na aquisição de bens, na prestação dos serviços e na execução das obras.

Em síntese, neste subtítulo, traçam-se apenas linhas gerais e breves sobre o monitoramento das CPS, salientando-se que esse procedimento se constitui

³⁹⁰ “[...] o TCU promover a adicional adoção das seguintes medidas: [...] b) promover estudos no sentido de incluir, no correspondente **procedimento de auditoria, a possibilidade de a APF realizar aquisições de produtos e serviços sustentáveis**, com maior agilidade e eficiência [...]”. (Sem grifos no original). BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³⁹¹ “Art. 13. O PLS/TCU deverá promover, entre outros: [...] **IV - monitoramento e avaliação das medidas implementadas**, inclusive quanto à relação custo/benefício; [...]”. (Sem grifos no original). BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução n. 268 TCU**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

³⁹² “Os efeitos são as reais consequências da diferença entre o critério preestabelecido e a condição constatada pelo profissional de auditoria, representados por fatos que evidenciam os erros ou prejuízos identificados e expressos, que demonstrem a necessidade de ações corretivas”. INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 50.

em uma das etapas do processo da Auditoria de Sustentabilidade, portanto será melhor detalhado na parte final deste estudo.

Ademais, numa visão macro, os subtítulos desenvolvidos ao final deste capítulo indicam as diretrizes gerais pelas quais os TCs devem direcionar a Gestão Pública na realização de CPS, em resumo, com: a) a educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos gestores públicos; b) a exigência do cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis definidos na legislação; c) a orientação para que o planejamento estratégico do Poder Público contemple planos de ação, logística e o plano anual de CPS; e, d) a realização do monitoramento.

Por essas bases, tendo em vista que a sustentabilidade é o alicerce para o desenvolvimento humano, constata-se ser fundamental a participação dos TCs no fortalecimento da rede de governança para a promoção de CPS no Brasil, uma vez que estas Cortes detêm a *expertise* e os mecanismos necessários para orientar, recomendar e determinar aos gestores públicos – com base nas citadas diretrizes estruturais – o aprimoramento dos processos destinados à aquisição de bens, serviços e obras, em atenção aos critérios e às práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social, o que viabiliza a concretização do objetivo n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030 da ONU.

Ao final, além de recomendar e determinar aos administradores públicos que adotem critérios e práticas sustentáveis, no curso das aquisições e contratações do Poder Público, faz-se imprescindível que o controle externo dos TCs efetive a fiscalização e o acompanhamento – prévio, concomitante e posterior ao processo da licitação – no sentido de examinar se os parâmetros fixados preliminarmente no edital foram, de fato, implementados ao tempo da entrega do bem, da prestação dos serviços ou da construção da obra de arquitetura e engenharia. Para tanto, é fundamental a utilização do instrumento da auditoria, conforme será abordado nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 4

O CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS POR AUDITORIA

Traçadas as premissas iniciais relativas aos parâmetros que devem ser seguidos pelos gestores públicos, ao tempo da deflagração de processos licitatórios para CPS de bens, serviços e obras de arquitetura e engenharia, em observância ao princípio da sustentabilidade ambiental, social e econômica, em primeiro plano e sob a perspectiva geral, o presente estudo passa a dispor sobre o exercício do controle externo dos TCs por meio de auditorias.

4.1 Princípios comuns à auditoria

Conforme os regramentos dispostos na série INTOSAI-Princípios (INTOSAI-P), a Organização Internacional das Instituições Superiores elencou os primados que os auditores e as EFS (no que se inclui os TCs) devem seguir para o exame adequado dos recursos utilizados pelos governos e entidades públicas, o que também é aplicável à fiscalização sobre a compra de bens e a contratação dos serviços e obras.

A INTOSAI-P 1 (Declaração de Lima)³⁹³ e a INTOSAI-P 10 (Declaração do México quanto à independência das EFS)³⁹⁴ tratam substancialmente do princípio da independência, mas também sobre a autonomia financeira, gerencial e administrativa das EFS; das relações entre o Legislativo – auxiliado pelos TCs nas suas fiscalizações – com o Governo e a Administração Pública; dos marcos constitucionais e normativos; dos métodos de controle; da competência das EFS para a realização de auditorias, com acesso irrestrito às informações; dos direitos do auditado de ser informado dos trabalhos da auditoria; da divulgação dos resultados

³⁹³ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration**. p. 15. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

³⁹⁴ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 10 – Mexico Declaration on SAI Independence**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

da fiscalização; e, ainda, dos mecanismos para efetivar recomendações.

As citadas normas, portanto, delineiam o âmbito de competência e de atuação dos órgãos de controle, justificando a razão porque os TCs precisam deter independência e autonomia para poderem desempenhar, adequadamente, suas funções, com o livre acesso aos dados e às informações, mantendo o harmonioso relacionamento junto aos demais “*stakeholders*”³⁹⁵ para bem desenvolver sua missão constitucional de exercer o controle externo, com a disponibilização dos recursos necessários à realização dos trabalhos de auditoria.

Nessa senda, também é a INTOSAI-P 12 (Valor e benefícios das EFS, marcando a diferença na vida dos cidadãos),³⁹⁶ a qual contempla os princípios afetos à regulamentação das auditorias; à boa governança no setor público; à comunicação eficaz dos resultados das fiscalizações aos interessados; à apresentação dos relatórios de auditoria como fonte de conhecimentos e orientação, independente e objetiva, de apoio à troca de informações, no setor público; à garantia de transparência; ao código de ética dos profissionais de auditoria e à experiência e qualidade dos trabalhos, com a capacitação e a promoção da aprendizagem e do conhecimento.

Nota-se, com isso, que o instrumento da auditoria não deve ser utilizado de maneira impositiva ou autoritária, devendo ser fruto de um processo de construção pelo diálogo, com comunicação eficiente e formação de rede inter-relacionada entre os agentes públicos que integram o ente auditado e os membros da comissão que desempenham a função. Nessa ótica, deve imperar a transparência, a interlocução, a troca de experiências, sempre abrindo-se a possibilidade da apresentação de esclarecimento para o saneamento de eventuais

³⁹⁵ “[...] any group or individual who is affected by or can affect the achievement of an organization’s objectives”. Qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa (tradução livre). FREEMAN, R. Edward; McVea, John. **Strategic Management: a Stakeholder Approach**. The Darden School University of Virginia. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511>. Acesso em: 04 jul. 2020.

³⁹⁶ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 12 – The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions** – making a difference to the lives of citizens. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

inconsistências levantadas, ao longo dos trabalhos, posto que o resultado deve refletir o atingimento do objetivo comum a todos (melhoria da gestão), com o aprimoramento das boas práticas de governança e sustentabilidade.

Ao seu turno, a INTOSAI-P 20 (Princípios de transparência e prestação de contas)³⁹⁷ dispõe sobre os princípios da responsabilidade e da transparência, com a obrigação de prestação de contas pelo gestor; a missão estratégica das EFS; as normas, os procedimentos, as metodologias e os objetivos da auditoria; a aplicação da integridade e da ética em todos os níveis profissionais; a gestão das operações de auditoria com economia, eficiência, eficácia, incluindo-se a informação e a comunicação públicas dos custos para se obter as conclusões e os resultados; e, por fim, a utilização de especialistas externos para aperfeiçoar a qualidade dos trabalhos.

A transparência, por certo, reflete a nova ordem mundial, as informações e os dados devem ter a publicidade como regra, sendo exceção o sigilo, cabível apenas nos casos necessários à garantia do curso regular dos trabalhos, conforme definido na lei e nas normas de auditoria. Ao auditor, como será disposto ao longo desta pesquisa, compete agir com responsabilidade, zelo, ética, seguindo os procedimentos e os regulamentos, sem se afastar da metodologia definida, com vista a atingir o objetivo traçado no planejamento da auditoria, sendo possível que – em virtude da dificuldade no tratamento de certas matérias – haja a participação de um auditor externo, especialista no assunto, para que seja produzido o melhor produto.

Somado a isto, a INTOSAI-P 50 (Princípios fundamentais das atividades jurisdicionais das EFS)³⁹⁸ contempla os princípios da liberdade de acesso às informações; do controle de qualidade; dentre diversos outros regramentos já

³⁹⁷ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 20 – Principles of Transparency and Accountability** – making a difference to the lives of citizens. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-20-principles-of-transparency-and-accountability/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

³⁹⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 50 – Principles of jurisdictional activities of SAIs**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-20-principles-of-transparency-and-accountability/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

dispostos na série INTOSAI-P, com o destaque para os preceitos afetos às atividades gerais das EFS, no contexto jurisdicional.

A qualidade é o norte de todo o processo da auditoria; e, para tanto, os TCs precisarão programar as fiscalizações a serem desenvolvidas junto aos seus jurisdicionados. Porém, o início da execução de qualquer medida de controle deve ser precedido de planejamento, com a participação dos auditores mais experientes e qualificados, em garantia à fixação dos melhores parâmetros a serem trilhados no curso da auditoragem.

Além dos princípios relacionados na série INTOSAI-P, há diversos outros elencados pela INTOSAI em seus regramentos, tais como aqueles dispostos na série INTOSAI “standards” (padrões), a exemplo do pronunciamento profissional da ISSAI 100 (Princípios fundamentais da auditoria do setor público),³⁹⁹ que relaciona aos propósitos, aos marcos de referência, aos elementos e aos preceitos gerais da auditoria do setor público, indicando-se os tipos e os objetivos das diferentes espécies de auditoria.

O pronunciamento profissional ISSAI 100 é um dos principais direcionadores criados pela INTOSAI para a auditoria no setor público, uma vez que contempla os primados gerais de atuação que constituem a base para os TCs construírem seus parâmetros de atuação, geralmente presentes em todas as normas e manuais de auditoria. Os preceitos em voga constituem a série ISSAI e serão abordados a seguir, bem como no decorrer da presente pesquisa.

Somado a isso, a referida série contempla os pronunciamentos profissionais da ISSAI 300 (Princípios da auditoria de desempenho)⁴⁰⁰ e da ISSAI 400 (Princípios da auditoria de cumprimento),⁴⁰¹ nas quais são elencadas as

³⁹⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**. p. 06. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai-100-es.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

⁴⁰⁰ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 300 – Performance Audit Principles**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁴⁰¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 400 – Compliance Audit Principles**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/issai-400-compliance-audit-principles/>>.

diretrizes destas espécies de auditoria, com a descrição dos primados gerais (objeto, enfoque, critérios, riscos, materialidade, documentação, comunicação de achados, habilidades dos auditores, controle de qualidade), bem como dos princípios afetos ao processo destas auditorias (planejamento, realização, elaboração de informações e acompanhamento).

Os princípios em destaque formam a base para a criação ou o desenvolvimento de auditorias de qualidade, isto é, aquelas em que o produto seja um espelho da real situação encontrada no ente auditado.

O controle externo também deve ter por referência alguns princípios da prática de auditoria elencados nas NAGs,⁴⁰² os quais são divididos da seguinte maneira:

a) princípios relacionados ao Auditor de Controle Externo,⁴⁰³ isto é, ao profissional técnico, integrante da carreira de servidores efetivos dos TCs, devidamente capacitado para a realização dos trabalhos de auditoria: competência técnica, zelo, responsabilidade, independência,⁴⁰⁴ ética, sigilo, bem como manter boas relações humanas, comunicação, educação continuada; habilidades técnicas; julgamento e ceticismo profissionais;

b) princípios gerais relacionados à auditoria: objeto, objetivos, abordagem, critério, risco, controle de qualidade, materialidade e documentação;⁴⁰⁵

compliance-audit-principles/>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁴⁰² INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 14.

⁴⁰³ COP por composição, o qual teve por referência o conceito de profissional de auditoria governamental presente na seguinte obra: INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 14.

⁴⁰⁴ Relativamente à independência, devem ser observados os 08 (oito) princípios estabelecidos pela INTOSAI na Declaração do México sobre Independência das EFS. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 10 – Mexico Declaration on SAI Independence**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁴⁰⁵ “1105 – DOCUMENTAÇÃO DE AUDITORIA: documentos e anotações preparados em qualquer meio com informações e provas elaborados diretamente pelo profissional de auditoria governamental ou por sua solicitação e supervisão, ou por ele obtido, que registram as evidências

c) princípios afetos ao processo de auditoria: metodologia, escopo, planejamento, execução, relatório, supervisão, revisão e monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações.⁴⁰⁶

Esse conjunto principiológico, presente nos pronunciamentos da INTOSAI e nas normas das NAGs, orientam quanto à realização adequada dos trabalhos de auditoria; e, no Brasil, como expresso neste estudo, tais normatizações são referência para a atuação do TCU, bem como para todos os TCs dos estados e dos municípios, razão pela qual os primados neles indicados serão utilizados como norte para a criação do instrumento de auditoria que se pretende propor, ao final desta pesquisa.

4.2 Conceitos de auditoria

Tendo em conta o delineado nos termos da INTOSAI-P 1 (Declaração de Lima) a “[...] Audit is not an end in itself but an indispensable part of a regulatory system whose aim is to reveal deviations from accepted standards and violations of the principles of legality, efficiency, effectiveness and economy [...]”;⁴⁰⁷ e, ainda, do princípio da sustentabilidade, pois, como estudado nos capítulos anteriores, as licitações devem ser desenvolvidas com o pleno atendimento aos parâmetros de sustentabilidade, revelando-se essencial que os TCs realizem o controle sobre essa ótica.

Seiffert ensina que “[...] a palavra auditoria é originária do latim *auditus*,

dos trabalhos executados e fundamentam sua opinião e comentários. Também denominada **papéis de trabalho**”. (Sem grifos no original). INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 12.

⁴⁰⁶ Os princípios, referenciados nas letras “a”, “b” e “c”, foram extraídos das seguintes obras: INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 300 – Performance Audit Principles**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles/>>. Acesso em: 22 jun. 2020 – INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 31-86.

⁴⁰⁷ A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration**. p. 07. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

que significa audição, e de *audire*, que significa *ouvir*".⁴⁰⁸ Nas lições da autora, é possível extrair que a auditoria surgiu como um mecanismo de prudência, um tipo de verificação de fidelidade.

Diante do pensamento da autora, e, considerando que a presente pesquisa objetiva estudar a prudência do Poder Público ao realizar suas compras, mostra-se salutar colacionar o conceito de auditoria do setor público, segundo internacionalmente descrito pela INTOSAI, na ISSAI 100, recorte:

[...] public-sector auditing can be described as a systematic process of objectively obtaining and evaluating evidence to determine whether information or actual conditions conform to established criteria. Public-sector auditing is essential in that it provides legislative and oversight bodies, those charged with governance and the general public with information and independent and objective assessments concerning the stewardship and performance of government policies, programmes or operations.⁴⁰⁹

O conceito disposto oferece uma visão ampla da auditoria. Essa definição é geral e as auditorias são classificadas em três espécies: "financial audit, performance audit and compliance audit".⁴¹⁰ A primeira, abrange os aspectos orçamentários e financeiros; e, de acordo com Vale, a segunda, destina-se ao exame da "[...] economia, eficiência e eficácia na gestão de recursos públicos";⁴¹¹ e, a terceira, relaciona-se à análise dos "[...] atos e fatos da Administração Pública

⁴⁰⁸ SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Auditoria de sistemas de gestão**: princípios, procedimentos, e práticas com ênfase nas normas ISSO (9001, 14001, 22000) e OHSAS 18001. São Paulo: Atlas. 2013 p. 05.

⁴⁰⁹ A auditoria do setor público pode ser descrita como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis. A auditoria do setor público é essencial, pois, fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público em geral, informações e avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**. p. 04. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai-100-es.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

⁴¹⁰ Financeira, operacional e de conformidade (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**. p. 04. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai-100-es.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

⁴¹¹ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. João Pessoa: autor associado, 2001, p. 16.

quanto aos requisitos legais aplicáveis”.⁴¹²

Nesta pesquisa, contudo, o foco maior encontra-se na auditoria de conformidade e na auditoria operacional.

A auditoria de conformidade, nas palavras de Seiffert, “[...] é o tipo mais comum e antigo de auditoria, que consiste em verificar a conformidade de uma organização em relação aos requisitos legais, políticos, melhores práticas”.⁴¹³

Nessa senda, o TCU define a auditoria operacional como o “[...] exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.⁴¹⁴

Por esta visão, se pretende proceder à investigação conjunta tanto do cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis, segundo os parâmetros legais (o que é próprio da auditoria de conformidade), quanto se tais mecanismos para CPS estão sendo efetivados, no mundo fático, com a gestão econômica, eficiente e eficaz dos recursos públicos (o que é da natureza da auditoria operacional).

Assim, melhor orienta esta pesquisa a definição constante das NAGs, porque nelas a auditoria é entendida como o: “[...] exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério, com o fim de emitir uma opinião ou comentário”.⁴¹⁵

Em suma, observa-se que este conceito melhor expressa o âmbito da atuação do controle externo dos TCs, somando-se a apuração de dada matéria – no

⁴¹² VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 16.

⁴¹³ SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Auditoria de sistemas de gestão**: princípios, procedimentos, e práticas com ênfase nas normas ISSO (9001, 14001, 22000) e OHSAS 18001. São Paulo: Atlas. 2013, p. 37.

⁴¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴¹⁵ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo, p. 11.

caso, a efetivação de CPS – por parâmetros legais e técnicos, por óbvio, sob a perspectiva de gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, em termos ambientais, sociais e econômicos.

E, estabelecida a definição adequada para a auditoria, desde logo, visando fornecer um conhecimento prévio, frente à tecnicidade da matéria, mostra-se didático esclarecer o significado de algumas categorias, adotando-as como conceitos operacionais, na senda do descrito nas NAGs, são elas:

[...] 1113 – EVIDÊNCIAS DE AUDITORIA: são elementos de convicção dos trabalhos efetuados pelo profissional de auditoria governamental, devidamente documentados, e que devem ser adequados, relevantes e razoáveis para fundamentar a opinião e as conclusões.

[...] 1116 – MATERIALIDADE: critério de avaliação de elementos quantitativos, representativos em determinado contexto, pertinentes ao objeto da auditoria governamental ou que se tenha deles provável influência nos resultados das auditorias.

[...] 1122 – RELEVÂNCIA: critério de avaliação que busca revelar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integridade e integralidade das informações, independentemente de sua materialidade.⁴¹⁶

Além dos conceitos transcritos, também é relevante descrever alguns termos técnicos importantes para se entender a metodologia de um processo de auditoria, os quais serão salutar para o esclarecimento das matrizes presentes no capítulo seguinte desta pesquisa, são eles:

[...] 4111.3.1 – **Critério**: consiste na situação ideal ou esperada, conforme normas legais e regulamentares aplicáveis e boas práticas ou planos da Administração, constituindo-se em padrões normativos ou operacionais usados para determinar se o ente auditado atende aos objetivos fixados.

4111.3.2 – **Condição**: entende-se como condição a situação encontrada pelo profissional de auditoria governamental e documentada, constituindo-se no fato ocorrido ou na própria existência do achado. **Os achados** ocorrem quando a condição verificada não se encontra aderente ao critério preestabelecido.

4111.3.3 – **Causa**: consiste nas razões e nos motivos que levaram ao descumprimento da norma legal ou à ocorrência da condição de desempenho, representando a origem da divergência entre a condição e o critério. A identificação das causas com precisão permite a elaboração de recomendações adequadas e construtivas.

4111.3.4 – **Efeito**: os efeitos são as reais consequências da diferença entre

⁴¹⁶ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 13.

o critério preestabelecido e a condição constatada pelo profissional de auditoria governamental, representados por fatos que evidenciam os erros ou prejuízos identificados e expressos, sempre que possível, em unidades monetárias ou em outras unidades de medida que demonstrem a necessidade de ações corretivas.⁴¹⁷ (Sem grifos no original).

Por fim, descritos os princípios, o conceito de auditoria, bem como aclarados alguns dos termos técnicos frequentemente utilizados nesse tipo de procedimento, passa-se a demonstração de algumas espécies de auditoria já desenvolvidas nas Cortes de Contas.

4.3 Espécies de auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas

4.3.1 Auditoria ambiental⁴¹⁸

Neto e Souza⁴¹⁹ pontuam que a auditoria ambiental surgiu, na segunda metade da década de 70, nos Estados Unidos, tendo em vista os acidentes ambientais como os de Bhopal (produtos químicos – na Índia) e de Valdez (petróleo – nos EUA) que, de certa maneira, modificaram o cenário das empresas, passando-as de reativas à proativas, quanto à questão ambiental.

Para os referidos autores, o objetivo inicial e principal das auditorias ambientais era verificar o cumprimento da legislação. Tais auditorias eram vistas pelas empresas norte-americanas como ferramentas de gerenciamento utilizadas para identificar, de modo antecipado, os problemas provocados por suas operações.

As citadas empresas consideravam a auditoria ambiental como um meio de minimizar os custos envolvidos com reparos, reorganizações, saúde e reivindicações dos colaboradores.

⁴¹⁷ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. p. 13.

⁴¹⁸ Trecho extraído e adaptado da Obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **A Auditoria Ambiental como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável das Cidades Amazônicas Submetidas à Jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 08. Ano 02, Vol. 02. p. 05-21, Novembro de 2017. ISSN:2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/auditoria-ambiental>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴¹⁹ NETO, Manoel Fernandes. [et al.]; SOUZA, Valdivino Crispim (coordenador). **Manual de Auditoria Governamental Integrada** – 2ª ed. revisada e atualizada. Porto Velho: TCE/RO, 2004, p. 493.

Em seguida, a prática da auditoria passou a ser disseminada em países como Reino Unido, Noruega e Suécia, também por influência de matrizes americanas.⁴²⁰

A União Europeia, no “Regulation (EC) n. 1221/2009”, relativo à participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS), descreve que a auditoria ambiental “[...] means a systematic, documented, periodic and objective evaluation of the environmental performance of an organisation, management system and processes designed to protect the environment”.⁴²¹ Nesta espécie de auditoria são verificados os impactos ambientais, incluindo a dimensão ambiental da sustentabilidade.

No Brasil, a auditoria ambiental⁴²² surgiu, de maneira exordial, por meio de legislações da década de 1990. Porém, foi a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) quem primeiro traduziu e apresentou, em dezembro de 1996, um conjunto completo de normas que, de fato, contêm os princípios, as diretrizes e os critérios salutarres para o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, com base nas normatizações técnicas internacionais, série 14010 a 14012, da “International

⁴²⁰ NETO, Manoel Fernandes. [et al.]; SOUZA, Valdivino Crispim (coordenador). **Manual de Auditoria Governamental Integrada** – 2ª ed. revisada e atualizada. Porto Velho: TCE/RO, 2004, p. 493.

⁴²¹ Significa avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do desempenho ambiental de uma organização, do sistema de gestão e dos processos destinados a proteger o ambiente (tradução livre). EUROPEAN UNION. **Regulation (EC) n. 1221/2009** of the European Parliament and of the Council of 25 november 2009. On the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009R1221>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁴²² A INTOSAI trata da Auditoria Ambiental nas seguintes obras: INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5200 – Activities with na Environmental Perspective**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5200-activities-with-an-environmental-perspective/>>. Acesso em: 22 jun. 2020; e INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5201 – Environmental Auditing in The Context of Financial and Compliance Audits**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5201-environmental-auditing-in-the-context-of-financial-and-compliance-audits/>>. Acesso em: 22 jun. 2020. GUID 5200 – atividades com perspectiva ambiental; GUID 5201 – auditoria ambiental no contexto das auditorias financeira e de conformidade (tradução livre).

Organization for Standardization (ISO)”,⁴²³ com sede na Suíça, sendo o Brasil representado na ISO pela ABNT.

A ISO é uma organização de normatização técnica de relevante representatividade internacional, com proliferação de normas ambientais de gestão e auditoria que compõem a família da série ISO 14000.⁴²⁴

Inclusive, na linha do conceito já disposto na ISO 14010, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), no Anexo I, item II, da Resolução n. 306, de 05 de julho de 2002, definiu o COP legal⁴²⁵ da Categoria Auditoria Ambiental, nos seguintes termos:

II – Auditoria ambiental: processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos nesta Resolução, e para comunicar os resultados desse processo.⁴²⁶

Adota-se para o presente estudo o conceito em tela, de modo a definir a auditoria ambiental como um procedimento que utiliza métodos para avaliar e registrar, de maneira clara e objetiva, as atividades executadas por empresas e

⁴²³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14010:1996 – Guidelines for environmental auditing – General principles**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/23156.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14011:1996 – Guidelines for environmental auditing – Audit procedures – Auditing of environmental management systems**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/23157.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14012:1996 Guidelines for environmental auditing – Qualification criteria for environmental auditors**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/23157.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020. ISO 14010:1996 – diretrizes para a auditoria ambiental – processos de auditoria – princípios gerais; ISO 14011:1996 – diretrizes para a auditoria ambiental: norma de sistemas de gestão ambiental; ISO 14012:1996 – diretrizes para a auditoria ambiental: critérios de qualificação para auditores ambientais (tradução livre).

⁴²⁴ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14000 family Environmental management**. Disponível em: <<https://www.iso.org/iso-14001-environmental-management.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

⁴²⁵ COP legal “[...] é aquele estabelecido em comando jurídico normativo e, portanto, de adoção obrigatória pelos destinatários da norma”. Conforme PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p.40.

⁴²⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Resolução n. 306**, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

organizações públicas, de forma periódica e com intuito maior de orientar a melhor aplicação dos recursos destinados à preservação e à conservação do meio ambiente, sendo esta averiguação realizada antes, durante e após a aplicação desses recursos.

Em face dessa conceituação, também é possível entender que a auditoria ambiental é um instrumento de acompanhamento da implementação das melhores práticas e políticas públicas de proteção, preservação e conservação do meio ambiente, constituindo-se num mecanismo hábil para direcionar os administradores públicos no processo de tomada de decisão visando ao alcance destes objetivos.

Com isso, entende-se que a auditoria em comento está inteiramente ligada ao Direito Ambiental, buscando formas de controlar, de maneira mais eficaz, as empresas e os órgãos públicos, não com o intuito de penalizá-los, mas fazendo com que se conscientizem e busquem, entre si, soluções de preservação ambiental, criando uma melhor política interna de menores impactos à natureza, oriundo de suas ações.

As auditorias ambientais são balizas para o fornecimento de parâmetros de direcionamento dos atos administrativos do Poder Público, tanto para a consecução de medidas voltadas à correção de irregularidades, no âmbito dos próprios entes públicos, como para coibir práticas inadequadas por parte de estabelecimentos potencialmente causadores de impactos ambientais.

Posto isso, é possível concluir que, no atual cenário de degradação do meio ambiente, a auditoria ambiental é uma ferramenta confiável e concreta apta a conduzir os gestores públicos no planejamento, na fiscalização e no acompanhamento de ações e atos de gestão sustentável.

Assim, a auditoria ambiental possibilita a tomada de decisão mais adequada quando da implementação de práticas e políticas públicas para o alcance de um meio ambiente ecologicamente equilibrado em favor das presentes e futuras gerações de vida, em cumprimento aos ditames do art. 225 da CRFB.

Por fim, cabe destacar que esta espécie de auditoria é desenvolvida sobre uma visão macro da gestão pública, relativamente às políticas, aos programas, aos planos e aos projetos ligados à área de meio ambiente.

4.3.2 Auditoria social

O processo de auditoria social, tendo por norte a visão geral narrada por Pinel,⁴²⁷ nasceu nos Estados Unidos, em 1940, por meio de Theodore J. Kréps, acadêmico e consultor do Comitê Temporário Econômico Nacional.

Segundo a citada autora, essa espécie de auditoria combatia os monopólios. No contexto, Theodore J. Kréps desenvolveu a auditoria social, em meio à economia americana, influenciada pelas grandes empresas, e levou ao conhecimento público os resultados.

Ainda, no texto descrito por Pinel, observa-se que pessoas do meio acadêmico geralmente confundem a auditoria social e a responsabilidade social, ensinando a autora que eles são processos distintos, veja-se:

[...] enquanto a Responsabilidade Social mantém a “Entidade” como a única geradora de informação sobre a sua atuação (grandes empresas, governos e outros), caracterizando um monólogo, o mesmo não ocorre com a Auditoria Social, que se utiliza de outros dados, informações, conceitos, técnicas e metodologias, para gerar um Diálogo de Transformação Social Inclusivo.⁴²⁸

Por último, Pinel aborda a auditoria social como “Um processo intervencionista social, que tem por objeto o controle do patrimônio universal (recursos humanos, sociais e ambientais) [...]”.⁴²⁹

Voltado à atuação dos TCs, Souza justifica que a auditoria social busca, em prova de campo, “[...] os verdadeiros efeitos do dinheiro público, avaliando os recursos investidos nos principais programas e na assistência

⁴²⁷ PINEL, Maria de Fátima de Lima (2012). **Auditoria Social**. Visão Geral. Disponível em: <<http://www.auditoriasocial.com.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴²⁸ PINEL, Maria de Fátima de Lima (2012). **Auditoria Social**. Visão Geral. Disponível em: <<http://www.auditoriasocial.com.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴²⁹ PINEL, Maria de Fátima de Lima (2012). **Auditoria Social**. Visão Geral. Disponível em: <<http://www.auditoriasocial.com.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

social”.⁴³⁰ Para o referido autor, na auditoria social o “[...] contato é direto com o beneficiário das políticas públicas, o cidadão, alvo do programa [...]”.⁴³¹

As perspectivas de Pinel e Souza revelam que a auditoria social é um mecanismo de controle dos recursos públicos destinados, no cerne, à implementação de políticas e programas sociais.

Noutro momento, Souza⁴³² completa o raciocínio em questão ao expressar que a auditoria social busca, ao final, a proteção do aluno, do paciente, do menor abandonado, isto é, do cidadão e da família destituídos de políticas públicas de melhoria efetiva de suas condições sociais.

Refletindo estes ensinamentos, extrai-se que a auditoria social é capaz de gerar produtos (relatórios), com recomendações e determinações à Administração Pública, que efetivamente contribuam para que haja maior inclusão do ser humano em seu meio social.

Por essas bases, voltando às lições de Souza, a auditoria social pode ser compreendida como um “[...] balizador dos aspectos gerenciais, fornecendo em grandes números uma perspectiva normal dos atos administrativos – ou mesmo definindo – a quantas “andam” as práticas administrativas”.⁴³³

Em caso prático, julgado no ano 2000, por meio da Decisão n. 51/2000 – Plenário,⁴³⁴ o TCU já mostrava a preocupação de que as auditorias deixassem de ser meros instrumentos para investigação de fraudes, passando a serem utilizadas para aferir a efetividade de políticas e programas sociais.

⁴³⁰ SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. Porto Velho: Rondoforms. 2003, p. 45.

⁴³¹ SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. Porto Velho: Rondoforms. 2003, p. 45.

⁴³² SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 45.

⁴³³ SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 45.

⁴³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Decisão n. 51/2000** – Plenário. Ministro Relator: Humberto Guimarães Souto. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

A referida decisão é emblemática, no sentido simbólico, pois revelou o direcionamento da auditoria para aferir a qualidade dos serviços prestados e da satisfação dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). E, com bastante racionalidade, efetivou uma autocrítica da própria atuação do TCU. Vejam-se trechos de seu relatório e fundamentos:

[...] a realização de uma **Auditoria Operacional no SUS, conduzida nos moldes tradicionais, seria, apenas, mais uma entre muitas**, na medida em que buscaria verificar o funcionamento do Sistema (suas falhas, seus problemas de operação, fraudes etc.), de resto já sobejamente conhecido pelo Tribunal. Nesse sentido, **a presente auditoria caracteriza-se por uma abordagem diferente da Auditoria Operacional tradicional, pois apropria-se de conceitos utilizados pela chamada "Auditoria Social"**, [...], [...], com o objetivo de ressaltar e analisar aspectos ligados à "função social" do SUS, na medida em que buscou-se estabelecer os níveis de qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população para, a partir daí, investigar-se as possíveis causas de eventuais variações nessa qualidade. [...].⁴³⁵ (Sem grifos no original).

Portanto, a Decisão n. 51/2000 – Plenário, mostrou-se como um marco da auditoria social, ainda que nominada apenas como auditoria operacional, porque foi utilizada como ferramenta de controle externo para avaliação da efetividade dos serviços públicos de saúde, sob a ótica da qualidade do que se oferecia ao usuário final.

Considerando o exposto, percebe-se que a auditoria social é um instrumento de controle externo imprescindível para que os TCs possam desenvolver a análise das causas dos problemas sociais, do que poderá decorrer determinações e recomendações aos gestores públicos para a aplicação eficiente e efetiva dos recursos públicos nos sistemas educacionais, de saúde, previdenciários, assistenciais, entre outros.

À vista do exposto, de igual modo que a auditoria ambiental, a auditoria social objetiva ao exame de questões macro ligadas às políticas, aos programas, aos planos e aos projetos das áreas de saúde, educação, assistência e inclusão social.

⁴³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Decisão n. 51/2000** – Plenário. Ministro Relator: Humberto Guimarães Souto. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

4.3.3 Auditoria de desempenho

Neste subtítulo, tratar-se-á da auditoria de desempenho, ferramenta de controle externo dos TCs destinada à verificação da eficiência, da eficácia e da efetividade na aplicação dos recursos públicos em áreas sensíveis como a saúde e a educação, principalmente objetivando à economicidade.

O pronunciamento profissional da ISSAI 3100 disciplina que a economicidade “[...] foca em como a entidade auditada tem conseguido minimizar os custos dos recursos (insumos), levando em consideração a qualidade adequada desses recursos”.⁴³⁶ E, ainda, a questão principal, ou seja, verificar se os recursos são disponibilizados, tempestivamente, em quantidade e qualidade adequadas.

Nas palavras de Souza, a auditoria de desempenho verifica a “[...] eficiência, eficácia e economicidade na realização de programas, buscando coletar dados e informações no sentido de subsidiar o processo de avaliação”.⁴³⁷ Para o autor, esta espécie de auditoria objetiva saber a qualidade percebida pelo usuário, consumidor final, dos serviços públicos em áreas temáticas, tais como: a geração de emprego, saúde e educação.

Três outras categorias são importantes para entender a auditoria de desempenho, quais sejam: eficiência, efetividade e eficácia.

No ponto, o Manual de Auditoria Operacional do TCU bem delinea o significado destes termos no processo de auditoria. Veja-se:

[...] A **eficiência** é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. [...] A **efetividade** diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo [...], [...] em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos

⁴³⁶ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. ISSAI 3100. **Orientações sobre Conceitos Centrais para Auditoria Operacional**. Tradução: TCU. 2017, p. 07-08. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadoras-superiores-issai/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴³⁷ SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 43.

(impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. [...] A **eficácia** é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. [...].⁴³⁸

Os conceitos em apreço representam a base do exame da auditoria de desempenho, a qual busca observar a eficiência pela minimização dos custos dos recursos empregados, revelada na relação extraída entre os “[...] recursos empregados e os produtos entregues, em termos de quantidade, qualidade e tempestividade [...]”,⁴³⁹ somada à efetividade no atingimento dos objetivos estabelecidos e à eficácia no alcance dos resultados pretendidos.

No cerne, a auditoria de desempenho objetiva a promoção da *accountability*, pois auxilia os gestores públicos na implementação da governança, ao recomendar e determinar que eles adotem medidas administrativas que promovam a melhoria dos processos de gestão de resultados, sob a perspectiva de proporcionar aos contribuintes o recebimento da contrapartida, em valor justo, aos tributos por eles recolhidos.

Os conceitos ora delineados se aproximam do que Peter e Machado denominaram de “auditoria de qualidade”, ou seja, aquela que tem por objetivo avaliar o “[...] desempenho gerencial dos administradores públicos, servindo como estímulo a adoção de uma cultura gerencial voltado ao atingimento de resultados dentro dos princípios da qualidade [...]”.⁴⁴⁰

Diante do descrito, do mesmo modo que as auditorias ambiental e social, a auditoria de desempenho visa ao alcance de questões macro ligadas às políticas, aos programas, aos planos e aos projetos que gerem economia aos cofres públicos, quando da aplicação dos tributos, exigindo qualidade nos procedimentos

⁴³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 12. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-e-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴³⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. ISSAI 3100. **Orientações sobre Conceitos Centrais para Auditoria Operacional**. Tradução: TCU. 2017, p. 02. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-control-e-externo/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴⁴⁰ PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 2003, p.45.

para o atingimento de metas e resultados definidos, principalmente nos campos da saúde, segurança, educação, sob a ótica dos conceitos de eficiência, efetividade e eficácia.

4.3.4 Auditoria de obras⁴⁴¹

Souza compreende que a auditoria de obras e projeto de engenharia, destina-se à “verificação dos projetos e respectivas execuções de obras [...], [...] seus estados de conservação e operabilidades”.⁴⁴²

Segundo o disposto pela INTOSAI, na INTOSAI-P 1 (Declaração de Lima) as “Audits of public works shall cover not only the regularity of payments, but also the efficiency of construction management and the quality of construction work”.⁴⁴³

Logo, a auditoria de obras públicas busca examinar o empreendimento, em edificação ou edificado, tendo como critérios as normas legais e técnicas, principalmente das áreas de arquitetura e engenharia, avaliando se a construção atende aos parâmetros descritos no projeto básico da obra, com atenção voltada para aferir a operabilidade, a eficiência (energética, hidráulica), a durabilidade e a qualidade da construção.

No livro “Obras Públicas: recomendações básicas para a construção e

⁴⁴¹ O presente subtítulo teve por referência a obra: QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **Os Tribunais de Contas e a Sustentabilidade**: a atuação do controle externo, por auditoria, como mecanismo de garantia da sustentabilidade na execução dos contratos administrativos de obras públicas e serviços de engenharia. In: HECKTHEUER, Pedro Abib; Leszczynski, Marta Luiza; LOURENÇO, Bruna Borges Moreira (Orgs.). *Temas emergentes em Direito Ambiental e Sustentabilidade*. 1ª ed. Porto Velho - RO: EMERON, 2019, p. 141-158. Disponível em: <<https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/TemasEmergentesDireitoAmbiental.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

⁴⁴² SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 43.

⁴⁴³ As auditorias de obras públicas não abrangerão apenas a regularidade dos pagamentos, mas também a eficiência da gestão e a qualidade da construção (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration**. p. 15. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

fiscalização de obras públicas”,⁴⁴⁴ o TCU define os aspectos que devem ser fiscalizados numa auditoria de obras públicas, desde a fase interna da licitação até a entrega do empreendimento.

Em relação às auditorias de obras, Vale⁴⁴⁵ dispõe que elas devem ser capazes de fazer o exame, no geral, dos aspectos abaixo dispostos:

a) ausência do projeto básico [...]; b) incompatibilidades dos dados constantes do instrumento convocatório (edital ou convite) com os dados constantes no projeto básico e orçamento detalhado; c) orçamento detalhado contendo valores, total e/ou parciais, acima dos praticados no mercado; d) incompatibilidades das exigências de qualificação técnica dos licitantes, constantes no instrumento convocatório, com as especificações do projeto básico da obra; incompatibilidades da documentação de qualificação técnica, apresentada pelo licitante vencedor, com as exigências do instrumento convocatório; contratação do objeto da licitação com preços incompatíveis com o orçamento detalhado ou com os praticados no mercado.⁴⁴⁶

Além dos critérios elencados, dentre os quesitos a serem avaliados, em resumo, na fase de licitação, destacam-se: a justificativa da necessidade da obra e os estudos de viabilidade; anteprojeto e projeto executivo; recursos orçamentários, edital de licitação e publicações, composição das comissões de licitação. E, na fase contratual: o contrato e a comissão de fiscalização, recebimento (termos provisórios e definitivos). E, por fim, após a entrega do imóvel: a operação e a manutenção do empreendimento (exemplo: exigência de garantias contratuais).⁴⁴⁷

A título exemplificativo, em apreciação à processo de auditoria de obras, por meio do Acórdão n. 709/2019 - Plenário, o TCU identificou achados em algum dos pontos anteriormente citados. Observe-se:

Sumário: Fiscobras 2015. **Relatório de auditoria nas obras de implantação do corredor de ônibus [...], [...] restrição à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (IG-P), superfaturamento, ausência de providências para retomar obra paralisada, projeto básico deficiente**, movimentação irregular da conta específica do

⁴⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras Públicas**: recomendações básicas para a construção e fiscalização de obras públicas. 2ª ed. Brasília: TCU, SECOB, 2009.

⁴⁴⁵ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 115.

⁴⁴⁶ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 115.

⁴⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras Públicas**: recomendações básicas para a construção e fiscalização de obras públicas. 2ª ed. Brasília: TCU, SECOB, 2009.

convênio. Concessão de medida cautelar. Oitivas. Manutenção de IG-P. Comunicação ao congresso nacional. Determinação (ACÓRDÃO N. 1.923/2016-TCU-PLENÁRIO). Pedido de reexame.⁴⁴⁸ (Sem grifos no original).

Em atenção ao caso transcrito, percebe-se que a auditoria de obras é o mecanismo de controle externo essencial para identificar os achados sobrepostos, alguns deles, inclusive, como é o caso de projeto deficiente, são comuns em obras e serviços de arquitetura e engenharia, o que pode explicar a razão do porquê existem tantas obras paralisadas no Brasil.

Por fim, percebe-se que, diferente das outras espécies de auditorias, até então abordadas nesta pesquisa, a auditoria de obras – diversamente do exame de políticas, programas, planos e projetos macros – detém objetos concretos e específicos a serem examinados, quais sejam: a obra e o serviço de arquitetura e engenharia, sobre os quais recaem as análises dos atos e contratos, inclusive com a conferência, *in loco*, da regular execução destes objetos.

A auditoria em questão, portanto, é a que mais se aproxima dos mecanismos de controle externo propostos ao final desta pesquisa, os quais conterão natureza técnica e jurídica individualizada para cada tipo de objeto a ser examinado (bens, serviços e obras).

4.3.5 Outras espécies de auditoria

Além dos tipos de auditoria já estudados, há diversas outras espécies desenvolvidas pelo controle externo dos TCs, tais como: a auditoria contábil, a auditoria de gestão, a auditoria de programas, a auditoria de sistemas.

Entretanto, voltado ao cerne desta pesquisa, reserva-se este subtítulo para discorrer sobre a auditoria de legalidade e a auditoria sobre atos e contratos administrativos.

Na auditoria de legalidade, conforme ensina Souza, ocorre a verificação da “[...] adequabilidade dos atos administrativos, envolvendo por

⁴⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 709/2019** – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

amostras, as análises dos processos administrativos [...]”.⁴⁴⁹

Em síntese, a mencionada auditoria busca, em verdade, aferir a conformidade dos atos e dos contratos, objeto dos processos administrativos, com os parâmetros definidos na lei e nos regulamentos formalizados por decretos, resoluções, dentre outros regramentos normativos.

E, como disposto no início deste capítulo, a verificação da conformidade dos critérios e das práticas legais de sustentabilidade perpassa necessariamente pela conferência formal do cumprimento destes parâmetros por parte da Administração Pública, quando da deflagração dos processos para CPS.

Nesse contexto, Vale delinea alguns tipos das denominadas “Auditorias Especiais”,⁴⁵⁰ interessando para esta pesquisa o procedimento da Auditoria sobre Licitações e Contratos.

Conforme o referido autor, os exames das licitações e dos contratos deverão observar os seguintes parâmetros:

a) análise da relação de todas as licitações e contratos realizados no período a que se refere a auditoria, bem como das justificativas de dispensa ou inexigibilidade de realização das mesmas; b) análise da documentação referente a cada um dos processos de licitação, contrato, dispensa e inexigibilidade realizados; c) verificação da compatibilidade dos dados constantes em cada um dos processos realizados com os preceitos constitucionais, legais e regulares aplicáveis [...].⁴⁵¹

Observe-se que – além dos requisitos sustentáveis que se pretendam sejam avaliados por meio do mecanismo de auditoria especial, a ser sustentado ao final desta pesquisa – os processos de auditoria sobre CPS devem integrar uma aferição analítica de cada uma das condições definidas na CRFB, nas leis que tratam de licitações e contratações públicas e nos regulamentos correspondentes.

Desse modo, a fiscalização destas matérias não deve se restringir a verificar apenas os critérios e as práticas ambientais, sociais e econômicas de

⁴⁴⁹ SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 43.

⁴⁵⁰ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 91.

⁴⁵¹ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 91-92.

sustentabilidade, mas também deter-se sobre todo o conjunto de exigências legais relativas às licitações nas modalidades de pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo (artigos 25, §§ 1º a 9º; 28, I a V, da nova Lei de Licitações),⁴⁵² dispensas e inexigibilidades, dentre outros mecanismos que levem o Poder Público a deflagrar procedimentos para CPS.

Nesse cenário, quando da auditoria sobre licitações, deve ser observado: o objeto, a justificativa, as modalidades, a constituição da comissão de contratação,⁴⁵³ a fonte de recursos, os instrumentos convocatórios e anexos (projeto básico, termo de referência), a minuta do contrato, a documentação exigida (capacidade técnica, regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária), os prazos de convocação, as publicações dos extratos, a habilitação, o julgamento das propostas, a aceitabilidade dos preços, os recursos, os termos de adjudicação e homologação, entre outros aspectos relevantes.

No que concerne aos contratos, mostra-se pertinente que o auditor analise: o objeto e seus elementos, a documentação exigida, os prazos de execução, as alterações de preço, as condições de pagamento, as fontes de recurso, as previsões orçamentárias, a constituição das comissões de fiscalização e de recebimento, os termos de recebimento, as notas fiscais, as notas de empenho e pagamento, as garantias exigidas, os critérios de reajuste e alteração por realinhamento ou repactuação, os casos de rescisão, as penalidades aplicáveis, dentre outras condições necessárias.⁴⁵⁴

Nesse desiderato, a auditoria deve englobar a verificação analítica de todos os pontos do edital e do contrato administrativo com os requisitos definidos em

⁴⁵² BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁴⁵³ “Art. 6º [...] L - comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares; [...]”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁴⁵⁴ Rol elencado tendo por base a seguinte obra: VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. João Pessoa: autor associado, 2001, p. 92-93.

lei, de modo que as compras de bens, serviços e obras sejam realizadas pela Administração Pública de maneira lícita.

E, para serem completamente legais e legítimas, as referidas aquisições deverão ter por referência o princípio da sustentabilidade multidimensional, com o exame de sua efetividade pelo instrumento de auditoria abordado nesta pesquisa.

Frente a todo o exposto nos últimos capítulos, de pronto, aclare-se que este estudo não visa sobrepor as auditorias ambiental, social ou de desempenho, pois as considera como instrumentos de avaliação de políticas, programas, planos e projetos que contêm indicadores macros e universais de gestão,⁴⁵⁵ tais como: controles afetos à proteção ampla do meio ambiente,⁴⁵⁶ das políticas públicas sociais ou para a melhoria da gestão pública.

Em igual maneira, de modo a não sobrepor, e sim agregar novos parâmetros de sustentabilidade àqueles já presentes – nas auditorias de obras, de legalidade ou sobre os procedimentos especiais destinados ao exame dos atos de licitação e aos contratos administrativos – a presente pesquisa visa demonstrar que o exercício do controle externo dos TCs pode ocorrer por meio de uma nova espécie de auditoria, de escopo⁴⁵⁷ dinâmico, baseado no exame do cumprimento do objetivo n. 12, meta n. 12.7, constante da Agenda 2030 da ONU, ou seja, com a observância à promoção dos critérios e prática para CPS de bens, serviços e obras, como será disposto no capítulo final deste estudo.

⁴⁵⁵ Nas palavras de Souza, a Auditoria Ambiental busca medir os seguintes indicadores universais: “rendimento familiar *per capita*; grau de pobreza; esperança de vida ao nascer; crescimento populacional; mortalidade infantil; consumo *per capita* de energia; distribuição de água tratada; esgotamento sanitário; escolarização das crianças; rendimento do ensino fundamental; alfabetização; mortalidade por doenças infecciosas; mortalidade por doenças respiratórias; produção diária de resíduos sólidos (lixo); e desenvolvimento humano medido pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)”. SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 44.

⁴⁵⁶ SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 44.

⁴⁵⁷ O escopo do trabalho de auditoria “[...] envolve a natureza e a extensão dos procedimentos de auditoria a serem realizados”. INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 51.

4.4 Aspectos de sustentabilidade já avaliados em auditorias

No cenário global, as normas ISSAI, ao tratarem da realização de auditorias independentes e eficazes pelas EFS, estabelecem a possibilidade da auditoria de conformidade conter relatório de sustentabilidade, extrato:

23) SAls may carry out audits or other engagements on any subject of relevance to the **responsibilities of management and those charged with governance** and the appropriate use of public resources. These engagements may include reporting on the quantitative outputs and outcomes of the entity's service delivery activities, **sustainability reports**, future resource requirements, adherence to internal control standards, real-time audits of projects or other matters.⁴⁵⁸ (Sem grifo no original).

Por estas bases, o TCU realiza diversas auditorias com o objetivo de orientar os gestores públicos quanto à adoção de medidas para a governança e a sustentabilidade.

Muitas dessas auditorias são desenvolvidas para analisar a regular aplicação dos recursos federais nas áreas ligadas aos serviços públicos de saneamento básico, tratamento de água e esgoto, coleta e destinação de resíduos sólidos; ou, objeto de concessão e permissão, para observância de medidas sustentáveis, à época da exploração dos recursos hídricos ou minerais, como se vê no quadro a seguir:

Acórdão do TCU	Assunto
Acórdão n. 3190/2016 – Plenário ⁴⁵⁹	Auditoria, por fiscalização conjunta com o Tribunal de Contas do Amazonas, com objetivo de avaliar a execução de despesas com recursos oriundos de transferências voluntárias destinadas a saneamento básico e ao Programa Água para Todos no Estado do Amazonas.

⁴⁵⁸ 23) As EFS podem realizar auditorias ou outros trabalhos sobre qualquer tema de relevância para as **responsabilidades de gestores e responsáveis pela governança** e o apropriado uso de recursos públicos. Esses trabalhos podem incluir relatórios sobre os produtos e resultados quantitativos das atividades de prestação de serviços da entidade, **relatórios de sustentabilidade**, necessidades futuras de recursos, aderência a padrões de controle interno, auditorias de projetos em tempo real ou outros assuntos (tradução livre). (Sem grifos no original). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**. p. 04. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai-100-es.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

⁴⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 3190/2016** – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

Acórdão n. 2512/2016 – Plenário ⁴⁶⁰	Auditoria realizada no Ministério do Meio Ambiente e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com o objetivo de analisar, sob a ótica da governança , a forma pela qual está institucionalizada e normatizada a Política Nacional de Resíduos Sólidos .
Acórdão n. 809/2016 – Plenário ⁴⁶¹	Auditoria com objetivo de identificar os principais atores institucionais, programas, ações, arcabouço legal e normativo e demais informações relevantes a fim de obter insumos para um planejamento do controle externo referente à gestão federal de crise hídrica .
Acórdão n. 2440/2016 – Plenário ⁴⁶²	Auditoria realizada no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) com o objetivo de avaliar a atuação do órgão no controle sobre a segurança das barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração .

Quadro 2: Auditorias de avaliação de aspectos sustentáveis. Fonte: autor.⁴⁶³

Além das fiscalizações sobrepostas, como já salientado noutros pontos desta pesquisa, cabe considerável destaque aos trabalhos de auditoria desenvolvidos que subsidiaram o Acórdão n. 1056/2017 – Plenário.⁴⁶⁴

Por meio do referido julgado, o TCU fixou prazos, a contar de 1º de janeiro de 2018, para que haja o retorno das atividades da Comissão Interministerial de Sustentabilidade da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, com a apresentação do Plano de Ação destinado a implementar o necessário sistema de acompanhamento das medidas de sustentabilidade, segundo o previsto no Decreto n. 7.746/12.

E, com maior especificidade, por meio do Acórdão n. 1375/2015 – Plenário, o TCU firmou o seguinte entendimento:

⁴⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2512/2016** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

⁴⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 809/2016** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

⁴⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2440/2016** – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

⁴⁶³ Quadro elaborado a teor dos Acórdãos 809/2016, 2440/2016, 2512/2016 e 3190/2016 todos do Plenário do TCU.

⁴⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das *exigências* de caráter ambiental, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como critério de *habilitação* da empresa licitante.⁴⁶⁵

Por esta visão, compreende-se que – desde a fase interna do certame – os atos de licitação devem conter parâmetros sustentáveis, independentemente da espécie da compra governamental, cabendo aos TCs desenvolverem a análise da regularidade dos editais sobre essas perspectivas; e, sobretudo, realizarem o acompanhamento, *pari passo*, da execução dos contratos administrativos, com o fim de garantir a sustentabilidade em todas as aquisições do Poder Público.

Nessa linha, o controle externo do TCE/RO, ao realizar auditoria sobre a concessão dos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Porto Velho/RO, a teor da Decisão Monocrática n. 023/2018/GCWCS, ⁴⁶⁶ identificou impropriedade pela não disponibilização, em pelo menos 60% da frota de veículos, dos mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência física, sendo esta hodiernamente um exigência do art. 45, VI, da nova Lei de Licitações, ⁴⁶⁷ em atenção à dimensão social da sustentabilidade.

Ao defender a ação do controle externo dos TCs – por meio de auditoria, *in loco*, sobre os serviços de saneamento básico e gestão dos resíduos sólidos – Cunda⁴⁶⁸ justificou que os TCs devem verificar a extinção dos lixões a céu

⁴⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1375/2015** – Plenário. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

⁴⁶⁶ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Decisão Monocrática n. 023/2018/GCWCS**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01556_2018-1-19-12-55-50.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴⁶⁷ “Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: [...] VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida”. BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

⁴⁶⁸ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar/abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun.

aberto; a construção de aterros sanitários; a adoção da logística reversa e da coleta seletiva e a contratação de cooperativas de catadores.

Nessa vertente, a referenciada autora defendeu que os TCs devem analisar, em auditoria, se a Administração Pública elaborou o Plano de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos do art. 19 da Lei n. 12.305/2010, recentemente alterada pela Lei n. 14.026/2020⁴⁶⁹ que trata do novo marco legal do saneamento básico, para a mudança dos prazos de disposição final, ambientalmente adequada, dos rejeitos sólidos (lixo); a ampliação do Plano Municipal de Gestão Integrada, para além dos aspectos formais da contratação; a adoção de aterros compartilhados, de maneira a minimizar custos; a averiguação se os municípios não estão deixando de receber financiamentos junto à União em razão da não edição do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; dentre outras medidas. Por esses aspectos, Cunda concluiu o seguinte:

[...] os Tribunais de Contas deverão inserir, com primazia, nos itens a serem auditados, além dos referidos, temáticas atinentes ao necessário cumprimento do *marco regulatório sobre o saneamento e gestão de resíduos sólidos*, com o fim último de averiguar a efetividade dada pelos gestores ao *direito/dever fundamental à saúde e ao ambiente saudável* e concretizar o princípio da sustentabilidade (com destaque às dimensões ecológica, social, econômica e financeira).⁴⁷⁰

2019.

⁴⁶⁹ “Art. 11. A Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] “Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29 da Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos: I - até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais; II - até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes; III - até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; e IV - até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010”. BRASIL. **Lei n. 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019.

⁴⁷⁰ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar/abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Assim, ao longo dos trabalhos de auditoria, os auditores dos TCs estão legitimados, em bases normativas e contratuais, a realizarem o exame comparativo entre a consecução do objeto, inicialmente licitado, com todas as peculiaridades afetas ao atendimento dos critérios e das práticas sustentáveis.

E, acaso constatadas disparidades, caberá aos auditores apontarem as não conformidades, podendo-se propor determinações e recomendações aos gestores públicos para que eles passem a exigir dos contratados o devido cumprimento da legislação e dos termos contratuais, apontando-se os vícios a serem saneados, com a finalidade de ajustar os rumos da contratação, em atendimento às dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade.

Como visto, de modo geral, o controle externo exercido pelos TCs, por meio de auditorias, constitui-se em meio adequado para a orientação do Poder Público na adoção de medidas de governança nos processos destinados a CPS.

Diante de todo o exposto, conclui-se que os TCs devem atuar, no controle externo das Administrações Públicas federal, estadual e municipal, para que haja a utilização de critérios e práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica, já quando da fiscalização dos atos licitatórios, com o objetivo de apoiar e estimular boas práticas de governança sustentável, dando-se continuidade à análise da efetiva implementação destas dimensões, com a utilização do mecanismo da auditoria.

Dispostas as premissas iniciais e gerais da auditoria, no próximo capítulo, o qual se constitui o cerne desta pesquisa, desenvolver-se-á, em termos científicos, técnicos, didáticos e práticos, as bases estruturais para a criação de uma nova espécie de auditoria, por meio da qual se pretende demonstrar que é possível examinar, de maneira integrada, coordenada e sistêmica, se os agentes públicos promoveram procedimentos de CPS de bens, serviços e obras de arquitetura e engenharia, segundo o objetivo n. 12, meta 12.7, da Agenda 2030 da ONU, de modo eficiente, efetivo e eficaz, substancialmente no que concerne ao atendimento do princípio da sustentabilidade, nas dimensões ambiental, social e econômica.

CAPÍTULO 5

AUDITORIA DE SUSTENTABILIDADE

5.1 Diretrizes Iniciais

No pronunciamento profissional GUID 5202⁴⁷¹ (que dispõe sobre o papel das EFS, no Brasil, equivalentes aos TCs), a INTOSAI estabeleceu alguns passos para a implementação da auditoria ambiental ou de “desenvolvimento sustentável”.

Face à pertinência temática, elegem-se os passos descritos, no citado pronunciamento, como bases para – com as adaptações necessárias – apresentar os elementos estruturais de criação de uma nova espécie de auditoria que possibilite aos TCs aprimorarem o exercício do controle externo sobre a Administração Pública, no que tange ao exame dos processos de CPS.

Com isso, em referência ao GUID 5202,⁴⁷² em resumo, propõem-se os seguintes passos iniciais da pretensa auditoria:

a) definir a competência da entidade para proceder à fiscalização, ou seja, esclarecer o âmbito de atuação dos TCs para exercer o controle externo sobre os atos de licitação e os contratos administrativos decorrentes do processo de CPS, bem como para realizar auditorias, matérias já explanadas no capítulo 1 deste estudo;

b) desenvolver uma estratégia para a delimitação do escopo da auditoria, momento em que se deve indagar sobre a natureza do procedimento; e, ainda, o objeto chave da fiscalização; os objetivos a serem perseguidos; os temas

⁴⁷¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme.** p. 47-57. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁴⁷² INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme.** p. 47-57. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

relevantes para auditar; entre outras questões que serão abordadas, na sequência, e que guardam total relação com o exame dos atos e contratos perpetrados nos processos para CPS, já estudados nos capítulos 2 e 3 desta Tese;

c) aprimorar a capacidade e a competência dos auditores que integrarão a comissão de auditoria, relativamente ao tema da sustentabilidade nas compras públicas, bem como quanto à disponibilização de recursos (orçamento) para viabilizar os trabalhos, ou seja: “the expertise and resources readily available”,⁴⁷³ conforme explanação inaugurada no capítulo 4, com seguimento neste ponto da pesquisa;

d) seguir as fases para a realização da auditoria, quais sejam: planejamento, execução, relatório e monitoramento, todas abordadas de maneira científica e técnica na sequência deste capítulo.

A criação de uma nova espécie de auditoria, em atenção aos citados passos, atende ao pronunciamento profissional, GUID 5202, no qual a INTOSAI expressa que o “Sustainable development poses new challenges in ideas and methods for SAIs”. “[...] we have suggested that by breaking the process down into a series of manageable stages and by drawing on the experiences of other SAIs”.⁴⁷⁴

Logo, considerados os desafios que exigem a quebra de paradigmas para o alcance da sustentabilidade, tendo por referência a experiência de entidades fiscalizadoras internacionais, dispostas nas normas da INTOSAI, revela-se plausível apresentar os elementos estruturais para que os TCs possam desenvolver uma nova auditoria, com métodos atuais de avaliação da eficácia das CPS realizadas pelo Poder Público.

⁴⁷³ Os conhecimentos técnicos e os recursos disponíveis (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). GUID 5202 – **Sustainable Development: The Role of Supreme**. p. 51. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁴⁷⁴ O desenvolvimento sustentável apresenta novos desafios em ideias e métodos para as EFS. [...] sugerimos dividir o processo em uma série de estágios gerenciáveis e projetá-lo com base no modelo das experiências de outras EFS (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme**. p. 57. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

Dessa feita, com os devidos ajustes, será utilizada como norte para a criação da denominada “Auditoria de Sustentabilidade” toda a base científica expressa nos capítulos anteriores da presente pesquisa somado aos regramentos da INTOSAI, dentre outras normas técnicas e análises de estudiosos da matéria.

5.2 Diretrizes Gerais

Ao longo da fiscalização das compras e contratações públicas, a auditoria se mostra como uma ferramenta eficiente e eficaz para demonstrar as falhas na aquisição de bens, na prestação dos serviços públicos e na execução das obras, bem como para propor as soluções para sanear as irregularidades evidenciadas.

Internacionalmente, há alguns trabalhos na área de “sustainability audit” (auditoria de sustentabilidade), tais como aqueles desenvolvidos no Canadá,⁴⁷⁵ nas 174 maiores empresas dos setores público e privado, relativamente à incorporação da gestão sustentável como parte de suas operações, em atenção aos relatórios técnicos de auditoria produzidos para esta finalidade; ou, ainda, na Grécia⁴⁷⁶, em que há estudos de auditoria sobre a construção de edifícios nas cidades e a sustentabilidade para a solução dos desafios econômicos, ambientais e sociais.

No mundo dos negócios – “business” – auditores independentes da BDO Brasil já desenvolvem trabalhos de auditoria, também nesse campo, entendendo que a “Sustentabilidade é um conjunto de ações e práticas que as organizações devem adotar com relação aos aspectos sociais, ambientais e de governança corporativa”.⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ NITKIN, D., BROOKS, L.J. **Sustainability Auditing and Reporting: The Canadian Experience.** *Journal of Business Ethics* **17**, 1499–1507 (1998). Disponível em: <<https://doi.org/10.1023/A:1006044130990>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁴⁷⁶ BALARAS, C.A.; DROUTSA, K.G.; DASCALAKI, E.G.; KONTOYIANNIDIS, S.; MORO, A.; BAZZAN, E. **Urban Sustainability Audits and Ratings of the Built Environment.** *Energies* 2019, **12**, 4243. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1996-1073/12/22/4243>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁴⁷⁷ BDO BRASIL. **Auditoria de Sustentabilidade.** Disponível em: <<https://www.bdo.com.br/pt-br/servicos/auditoria/auditoria-de-sustentabilidade>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

No Brasil, inclusive, já há trabalhos de auditoria para aferir o índice de sustentabilidade – nos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, bem como dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta – os quais são conduzidos pelo TCU.⁴⁷⁸

Entretanto, os escopos de todos estes trabalhos de auditoria são diversos do tratado neste estudo, pois, na presente pesquisa, busca-se apresentar elementos científicos e técnicos para o exame específico sobre o atendimento da sustentabilidade – nas dimensões ambiental, social e econômica – por parte da Administração Pública, quando dos processos de CPS de bens, serviços e obras, ou seja, esta é a força motriz que define o escopo da auditoria aqui proposta.

Nessa visão, são pertinentes as palavras de Freitas no sentido de que o “Estado sustentável não pode chegar tarde”.⁴⁷⁹ E, ainda, as pesquisas de Cogo⁴⁸⁰ e Cunda, inclusive esta defende que o “controle de sustentabilidade”⁴⁸¹ – a ser exercido pelos TCs, dentre outras ferramentas – seja efetivado por meio de auditoria.

Outra particularidade, é que a auditoria que se pretende seja avaliada pelos TCs para implementação, a teor deste estudo, deve ser desenvolvida de maneira coordenada, integrada e sistêmica pelo conjunto multidimensional, consideradas as partes (ambiental, social e econômica) no todo da sustentabilidade.

⁴⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria em Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-em-sustentabilidade-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁴⁷⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 246 e 299.

⁴⁸⁰ COGO, Giselle Alves da Rocha. **Critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços da Gestão Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Ponta Grossa, PR. 2015, p. 92-93. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1547/1/PG_PPGEPM_Cogo%2C%20Giselle%20Alves%20da%20Rocha_2015.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴⁸¹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, abr./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

É que, hodiernamente, diante dos novos contornos da globalização, vive-se no âmbito de uma sociedade moderna e complexa, em que o consumo desconhece os limites do planeta, sem observância das inter-relações ambientais, sociais e econômicas. Nessa visão, relatou Nalini:

Serviu-se a humanidade da natureza como se fosse um supermercado gratuito. Tudo estava a serviço e à disposição do senhor da Terra. Essa irresponsabilidade está prestes a chegar ao fim. Depois de verificar a finitude dos bens naturais, o comprometimento e a deterioração daquilo que restou, o ser pensante precisa se reciclar.⁴⁸²

Nesses termos, sem a adoção de medidas integradas e sistêmicas, de fato, existirá ameaça quanto à permanência da vida na Terra. No ponto, Leff ensina que é preciso:

[...] concretizar os níveis e as formas de integração do conhecimento com o propósito de: a) explicar as causas históricas da degradação ambiental, b) diagnosticar a especificidade de sistemas socioambientais complexos, e c) construir uma racionalidade produtiva fundada no planejamento integrado dos recursos. A distinção desses níveis de tratamento é necessária para implementar uma estratégia de desenvolvimento com uma concepção integrada dos processos históricos, econômicos, sociais e políticos que geraram a problemática ambiental, bem como dos processos ecológicos, tecnológicos e culturais que permitiriam um aproveitamento produtivo e sustentável dos recursos.⁴⁸³

Dessa forma, compreende-se que a solução dos problemas ambientais, sociais e econômicos que permeiam a presente sociedade globalizada perpassa pela adoção de mecanismo de controle que possibilitem ações integradas, coordenadas e sistêmicas voltadas à efetivação da sustentabilidade.

Com isso, visando ao atendimento dos parâmetros conjugados das dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade, revela-se adequada a abordagem da teoria dos sistemas, referenciada por Severo Rocha, sob a perspectiva de Luhmann. Veja-se:

A teoria da sociedade autopoiética de Luhmann procura explicar a sociedade como um sistema social. É importante nesta matriz epistemológica demonstrar-se que certos elementos básicos tornam possível distintas formas, entre infinitas possibilidades, de interação social.

⁴⁸² NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Millennium, 2001, p. 139.

⁴⁸³ LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Trad. Sandra Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.p. 60.

Isto implica uma grande complexidade, que exige cada vez mais subsistemas, como o Direito, a economia, a religião, etc., [...] Isto caracteriza a forma de sociedade do terceiro milênio como um sistema social hipercomplexo dominado pela complexidade e a dupla contingência⁴⁸⁴.

Frente ao transcrito, observa-se que o mundo é um sistema no qual existem diversos subsistemas que fazem conexão. Assim, urge lembrar que a visão sistêmica vê o mundo em termos de relações e de integração. Nas palavras de Capra:

[...] O pensamento sistêmico é um pensamento de processo; a forma torna-se associada ao processo, a inter-relação à interação, e os opostos são unificados através de oscilações.⁴⁸⁵

Desse modo, há a necessidade de ações conjuntas para o alcance da sustentabilidade, consideradas as inter-relações ambientais, sociais e econômicas. Nesse sentido, Edgar Morin ensina que:

HÁ INADEQUAÇÃO cada vez mais ampla, profunda e grave entre os saberes separados, fragmentados, compartimentados entre disciplinas, e, por outro lado, realidades ou problemas cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários. Em tal situação, tornam-se invisíveis: os conjuntos complexos; as interações e retroações entre partes e todo; as entidades multidimensionais; os problemas essenciais.⁴⁸⁶

Assim, em que pese o aprofundamento técnico, em determinadas áreas do conhecimento, se mostra salutar ao bom desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, o aprimoramento desse saber é mais eficaz quando formado de maneira integrada, em atenção ao conjunto global das dimensões da sustentabilidade.

Por essa ótica, o exercício do controle não deve ser direcionado à realização de auditorias de maneira fragmentada, compartilhada e com base em conhecimentos isolados de determinada área, pois, dessa feita, deixa-se de se observar os conjuntos complexos, as interações entre as matérias e o todo com os seus aspectos transversais e multidimensionais, em prejuízo à adoção de ações

⁴⁸⁴ ROCHA, Leonel; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. **Introdução à teoria do sistema autopoietico do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 44-45.

⁴⁸⁵ CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. A ciência, a sociedade e a cultura emergente. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2003, p. 260-261.

⁴⁸⁶ MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução Eloá Jacobina. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 13.

sustentáveis conjuntas, justamente pela ausência de integração dos saberes.

Em termos práticos, ao ser efetivada uma inspeção em obra pública, visando subsidiar os achados⁴⁸⁷ de auditoria, avalia-se como primordial que sejam analisadas, conjuntamente, todas as peculiaridades globais que envolvem esse tipo de construção, tais como: mobilidade urbana, com o exame dos relatórios de impacto sobre o trânsito e a vizinhança (dimensão social); aferição da regularidade dos projetos, estudos e licenças ambientais (dimensão ambiental); e, ainda, aprofundamento das análises, tanto sobre as planilhas de composição dos custos da obra, para se identificar possível sobrepreço ou superfaturamento, como em relação aos reflexos sobre a economia da região em que se ergue o empreendimento (dimensão econômica).

Nesse cerne, objetivando a evolução nos trabalhos de auditoria, faz-se adesão aos posicionamentos de Morin, Cogo e Cunda, posto que o exame da execução contratual ocorre por meio do controle externo de sustentabilidade, conjugando-se a fiscalização ao processo coordenado, holístico, sistêmico e integrado de auditoria. Em idêntico sentido, concluiu Shriberg, recorte:

Concludes that management for sustainability must be holistic, systemic and integrative. Major recommendations include appointing a sustainability coordinator and/or task group; conducting sustainability audits; training staff on sustainability; using full-cost accounting and life-cycle assessment as decision-making tools; creating an environmental procurement program; [...] involving outside entities in sustainability efforts; and developing partnerships for material reuse.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ “Os achados (apontamento da não conformidade) ocorrem quando a condição verificada não se encontra aderente ao critério preestabelecido”. INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs:** Aplicáveis ao Controle Externo. p. 50.

⁴⁸⁸ Conclui que a gestão da sustentabilidade deve ser holística, sistêmica e integrativa. As principais recomendações incluem a nomeação de um coordenador de sustentabilidade e/ou grupo de tarefas; realização de auditorias de sustentabilidade; treinamento de pessoal em sustentabilidade; usando contabilidade de custos e avaliação do ciclo de vida como ferramentas de tomada de decisão; criar um programa de compras ambientais; [...] envolver entidades externas em esforços de sustentabilidade; e desenvolvimento de parcerias para reutilização de materiais (tradução livre). SHRIEBERG, Michael. **"Sustainability management in campus housing: A case study at the University of Michigan"**, International Journal of Sustainability in Higher Education, Vol. 1 No. 2, p. 137-154. 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/1467630010371885>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

Posto isso, propõe-se que a “Auditoria de Sustentabilidade”⁴⁸⁹ seja compreendida como a ferramenta de controle externo, instrumentalizada para o exame da implementação dos parâmetros técnicos e das práticas legalmente sustentáveis, definidos previamente nos atos de licitação (critério estabelecido),⁴⁹⁰ que tem por objetivo proceder à análise sistêmica e integralizada da regular efetivação dos objetos relacionados à aquisição de bens, à prestação de serviços públicos e à execução de obras e serviços, sob a ótica das dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade (condição a ser encontrada).

Portanto, constitui-se boa prática a realização de Auditoria de Sustentabilidade porque viabilizará o controle conjunto dos aspectos ambientais, sociais e econômicos por parte dos TCs.⁴⁹¹

5.2.1 Planejamento estratégico, programação e meta

Estabelecido o campo da Auditoria de Sustentabilidade, também é importante destacar que ela, de igual modo que as auditorias já abordadas neste estudo, será fruto do planejamento dos TCs; e, nesse viés, deverá constar no Planejamento Estratégico e no Plano Anual de Auditoria de cada Corte de Contas.

⁴⁸⁹ COP por composição. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. p.40.

⁴⁹⁰ “(83) The technical specifications drawn up by purchasers need to allow public procurement to be open to competition as well as to achieve objectives of sustainability. To that end, it should be possible to submit tenders that reflect the diversity of technical solutions, standards and technical specifications in the marketplace, including those drawn up on the basis of performance criteria linked to the life cycle and the sustainability of the production process of the works, supplies and services”. (83) As especificações técnicas definidas pelos adquirentes devem permitir a abertura dos contratos públicos à concorrência, bem como a consecução dos objetivos de sustentabilidade. Desse modo, será possível submeter a apresentação de propostas que reflitam a diversidade das soluções técnicas, das normas e das especificações técnicas existentes no mercado, nomeadamente das definidas com base em critérios de desempenho ligados ao ciclo de vida e à sustentabilidade do processo de produção das obras, fornecimentos e serviços (tradução livre). EUROPEAN UNION. **Directive 2014/25/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014. On procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

⁴⁹¹ Conforme Vilela “A necessidade da auditoria pública de sustentabilidade é compreensível”. “[...] deve ser capaz de integrar diferentes formas de garantia dentro de um quadro comum. [...]”. VILELA, Viviane de Aquino. **Auditorias como garantia de sustentabilidade dada aos stakeholders**: possibilidades e limites. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ. 2012. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_m/VivianeDeAquinoVilela.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

Na programação da Auditoria de Sustentabilidade deverão ser realizadas análises sobre os insumos materiais, tecnologias, orçamento e recursos humanos necessários; as linhas de ação, os métodos e as técnicas de auditoria; as normas de referência; a identificação do ente público e dos gestores auditados e suas práticas administrativas; a seleção das amostras e dos processos administrativos, físicos ou eletrônicos, a serem examinados.

Também caberá integrar à programação da Auditoria de Sustentabilidade os critérios e as práticas previamente estabelecidas no ato de licitação, segundo os parâmetros legais; as condições a avaliar com base nos citados critérios e práticas, para se obter as evidências de auditoria; a natureza dos documentos que serão coletados para subsidiar os achados; e, ainda, como ocorrerá a composição dos papéis de trabalho.⁴⁹²

Nessa perspectiva, cabe considerar a possibilidade de estabelecer procedimento de auditoria destinado a aferir a implementação de determinada meta, como é o caso, posto que a Auditoria de Sustentabilidade visará ao exame da promoção de CPS, conforme expresso no objetivo n. 12, meta n. 12.7, constante da Agenda 2030 da ONU. Nesse sentido, no GUID 5202, a INTOSAI dispõe o seguinte:

Targets for sustainable development might be subject to audit [...] probably better for policy makers to focus on a small number of key targets and to seek desirable trends among indicators without targets. Targets may be based upon established science and well-understood processes. This could be used to set a sustainable reference value, for example, the level of fish stocks that can be maintained. It is more likely, however, that the targets represent an international agreement or compromise that represents no more than an aspiration or desirable direction of change.⁴⁹³

⁴⁹² “Entende-se por papéis de trabalho o conjunto de formulários e documentos que contém as informações e apontamentos obtidos pelo auditor durante seu exame, bem como as provas e descrições dessas realizações, os quais constituem a evidência do trabalho executado e o fundamento de sua opinião”. SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada**: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. p. 82.

⁴⁹³ Metas para o desenvolvimento sustentável que podem estar sujeitas à auditoria [...] provavelmente, é melhor que os tomadores de decisão se concentrem em um pequeno número de metas-chave e procurem as tendências desejadas entre os indicadores, sem metas. As metas podem ser baseadas em processos científicos e razoavelmente estabelecidos. Isso poderia ser usado para determinar um valor de referência da sustentabilidade como, por exemplo, o nível máximo de exploração da pesca. No entanto, as metas podem representar o cumprimento de um acordo ou compromisso internacional, em vez de uma aspiração ou direção desejável de mudança (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme**. p. 23-26. Disponível

Por essa visão, bem como em atenção às NAGs, compreende-se que a meta “promover práticas de compras públicas sustentáveis”⁴⁹⁴ deverá ser avaliada por metodologia de auditoria que contenha abordagem integrada e sistêmica, com o escopo definido pela CRFB, leis e normas infralegais que tratem de sustentabilidade em licitações e contratações públicas.

Por fim, traçadas essas premissas, cabe destacar que esta pesquisa não aprofundará os estudos sobre os aspectos comuns das auditorias, mas sim buscará adaptá-los, objetivando a criação, em linhas gerais, de uma nova espécie de auditoria destinada ao exame das aquisições de bens, serviços e obras de arquitetura e engenharia, inovando quanto às particularidades afetas ao atendimento do princípio da sustentabilidade, por medidas de governança.

5.2.2 Objeto, escopo e objetivos

O objeto da auditoria, de acordo com o normatizado no pronunciamento profissional da ISSAI 3000 “[...] relates to the question “what is audited” and is defined in the audit scope”.⁴⁹⁵ A teor da citada norma, o escopo de auditoria delimita o objeto que o auditor irá avaliar e relatar, os documentos ou registros que serão examinados, o período a ser analisado e os locais que serão incluídos.

Adequando-se os mencionados termos às diretrizes desta pesquisa, o objeto da Auditoria de Sustentabilidade é o exame exercido pelo controle externo dos TCs sobre a efetividade da implementação, por parte da Administração Pública, dos critérios e das práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica, ao realizar a compra de bens e a contratação de serviços e obras.

em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁴⁹⁴ UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁴⁹⁵ Refere-se à questão ‘o que é auditado’ e é delimitado pelo escopo da auditoria (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3000 – Performance Audit Standard**. p. 11. Disponível em: <<file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/ISSAI-3000.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

Por sua vez, o escopo é a delimitação dos atos de licitação, dos contratos administrativos, com a indicação dos documentos e dos processos que subsidiam ou subsidiaram as aquisições; e, ainda, dos bens, serviços e obras que serão fiscalizados fisicamente ou por meio eletrônico (digital), com a precisão do tempo das averiguações e o apontamento dos locais em que se encontram.

Como se vê, o escopo estabelece o limite do objeto da auditoria, estando diretamente vinculado aos objetivos pretendidos com os trabalhos de fiscalização.

Em complemento, os objetivos da auditoria, conforme regulamenta o pronunciamento profissional da ISSAI 3000 “[...] can be thought of as audit questions about the subject matter on which the auditor seeks to obtain answers, based on the audit evidence obtained”.⁴⁹⁶ Ou seja, os objetivos da auditoria estão plenamente relacionados ao atingimento do objeto.

E, em atenção aos regramentos da norma em voga, afere-se que tais objetivos de auditoria podem ser estruturados como uma questão geral de auditoria, ou divididos em questões específicas e precisas.

Relacionados à Auditoria de Sustentabilidade, o objetivo geral é examinar a efetividade da implementação, por parte da Administração Pública, dos critérios e das práticas para CPS, definidos previamente na fase da licitação, ao tempo da entrega dos bens e/ou da execução serviços e obras de arquitetura e engenharia.

E, dentre os objetivos específicos, podem ser elencados: a) avaliar a conformidade dos critérios e das práticas de sustentabilidade, definidos no ato de licitação, com o bem, o serviço ou a obra entregue ou executada; b) identificar os achados de maior relevância, que possam comprometer a concretização dos parâmetros de sustentabilidade nas aquisições públicas; e, c) propor

⁴⁹⁶ Podem ser pensados como sendo questões formuladas acerca do objeto, sobre as quais o auditor procura obter respostas, com base nas evidências (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3000 – Performance Audit Standard**. p. 13. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/ISSAI-3000.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2019.

recomendações aos gestores para o saneamento de irregularidades identificadas nos processos de CPS; entre outros.

Considerando essa explanação, conclui-se que a definição do objeto, do escopo e dos objetivos é essencial ao bom desenvolvimento da Auditoria de Sustentabilidade, pois tais procedimentos conduzirão os auditores, com maior exatidão e objetividade, nos trabalhos a serem desempenhados, refletindo num produto técnico qualificado.

5.2.3 Composição da comissão

A INTOSAI, por meio do pronunciamento profissional da ISSAI 100, disciplina que na auditoria do setor público “[...] the role of auditor is fulfilled by the Head of the SAI and by persons to whom the task of conducting the audits is delegated”.⁴⁹⁷

No âmbito das Cortes de Contas, compete ao Auditor de Controle Externo o desempenho das auditorias, sendo que a execução dos trabalhos ocorre após a formação de uma comissão de auditoria.

No que concerne à Auditoria de Sustentabilidade, os membros da referida comissão, conforme indica a INTOSAI no pronunciamento profissional da ISSAI 100 – além do agir profissional ético, independente, zeloso, bem como em conformidade com as normas legais e técnicas, para o alcance do devido controle de qualidade – deverão possuir, coletivamente, conhecimentos, habilidades e competências necessários para concluir, com êxito, a auditoria. Veja-se:

39) Auditors should possess or have access to the necessary skills

The individuals in the audit team should collectively possess the knowledge, skills and expertise necessary to successfully complete the audit. This includes an understanding and practical experience of the type of audit being conducted, familiarity with the applicable standards and legislation, an understanding of the entity's operations and the ability and experience to exercise professional judgement. Common to all audits is the need to recruit

⁴⁹⁷ O papel de auditor é desempenhado pelo Titular da EFS e pelas pessoas a quem é delegada a tarefa de conduzir auditorias (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**. p. 06. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai-100-es.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

personnel with suitable qualifications, offer staff development and training, prepare manuals and other written guidance and instructions concerning the conduct of audits, and assign sufficient audit resources. Auditors should maintain their professional competence through ongoing professional development.⁴⁹⁸

Dessa feita, os membros da comissão de Auditoria de Sustentabilidade – diante da base científica desenvolvida nesta pesquisa, ou seja, para o exame do atendimento dos critérios e das práticas, previamente estabelecidos do edital de licitação para CPS de bens, serviços ou obras – primordialmente, deverão deter ou desenvolver os seguintes conhecimentos, habilidades e/ou competências:

a) Auditores de Controle Externo com formação em Administração ou especialização na área de gestão administrativa:

a.1 – Auditor Presidente será, preferencialmente, o de maior experiência, com conhecimento, competências, habilidades e atitudes proeminentes em trabalhos de auditoria que envolvam a análise de compras públicas de bens, serviços e obras;

a.2 – Auditor Gerente será, preferencialmente, aquele que detiver conhecimento, competências e habilidades ligados ao gerenciamento e à coordenação de equipes; e, ainda, afetos à governança sustentável, nas áreas de licitação e contratação pública. Se o objeto auditado for serviço, é recomendável que o auditor tenha realizado trabalhos anteriores de avaliação da contratação de serviços comuns, terceirizados, permissões e concessões públicas; e, se o objeto for obras ou serviços de arquitetura e engenharia, faz-se necessário que o profissional detenha experiências em auditorias desta natureza.

⁴⁹⁸ 39) Os auditores devem possuir ou ter acesso às habilidades necessárias. Os membros da equipe de auditoria devem possuir, coletivamente, o conhecimento, as habilidades e a competência necessários para concluir com êxito a auditoria. Isso inclui compreensão e experiência prática acerca do tipo de auditoria que está sendo realizada, familiaridade com as normas e a legislação aplicáveis, entendimento das operações da entidade e habilidade e experiência para exercer julgamento profissional. Comum a todas as auditorias é a necessidade de recrutar pessoas com qualificações adequadas, oferecer desenvolvimento e treinamento do pessoal, elaborar manuais e outras orientações e instruções escritas, relacionados à condução de auditorias, e atribuir recursos suficientes para a auditoria. Os auditores devem manter sua competência profissional por meio de desenvolvimento profissional contínuo (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**. p. 12. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai-100-es.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

b) Auditores de Controle Externo com formação em Direito ou especialização em áreas afins, com conhecimento da legislação afeta às licitações e às contratações públicas, juntamente com a habilidade de comparar critérios – parâmetros sustentáveis previamente definidos nas normas, atos de licitação e contratos – com as condições específicas do bem, serviço ou obra entregue à Administração Pública;

c) Auditores de Controle Externo com formação em Contabilidade, Arquitetura, Engenharia ou especialização em áreas afins, com conhecimento econômico e orçamentário-financeiro, preferencialmente relativo aos preços de mercado, tabelas referenciais, juntamente com a habilidade de aferir custos diretos e indiretos, indicar externalidades positivas ou negativas (exemplo: impactos financeiros decorrentes de acordo ou convenção coletiva; ou de alterações nos projetos de obras e custos com insumos), em face da estimativa de utilização do bem, do tempo de prestação do serviço ou da duração da obra, de modo a analisar se o preço é o melhor, por parâmetros sustentáveis;

d) Auditores de Controle Externo com graduação ou especialização nas áreas Ambiental, Econômica e Social, com conhecimento dos critérios e das práticas de sustentabilidade multidimensional, definidos previamente no processo de compra dos bens, da contratação dos serviços ou das obras de arquitetura e engenharia;

e) Auditor de Controle Externo Especialista Técnico⁴⁹⁹ no bem, no serviço ou na obra objeto da licitação, com conhecimento, competências, habilidades e atitudes proeminentes relativos às áreas de maior complexidade, a exemplo: em relação aos bens específicos dos campos aeronáutico, naval, ciências da computação, desenvolvimento de sistemas e redes; quanto aos serviços que envolvam concessões públicas de transporte, mineração, aviação; no que concerne às obras, aquelas que ocorram para a restauração de monumentos históricos ou que

⁴⁹⁹ “2205 – Sempre que necessário, caso não disponha em seus quadros profissionais, e, observados os limites da objetividade, da neutralidade e da independência, o TC poderá utilizar-se nos seus trabalhos de auditoria governamental dos serviços de consultores e especialistas externos pertencentes a organizações públicas ou privadas, profissionais ou acadêmicas”. INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs**: Aplicáveis ao Controle Externo. p. 21.

sejam de grande porte, as obras de arte (pontes).

Ademais, conforme disciplinado pela INTOSAI, nos termos da INTOSAI-P 1 (Declaração de Lima), o desenvolvimento profissional dos Auditores de Controle Externo “[...] shall go beyond the traditional framework of legal, economic and accounting knowledge, and include other business management techniques, such as electronic data processing”.⁵⁰⁰

Assim, a composição de uma comissão de auditoria exigirá profissionais auditores que detenham conhecimentos básicos (jurídicos, econômicos, contábeis) e multidisciplinares, de modo que possam desenvolver os trabalhos sob a ótica da sustentabilidade ambiental, social e econômica, além de deterem competências e habilidades técnicas para o uso das novas tecnologias, principalmente ligadas à informática.

Com efeito, hodiernamente, exige-se do Auditor de Controle Externo – além dos conhecimentos na área de formação – qualificação e atitudes proeminentes de inovação para bem operar os novos mecanismos tecnológicos, frente ao avanço no desenvolvimento contínuo de controles digitais, tais como: cruzamento de dados e de informações sobre CPS; exame analítico e digital do conteúdo disposto nos portais da transparência, dentre outros bancos de dados do Poder Público.

Em síntese, para a formação de uma comissão de Auditoria de Sustentabilidade é importante a reunião de auditores experientes e com conhecimentos em diversas áreas, de modo que possam desenvolver os trabalhos de maneira coordenada, integrada e sistêmica, avaliando-se conjuntamente o atendimento ao princípio da sustentabilidade, na aquisição do bem e na contratação dos serviços ou obras de arquitetura e engenharia, consideradas principalmente as dimensões ambiental, social e econômica.

⁵⁰⁰ [...] irá além da estrutura tradicional de conhecimentos jurídicos, econômicos e contábeis e incluirá outras técnicas de gestão empresarial, como o processamento eletrônico de dados (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration.** p. 13. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

Com isso, voltado ao foco deste estudo, propõe-se o seguinte organograma básico para a composição da Comissão de Auditoria de Sustentabilidade:

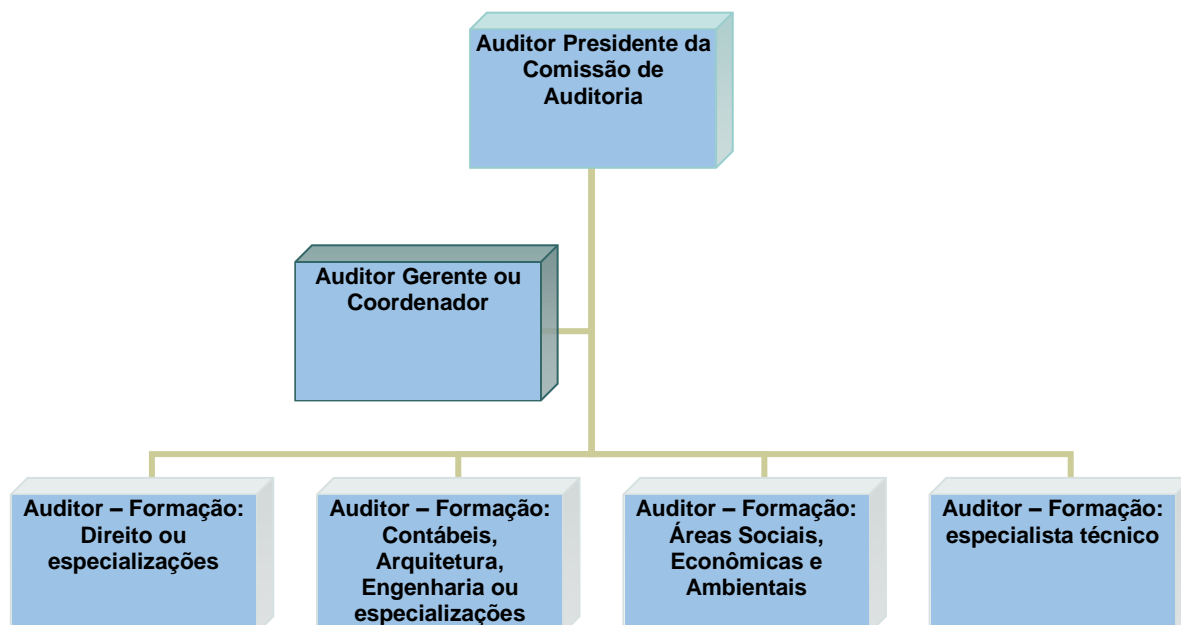


Figura 5: Composição da Comissão de Auditoria de Sustentabilidade. Fonte: autor.

Saliente-se, ainda, que o panorama presente no organograma⁵⁰¹ contém um rol exemplificativo de áreas de formação para os auditores, o qual é apenas sugestivo, isto é, foi definido com a pretensão de ser adotado pelo controle externo dos TCs, os quais poderão adequá-lo frente à realidade identificada na fase do planejamento da auditoria a ser desenvolvida.

Por fim, destaque-se que tais qualificações, formações e experiências profissionais serão exigíveis dos auditores, visando ao bom desempenho dos trabalhos de auditoria, para que eles possam realizar o melhor exame entre a consecução do objeto que foi inicialmente licitado pelo Poder Público – com todas as peculiaridades afetas ao atendimento dos critérios e das práticas sustentáveis – e observar se as condições encontradas no bem, no serviço ou na obra, estão de acordo com as bases estabelecidas previamente no certame licitatório, na legislação e nas normas contratuais.

⁵⁰¹ Composição da Comissão de Auditoria, elaborada tendo como referência o organograma presente na obra: SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada: estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia**. p. 50.

Os conhecimentos em voga serão necessários tendo em conta que caberá a tais profissionais avaliarem todas as peculiaridades multidisciplinares das CPS; pois, se constatados vícios com prejuízos à sustentabilidade, competirá aos auditores apontarem os achados de referência, com a indicação das não conformidades, podendo-se propor determinações e recomendações aos gestores públicos para que eles passem a exigir do fornecedor ou contratado o devido cumprimento da legislação e dos termos contratuais, em atendimento às dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade.

5.3 Processo da Auditoria de Sustentabilidade⁵⁰²

A Auditoria de Sustentabilidade, de natureza fiscalizatória multidisciplinar, no campo formal, poderá ser realizada para a avaliação dos parâmetros de conformidade dos atos e dos contratos administrativos com os critérios e as práticas sustentáveis previstos em leis e regulamentos (aspectos próprios da auditoria de conformidade, referida no capítulo 4); ou, no campo material, para aferir os próprios objetos, isto é, os bens, serviços e obras, *in loco*, visando ao exame da concretização das previsões contratuais, no mundo fático (particularidades da auditoria operacional,⁵⁰³ também abordada no capítulo 4).

Nesse sentido, na esteira das auditorias governamentais, conjugados os exames formais e materiais supracitados, a Auditoria de Sustentabilidade será dividida em quatro etapas – com natureza de princípios de auditoragem – quais sejam: planejamento, execução, relatório e monitoramento⁵⁰⁴, as quais se passa a abordar

⁵⁰² As etapas relativas à Auditoria de Sustentabilidade, propostas neste estudo, foram adaptadas com por base as seguintes obras: INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 3920 – The Performance Auditing Process**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-3920-the-performance-auditing-process/>>. Acesso em: 22 jun. 2020; e, INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**, 2011.

⁵⁰³ “Na Auditoria Operacional os Auditores dos Tribunais de Contas examinam projetos, áreas, processos, serviços, com o objetivo de se emitir comentários sobre o desempenho e o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de **economicidade**, eficiência, eficácia, efetividade, **equidade**, ética e **proteção ao meio ambiente**, além dos aspectos de legalidade”. (Sem grifo no original). INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. p.12.

⁵⁰⁴ A INTOSAI descreve estas fases como: “Planning, Conducting, Reporting and Follow up”.

nos subtítulos a seguir.

5.3.1 Planejamento

Nas palavras de Vale “[...] planejar significa preparar a ação futura. O planejamento é, portanto, peça fundamental da realização de um processo de auditoria pública [...]”.⁵⁰⁵

Para Araújo, a fase do planejamento é tão importante que “[...] representa cerca de 40%, em média, do tempo despendido numa auditoria [...]”.⁵⁰⁶

E, nessa linha, o pronunciamento profissional da ISSAI 3000 orienta que o auditor deve planejar a auditoria para atingir alta qualidade, realizando-se de maneira “[...] economical, efficient, effective and timely manner and in accordance with the principles of good project management [...]”.⁵⁰⁷

Diante das lições em voga percebe-se a importância do planejamento prévio da Auditoria de Sustentabilidade para que haja qualidade ao longo dos trabalhos de auditoria.

A teor do Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (MAO/TCU), o planejamento consiste das seguintes atividades:

- a) análise preliminar do objeto de auditoria; b) definição do objetivo e escopo da auditoria; c) especificação dos critérios de auditoria; d) elaboração da matriz de planejamento; e) validação da matriz de planejamento; f) elaboração de instrumentos de coleta de dados; g) teste-piloto; h) elaboração do projeto de auditoria.⁵⁰⁸

Planejamento, execução, relatório e acompanhamento (tradução livre) INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 3920 – The Performance Auditing Process**. p. 6. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-3920-the-performance-auditing-process/>>. Acesso em: 22 jun. 2020

⁵⁰⁵ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 35.

⁵⁰⁶ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 67.

⁵⁰⁷ Econômica, eficiente, eficaz e oportuna e de acordo com os princípios da boa gestão de projetos (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3000 – Performance Audit Standard**. p. 11. Disponível em: <<file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/ISSAI-3000.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019

⁵⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 21. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de>>

Além da definição do objeto, dos objetivos, dos critérios, dentre outros aspectos transcritos, o planejamento é salutar na Auditoria de Sustentabilidade porque nessa etapa são estabelecidos:

a) as estratégias e a programação dos trabalhos; b) o plano para garantir a coleta das evidências, suficientes e apropriadas, que permitam ao auditor desenvolver os achados, as conclusões e as recomendações aos gestores públicos, em resposta aos objetivos e as questões de auditoria; c) a extensão dos exames, os prazos, os auditores que integrarão as equipes; e, ainda, os recursos necessários para que os trabalhos sejam realizados com qualidade, no tempo mais curto e com o menor custo possível.

Noutra linha, de modo suplementar ao planejamento da Auditoria de Sustentabilidade, faz-se salutar a elaboração do projeto de Auditoria de Sustentabilidade.

Conforme estabelece o MAO/TCU, o mencionado projeto tem por finalidade “[...] detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria”.⁵⁰⁹

Portanto, o projeto da Auditoria de Sustentabilidade se constitui no roteiro detalhado que orientará os membros da comissão de auditoria para que sejam seguidas e cumpridas todas as ações previstas na fase do planejamento.

Por fim, estabelecidas as bases afetas ao planejamento e ao projeto da Auditoria de Sustentabilidade, bem como elencados os critérios e as práticas para CPS de bens, serviços e obras, a exemplo daqueles detalhados no quadro 1 desta pesquisa, passa-se a esboçar como deve ocorrer a construção da matriz de planejamento.

Tal instrumento deve conter a descrição da Corte de Contas, a auditar;

fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 14. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

da entidade, a ser auditada, bem como o estabelecimento do objeto e a descrição dos objetivos da Auditoria de Sustentabilidade.

Ademais, deverá haver o delineamento detalhado das questões de auditoria, das informações a serem requeridas ao auditado, dos procedimentos a trilhar, bem como a indicação dos possíveis achados – no curso dos trabalhos de fiscalização dos processos de aquisição dos bens, da prestação dos serviços ou da execução das obras. E, por fim, a descrição dos membros da comissão de auditoria, com a indicação da experiência e formação profissional. Nesse viés, a matriz de planejamento poderá ter por norte o seguinte modelo:

MATRIZ DE PLANEJAMENTO

TC: identificação do órgão de controle externo **PA:** descrição do objeto e plano de auditoria

ÓRGÃO/ENTIDADE: declarar o(s) nome(s) do(s) principais órgão(s)/entidade(s) fiscalizados(s).

OBJETIVO: enunciar, de forma clara e resumida, o objetivo da fiscalização.

QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DESTINADAS A COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS (BENS, SERVIÇOS E OBRAS)				
Definir as questões de auditoria. Exemplo: as aquisições de bens, serviços e obras podem ser consideradas bem planejadas, em termos de inserção de critérios e práticas sustentáveis? Obs. Utilizar todos os questionamentos presentes nas matrizes padrão de planejamento para licitações e contratos somados aos quesitos sobre os critérios e as práticas sustentáveis.	Requerer informações sobre os objetos de análise – bens, serviços e obras e seus atos de licitação e contratos administrativos. Exemplo: quantitativos de bens, serviços e obras licitados com base em critérios e práticas sustentáveis. Obs. Utilizar todas as informações presentes nas matrizes padrão de planejamento para licitações e contratos somado aquelas afetas à realização de CPS.	Pesquisar nos Planos de Logística, Ação e, principalmente, no Plano Anual de Contratações Públicas do órgão auditado a programação, o plano e os processos administrativos destinados à CPS de bens serviços e obras. Obs. Utilizar todas as fontes de informação presentes nas matrizes padrão de planejamento para licitações e contratos somado aquelas afetas à realização de CPS.	Analisar o Planejamento das aquisições de bens serviços e obras por critérios e práticas sustentáveis. Exemplo: identificar nos processos de CPS de bens, serviços ou obras em quantidades ou valores expressivos. Obs. Utilizar todas as informações de procedimentos presentes nas matrizes padrão de planejamento para licitações e contratos somado aquelas afetas à realização de CPS.	Apontar os possíveis achados de auditoria. Exemplo: realização de Compra de bens, serviço ou obra, sem observar critérios de sustentabilidade ambiental, social ou econômica, em descumprimento às normas de referência. Obs. Utilizar todas as informações sobre possíveis achados, a teor do definido nas matrizes padrão de planejamento para licitações e contratos somado aquelas afetas à realização de CPS.

QUESTÕES DE AUDITORIA		INFORMAÇÕES REQUERIDAS		FONTES DE INFORMAÇÃO		DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO		POSSÍVEIS ACHADOS	
REMUNERAÇÃO	PASSAGENS (R\$)	DIÁRIAS (R\$)	RESSARC. TRANSPORTE	INDENIZ. TRANSPORTE	SUPR. FUNDOS	DESC. AUX. ALIMENT.	ADIC. EMB./ DESEMB.	OUTROS CUSTOS	CUSTO TOTAL
COMISSÃO DE AUDITORIA									
1. Auditor Presidente/Coordenador/Supervisor: Matrícula: Formação do Auditor:									
2. Auditor: Matrícula: Formação do Auditor:									
3. Auditor: Matrícula: Formação do Auditor:									
4. Auditor: Matrícula: Formação do Auditor:									

Quadro 3: Matriz de Planejamento. Fonte: autor.⁵¹⁰

Elaborada a matriz de planejamento, faz-se, na sequência, o procedimento de validação dela. Primeiro, submetendo-a ao Auditor Presidente/Supervisor; e, segundo, por meio da criação de um painel de referência a ser avaliado por todos os integrantes da comissão de auditoria, com o objetivo de acolher as críticas quanto à lógica, ao rigor metodológico aplicado; e, ainda, identificar as potenciais falhas na concepção ou no desenvolvimento da auditoria, dentre outras peculiaridades salutaras para assegurar a qualidade dos trabalhos.⁵¹¹

E, concluída a matriz de planejamento, recomenda-se submetê-la aos gestores do órgão ou programa auditado, visando obter o comprometimento deles na colaboração e no fornecimento de informações e dados para o alcance dos objetivos da Auditoria de Sustentabilidade.

Ainda, em complemento ao processo de planejamento da Auditoria de Sustentabilidade, é preciso definir quais os instrumentos de coleta de dados e informações que serão utilizados, durante a execução dos trabalhos, tais como:

⁵¹⁰ Matriz elaborada tendo por referência a matriz padrão de planejamento de auditoria sobre licitações e contratos. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Matriz de Planejamento – Licitações e Matriz de Planejamentos Contratos**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-de-conformidade.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵¹¹ Conclusões baseadas na seguinte obra: BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 33. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

entrevista, questionário e observação direta. Assim, por exemplo, para aquelas auditorias sobre objetos de grande vulto ou complexidade (quantidade elevada de objetos ou vultosas quantias), sugere-se a realização de teste-piloto para obter um quadro representativo, o que permite aos membros da comissão antecipar os problemas que poderão ser enfrentados.

Finalizadas as fases em destaque, segue-se para a elaboração do projeto da Auditoria de Sustentabilidade,⁵¹² sendo esta a última etapa do planejamento.

Conforme descreve o MAO/TCU, o projeto de auditoria “[...] conterà descrição sucinta do objeto de auditoria, objetivos do trabalho, questões a serem investigadas, procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria [...]”.⁵¹³ No mais, é importante que o coordenador da auditoria avalie se o projeto realmente contém as informações imprescindíveis ao bom desempenho dos trabalhos.

Face ao descrito, conclui-se que o planejamento da Auditoria de Sustentabilidade é indispensável para se obter um produto de qualidade, realmente capaz de possibilitar o exercício do controle externo dos TCs sobre a Administração Pública, no que tange à efetivação das CPS por esta.

5.3.2 Execução

Nas palavras de Vale, a execução “[...] é a etapa na qual são realizados os trabalhos de análise e diligências da auditoria, voltados ao cumprimento de seu objetivo principal [...]”.⁵¹⁴

E, de maneira complementar, Araújo leciona que “[...] a execução é a

⁵¹² Conclusões que tiveram por base a obra: BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 34. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 34-35. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵¹⁴ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 36.

fase de aplicação dos procedimentos de auditoria, objetivando a obtenção de provas ou evidências que deverão constar no relatório de auditoria”.⁵¹⁵

Por conseguinte, em atenção aos ensinamentos de Vale e Araújo, compreende-se que a execução é o momento no qual são coletadas e examinadas as provas e evidências, para que seja possível fundamentar os comentários e as opiniões emitidas pelos auditores no relatório da Auditoria de Sustentabilidade. É o tempo em que se avaliam e registram os documentos e os processos destinados às CPS.

O MAO/TCU indica que a execução da auditoria consiste na obtenção de evidências, apropriadas e suficientes, para respaldar os achados e as conclusões da auditoria. E, dentre as principais atividades realizadas durante a execução, o referido manual destaca as seguintes: “[...] a) desenvolvimento dos trabalhos de campo; b) análise dos dados coletados; c) elaboração da matriz de achados; d) validação da matriz de achados”.⁵¹⁶

A coleta de dados – prévia ou por trabalhos de campo – é realizada em processo dinâmico, com isso, no momento em que se recolhem as informações, elas são interpretadas e analisadas simultaneamente.

A definição de achado é composta tendo por referência as categorias e os conceitos operacionais descritos no capítulo anterior deste estudo, tais como: critério, condição, causa, efeito e evidência. Voltado a esta pesquisa, em síntese, o achado é a discrepância entre a situação existente no objeto auditado (bem, serviço ou obra) e o critério⁵¹⁷ previamente definido (na lei, no edital e no contrato administrativo). O achado também pode ser entendido como a condição destoante e relevante entre o critério de sustentabilidade – fixado inicialmente no certame licitatório – e a sua efetiva aplicação prática no objeto adquirido pelo Poder Público.

⁵¹⁵ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. p. 77.

⁵¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 35. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controlle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 35. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controlle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Portanto, desenvolvidos os trabalhos de campo e procedida à análise dos dados coletados, passa-se ao trabalho de elaboração de uma matriz de achados, a qual poderá ter por base o modelo abaixo disposto:

TC: identificação do órgão de controle externo **PA:** descrição do objeto e plano de auditoria
ÓRGÃO/ENTIDADE: declarar o(s) nome(s) do(s) principais órgão(s)/entidade(s) fiscalizados(s).
OBJETIVO: enunciar, de forma clara e resumida, o objetivo da fiscalização.

CRITÉRIO DEFINIDO	CONDIÇÃO ENCONTRADA	ACHADO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES DESTINADAS A COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS (BENS, SERVIÇOS E OBRAS)						

CRITÉRIO DEFINIDO	CONDIÇÃO ENCONTRADA	ACHADO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
Os critérios e as práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica, elencados no quadro 1 desta pesquisa, sem prejuízo da inclusão doutros, visto que o rol é exemplificativo.	Descrever a situação encontrada no processo (ato de licitação e, bem, na prestação dos serviços ou na execução das obras, com a fundamentação, indicação do período da ocorrência dos atos ou fatos.	Descrever a não conformidade entre o critério definido e a condição encontrada, com a devida fundamentação.	Indicar os documentos que respaldam a opinião da comissão de auditoria – a localização da evidência no processo (fls. xx).	Origem da não conformidade – deve fornecer elementos para a correta responsabilização (conduta, nexos causal, resultado em desconformidade) – subsidia a determinação para que não seja reiterada a não conformidade.	Descrever e, se possível, dimensionar as consequências para o órgão auditado e para toda a sociedade, em termos de prejuízos ambientais, sociais e econômicos.	Em caso de não conformidades, descrevê-las, por matriz de responsabilização, e registrar os encaminhamentos (determinações e recomendações) para todas as irregularidades ou impropriedades.
COMISSÃO DE AUDITORIA						
1. Auditor Presidente/Coordenador/Supervisor: Formação do Auditor:				Matrícula:		
2. Auditor: Formação do Auditor:				Matrícula:		
3. Auditor: Formação do Auditor:				Matrícula:		
4. Auditor Formação do Auditor:				Matrícula:		

Quadro 4: Matriz de Possíveis Achados. Fonte: autor.⁵¹⁸

A matriz proposta segue o definido no pronunciamento profissional da ISSAI 3200, recorte: “[...] os achados contêm os seguintes elementos: “Criteria (‘what should be’) evidence (‘what is’), causes (‘why is there a deviation from criteria’), and

⁵¹⁸ Matriz elaborada tendo por referência as matrizes padrão de possíveis achados em licitações e contratos. BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Matriz Padrão de Possíveis Achados - Licitações**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-de-conformidade.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

effects ('what are the consequences')".⁵¹⁹

Por sua vez, a evidência de auditoria tem origem nas informações e nos dados obtidos e capazes de serem usados para fundamentar os achados,⁵²⁰ devendo refletir confiança e ser relevante e suficiente para validar o achado.

O pronunciamento profissional da ISSAI 3200 normatiza que há diversos tipos de evidência de auditoria, as quais podem ser obtidas usando diferentes métodos⁵²¹ de coleta de dados, como ilustrado no quadro abaixo.

Evidência de auditoria	Métodos de coleta de dados
Evidência testemunhal	Entrevistas Pesquisas, questionários Grupos focais Grupos de referência
Evidência documental	Revisão de documentos Revisão de arquivos Uso de estatísticas existentes Uso de bases de dados existentes
Evidência física	Observação de pessoas Inspeção de objetos ou processos Experimentos, por exemplo, nível de segurança de dados eletrônicos
Evidência analítica	Por exemplo: Métodos de coleta de dados quantitativos. Análises de regressão. Cálculos, comparações, separação de informações

Quadro 5: Relação entre Tipos de Evidência de Auditoria e Diferentes Métodos. Fonte: INTOSAI – ISSAI 3200.⁵²²

⁵¹⁹ Critérios ('o que deveria ser'), evidências ('o que é'), causas ('por que há um desvio dos critérios'), e efeitos ('quais são as consequências') (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016, p. 20. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 37. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵²¹ Segundo Vale, os métodos de auditoria são: "**observação**, em que o auditor se comporta como um mero expectador para constatar um fato; **exame físico**, por meio do qual se inspecionam bens móveis e imóveis, com a finalidade de apurar suas dimensões, material, qualidade, quantidade; e, por fim, **coleta de informações**, no qual se buscam dados, qualitativos e quantitativos, necessários ao completo cumprimento do objeto de um processo de auditoria". (Sem grifos no original). VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 32.

⁵²² Tabela originária da obra: INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). ISSAI 3200. **Orientações para o processo de auditoria operacional**. Tradução: TCU. 2017, p. 17. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Segundo o descrito no MAO/TCU, para que a informação testemunhal possa ser considerada evidência é preciso corroborá-la, isto é, haver a “[...] confirmação por escrito do entrevistado ou existência de múltiplas fontes que confirmem os fatos”.⁵²³

A evidência documental é o tipo mais comum e pode estar inserta em meio físico ou eletrônico. Neste estudo, os documentos principais a serem avaliados são as leis, os atos de licitação e os contratos administrativos relativos à CPS, mas também devem ser considerados os ofícios, memorandos, correspondências, projetos, planilhas orçamentárias, licenças, pareceres, termos de recebimento, notas fiscais, notas de empenho, entre outros.

A evidência física, na linha desta pesquisa, é voltada ao exame dos objetos licitados e contratados, isto é, os bens, os serviços e as obras. Em termos da avaliação do cumprimento dos critérios e das práticas de sustentabilidade estas são, de certo, as espécies de evidência mais contundentes, formalizadas em fotografias, vídeos, mapas.

Por fim, a evidência analítica é aquela que se destina ao exame, “[...] comparações e interpretações de dados e informações já existentes [...]”.⁵²⁴ Esta espécie de evidência é coletada da análise de padrões e tendências, geralmente com o uso de processamento de dados em meio computacional.

No estudo, tais evidências poderão subsidiar achados que apontem dissonância entre o previsto no Plano Anual de Contratações Públicas Sustentáveis e as informações relativas aos objetos licitados de maneira eletrônica; ou, ainda, constantes das plataformas digitais do próprio órgão ou entidade auditada.

Na fase da execução da Auditoria de Sustentabilidade existirá,

⁵²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 37. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controlle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 37. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controlle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

também, a necessidade da utilização das chamadas técnicas de auditoria,⁵²⁵ são elas:

a) exame comparativo entre os critérios e as práticas sustentáveis – fixadas ao tempo da licitação – e a condição encontrada, no mundo fático, ao se analisar a real situação dos bens, serviços e obras contratados;

b) conciliação das amostras encontradas com as diferentes fontes de informações (leis, termos do edital, projetos, licenças, depoimentos, condições registradas), a fim de certificar a igualdade ou diferença entre ambos;

c) exame documental em que se afere a validade e a autenticidade dos documentos apresentados pelos contratantes frente à situação encontrada no bem, no serviço ou na obra;

d) análise por decomposição do todo contratado em suas partes constituintes, para se examinar, isoladamente, cada parte até se conhecer a natureza completa da contratação, em aspectos globais;

e) a inspeção física que mostra a realidade fática do bem, do serviço ou da obra de arquitetura e engenharia, sob o viés sustentável. Ela consiste na verificação minuciosa e atenta da consecução plena do objeto adquirido, com o deslocamento da equipe da comissão de auditoria, *in loco*, para aferir os processos licitatórios de compra do bem e suas especificidades; o estado de desenvolvimento da prestação do serviço público ou da execução da obra, com atenção às peculiaridades estruturais internas e externas e ao efetivo cumprimento da sustentabilidade.

f) circularização e entrevista, as quais consistem em obter informações de fontes externas independentes (terceiros) sobre a legitimidade, a regularidade e a exatidão do universo das amostras em análise; bem como da conferência de dados, em que se buscará verificar a concordância entre os resultados e a coerência de

⁵²⁵ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs:** Aplicáveis ao Controle Externo. p. 62-64.

cifras encontradas.

O quadro a seguir ilustra um modelo da técnica do questionário. Veja-se:

QUESTÕES DE EXAME AO AUDITADO	SIM	NÃO
1 A legislação que define os critérios e as práticas sustentáveis para a aquisição de bens, serviços ou obras foi observada e cumprida?		
2 O Planejamento Estratégico contemplou o Plano de Ação, Logística e/ou o Plano Anual de Contratações Públicas Sustentáveis?		
3 O Termo de Referência ou o Projeto Básico disciplinou os critérios e as práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica, conforme os estudos preliminares da fase do planejamento da licitação?		
4 Houve a definição e a inserção de critérios e práticas sustentáveis no ato (edital) de licitação, conforme os parâmetros legais e o Plano Anual de Contratações Públicas Sustentáveis?		
5 Ao tempo da licitação, o controle interno e/ou o setor jurídico, por meio de seus pareceres, indicaram a necessidade da fixação de parâmetros de sustentabilidade, conforme dispõe o princípio da sustentabilidade (art. 3º da Lei n. 8.666/93 e/ou art. 5º da Lei n. 14.133/21)?		
6 No julgamento das propostas de preço, foi elegida a melhor oferta (proposta mais vantajosa), em termos de atendimento ao princípio da sustentabilidade?		
7 À época da entrega ou no curso da execução contratual, existiu a avaliação sobre os bens, serviços ou obras, no sentido de que eles atendessem aos parâmetros de sustentabilidade ambiental, social ou econômica?		

Quadro 6: Questionário da Auditoria de Sustentabilidade. Fonte: autor⁵²⁶

Cabe considerar, ainda, que o modelo de questionário em referência é sugestivo, pois contempla apenas a forma de elaboração dos quesitos, o que não dispensa a necessária adequação pelos TCs para o melhor atendimento aos trabalhos de cada auditoria.

Dando seguimento, Vale⁵²⁷ elenca outras técnicas de auditoria ligadas aos números e à estatística, tais como: conferência, cálculo, confirmação, contagem física e amostragem.⁵²⁸

⁵²⁶ Tabela adaptada da obra: BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria em Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. p. 86. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-em-sustentabilidade-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

⁵²⁷ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 33-34.

⁵²⁸ Na INTOSAI-P 1 (Declaração de Lima), a INTOSAI dispôs que: “The samples, however, shall be selected on the basis of a given model and shall be sufficiently numerous to make it possible to judge the quality and regularity [...]”, “[...] Audit methods shall always be adapted to the progress of the sciences and techniques relating [...]”. As amostras, no entanto, serão selecionadas com base em um modelo e serão suficientemente numerosas para possibilitar um julgamento adequado da

E, por relevante, mostra-se pertinente trazer a definição de amostragem, qual seja: “[...] análise de um universo de dados através da verificação de uma amostra representativa [...]”.⁵²⁹

Ao final, é importante salientar, em sintonia ao previsto nas NAGs,⁵³⁰ que todas essas técnicas e os resultados finais da Auditoria de Sustentabilidade devem ser objeto de supervisão e revisão dos trabalhos pelos auditores mais experientes, os quais orientarão os profissionais menos experientes, de forma que o processo de avaliação e melhoria das auditorias de sustentabilidade seja contínuo e sempre sujeito ao controle de qualidade.

5.3.3 Relatório

Na sequência, passa-se à etapa de produção do relatório de Auditoria de Sustentabilidade.

Araújo conceitua o relatório de auditoria como a fase que “[...] consiste numa narração ou descrição ordenada e minuciosa dos fatos que foram constatados, com base em evidência concreta [...]”.⁵³¹

Por sua vez, Vale ensina que o relatório de auditoria “[...] é o procedimento pelo qual o auditor apresenta o resultado de um processo de auditoria e é composto de, no mínimo, três fases: introdução, desenvolvimento e conclusão”.⁵³²

Em termos mais pragmáticos e regulamentais, as NAGs definem o relatório de auditoria da seguinte maneira:

1121 – RELATÓRIO DE AUDITORIA: documento técnico obrigatório de que

qualidade e regularidade [...], [...] Os métodos de auditoria serão sempre adaptados à luz do progresso científico e técnico (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration**. p. 12. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁵²⁹ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 34.

⁵³⁰ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. p. 72.

⁵³¹ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. p. 107.

⁵³² VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 37.

se serve o profissional de auditoria governamental para relatar suas constatações, análises, opiniões, conclusões e recomendações sobre o objeto da auditoria, e que deve obedecer às normas específicas quanto à forma de apresentação e objetivos.⁵³³

Ao seu turno, o pronunciamento profissional da ISSAI 3200 indica os objetivos a serem alcançados por meio do relatório de auditoria, quais sejam:

(1) communicate the results of audits to the intended user(s); (2) make the results less susceptible to misunderstanding; (3) make the results available to the public in order to create transparency, unless specifically restricted by legislation; and (4) facilitate follow-up to determine whether appropriate corrective actions have been taken.⁵³⁴

Frente a essas definições, infere-se que o relatório de Auditoria de Sustentabilidade será um produto técnico, escrito pela comissão de auditoria, em que se relatarão constatações, análises, conclusões e recomendações sobre o objeto auditado, de modo a comunicar os resultados aos membros dos TCs, ao Poder Legislativo, aos gestores públicos e à sociedade, exceto em caso do sigilo da investigação.

O referido produto de auditoria facilitará a tomada de decisão quanto ao saneamento de potenciais vícios que possam comprometer a concretização dos critérios e das práticas definidas para a realização de CPS.

E, como o relatório de auditoria é um produto a ser disponibilizado aos referidos públicos, seja para a tomada de decisão, seja para simples conhecimento dos fatos auditados, ele deverá ser claro, preciso, oportuno, imparcial, objetivo, conciso, completo, conclusivo, construtivo, simples e impessoal.⁵³⁵

Nessa linha, a teor da INTOSAI-P 1 (Declaração de Lima), definiu-se

⁵³³ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs:** Aplicáveis ao Controle Externo. p. 14.

⁵³⁴ (1) comunicar os resultados das auditorias ao(s) usuário(s) previsto(s); (2) tornar os resultados menos suscetíveis a mal-entendidos; (3) disponibilizar os resultados ao público a fim de dar transparência, a menos que especificamente vedado por legislação; e (4) facilitar o monitoramento para determinar se foram tomadas ações corretivas apropriadas (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016, p. 24. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵³⁵ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs:** Aplicáveis ao Controle Externo. p. 77-79.

que “The reports shall present the facts and their assessment in an objective, clear manner and be limited to essentials. The wording of the reports shall be precise and easy to understand”.⁵³⁶

Portanto, para que a comissão de auditoria consiga emitir o relatório com todos esses requisitos, ela necessitará descrever o objeto da auditoria, o escopo, a metodologia; e, ainda, as questões abordadas segundo os objetivos estabelecidos para o alcance do objeto.

Ademais, no relatório de Auditoria de Sustentabilidade deverá ser evitada a linguagem rebuscada para que todos entendam, de forma clara e simples, o propósito da auditoria, a natureza e a extensão dos trabalhos, bem como o contexto sobre o que é relatado.

Assim, a linguagem inserta no relatório deverá ser neutra e as informações suficientes para fundamentar a validade dos achados, uma vez que, ao longo do processo de controle externo, eles serão submetidos ao contraditório dos auditados; e, portanto, devem ser claros o suficiente para que estes possam exercer, na plenitude, a garantia constitucional da ampla defesa substancial.

Para tanto, o pronunciamento profissional da ISSAI 3200 elenca os seguintes passos ao Auditor de Controle Externo para produção e emissão de um relatório de fácil leitura:

- a) Ensure the content of the report flows from the audit objective(s) and the reader is provided with sufficient information to understand the topic. b) Break up the text with the use of headings. c) Be clear on the main point of each section and paragraph and how it relates to the broader audit topic; d) Design your report for easy reading, making it appear ordered and uncluttered. e) Avoid the excessive use of cross-referencing and acronyms.⁵³⁷

⁵³⁶ Os relatórios apresentarão os fatos e sua avaliação de uma maneira objetiva, clara e restrita aos elementos essenciais. Os relatórios deverão ser redigidos em uma linguagem precisa e de fácil compreensão (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration**. p. 14. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁵³⁷ a) assegure-se de que o conteúdo do relatório decorra do(s) objetivo(s) de auditoria e que o leitor tenha informações suficientes para entender o tema. b) divida o texto com o uso de títulos. c) seja claro sobre o ponto principal de cada seção e parágrafo e como esses se relacionam ao tema de auditoria mais amplo. d) projete o relatório para facilitar a leitura, com aparência organizada e limpa.

Os passos transcritos facilitam na clareza do relatório. Nesse particular, o MAO/TCU regula que a “[...] elaboração do relatório de auditoria deve seguir as seguintes orientações gerais: a) ser conduzida como processo contínuo; b) considerar o ponto de vista do leitor; c) basear-se na matriz de achados”.⁵³⁸

Veja-se que os relatórios de auditoria necessitam ser úteis e acessíveis aos leitores em geral, ainda que, inicialmente, eles tenham tramitação interna nos TCs e no órgão auditado, diante do direcionamento que necessita ser dado pelo Relator, quanto à matéria.

Outro fator essencial é que o relatório de Auditoria de Sustentabilidade seja produzido com base na matriz de possíveis achados, sugerida no quadro 4 desta pesquisa, porque ela sintetiza os resultados da auditoria, os quais deverão ser analisados; e, em sendo relevantes e sustentados por evidências suficientes e apropriadas,⁵³⁹ passarão a constar na conclusão do mencionado produto.

No que concerne à estrutura, tal como definiu o MAO/TCU,⁵⁴⁰ recomenda-se que o relatório de Auditoria de Sustentabilidade seja composto dos seguintes elementos: pré-textuais (folha de rosto, resumo, lista de siglas, lista de figuras, lista de tabelas e sumário); texto (introdução, visão geral, capítulos principais, análise dos comentários do gestor, conclusão e proposta de encaminhamento); pós-textuais (apêndices; referências e glossário).

Indicadas tais premissas, propõe-se o seguinte modelo de relatório

e) evite o uso excessivo de referências cruzadas e acrônimos (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016, p. 26. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 44. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controlle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵³⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 48. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controlle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

para a Auditoria de Sustentabilidade:

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE SUSTENTABILIDADE	
1. Introdução	
Identificação simplificada do objeto da Auditoria de Sustentabilidade (exemplo: o exame do controle externo dos TCs sobre a efetividade da implementação, por parte da Administração Pública, dos critérios e das práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica, ao realizar a compra de bens e a contratação de serviços e obras).	
1.1 Antecedentes (as razões que originaram a auditoria, a decisão que a autorizou e os relatos de trabalhos de auditoria ou fiscalização já realizados).	
1.2 Objetivo Geral (exemplo: examinar a efetividade da implementação, por parte da Administração Pública, dos critérios e das práticas para CPS, definidos previamente na fase da licitação, ao tempo de entrega ou execução dos bens, serviços e obras).	
1.3 Objetivos Específicos (exemplo: a) avaliar a conformidade dos critérios e das práticas de sustentabilidade, definidos no ato de licitação, com o bem, serviço ou obra entregue ou executado; b) identificar os achados, de maior relevância, que possam comprometer a efetivação dos parâmetros de sustentabilidade nas aquisições públicas; c) propor recomendações aos gestores para o saneamento de irregularidades identificadas nos processos de CPS; entre outros).	
1.4 Escopo (exemplo: delimitação dos atos de licitação, dos contratos administrativos, com a indicação dos documentos e dos processos que subsidiam as aquisições; e, ainda, dos bens, serviços e obras que serão fiscalizados fisicamente, com a precisão do tempo das averiguações e o apontamento dos locais em que se encontram).	
2. Critérios (exemplo: aqueles delineados no quadro 1 desta pesquisa, sendo o rol exemplificativo).	
2.1 Metodologia (métodos, exemplo: aqueles elencados no quadro 5).	
2.2 Técnicas de auditoragem (exemplos: exame comparativo; conciliação das amostras; exame documental; análise por decomposição; inspeção física; circularização, entrevista, amostragem).	
3. Primeiro capítulo principal (os demais capítulos seguem a mesma estrutura).	
3.1 Visão Geral (descrevem-se as características do objeto de auditoria, fazendo-se as correlações com os objetivos da auditoria. Seguir as orientações da matriz de planejamento, quadro 3; e, principalmente, da matriz de possíveis achados, quadro 4).	
3.2 Objetivo do capítulo (recomenda-se que cada capítulo se relaciona a um objetivo específico).	
3.3 Contextualização específica para o capítulo	
3.4 Descrição do conteúdo do capítulo	
3.5 Subtítulo	
3.6 Parágrafo inicial de impacto , com descrição concisa do possível achado, aferido o critério de sustentabilidade ambiental, social ou econômica estabelecido (por lei, edital e contrato) com a condição encontrada no bem, no serviço ou na obra.	
3.7 Análise das evidências (elementos de convicção dos trabalhos efetuados, devidamente documentados, e que devem ser adequados, relevantes e razoáveis para fundamentar a opinião e as conclusões da auditoria).	
3.8 Causas (consistem nas razões e nos motivos que levaram ao descumprimento dos critérios e das práticas para CPS. É a origem da divergência entre a condição e o critério).	
3.9 Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (são as reais consequências da diferença entre o critério preestabelecido e a condição constatada, representados por fatos que evidenciam os erros ou prejuízos identificados e expressos, sempre que possível, com a demonstração das ações corretivas).	
3.10 Boas práticas	
4. Conclusão	
4.1 Propostas	
4.2 Benefícios esperados	
5. Análise dos comentários ou justificativas dos gestores	
6. Conclusão (indicam-se os possíveis achados de auditoria).	

7. Proposta de encaminhamento (propõem-se as recomendações e as determinação para o saneamento dos vícios que possam comprometer a sustentabilidade na aquisição dos bens, serviços e obras).

Quadro 7: Modelo de Relatório de Auditoria de Sustentabilidade. Fonte: autor.⁵⁴¹

Produzido o relatório de Auditoria de Sustentabilidade, a teor do modelo proposto, o passo seguinte é submetê-lo ao Auditor de Controle Externo Presidente da comissão de auditoria, isto porque, como disposto nesta pesquisa, este profissional é aquele capaz de revisar o citado produto por deter maior experiência, conhecimento, competência, habilidade e atitudes proeminentes na área. Ele observará, principalmente, conforme indica o pronunciamento profissional da ISSAI 3200 se “[...] facts, figures, and dates are correctly reported, that the findings are adequately supported by the evidence in the audit documentation, and that the conclusions and recommendations flow logically from the evidence”.⁵⁴²

Dessa maneira, terminadas as análises, a conclusão do relatório de Auditoria de Sustentabilidade apresentará os possíveis achados, seguidos da proposta de encaminhamento, com recomendações ou determinações aos gestores públicos, estas últimas como medidas de fazer,⁵⁴³ para que adotem as providências administrativas necessárias ao saneamento dos potenciais ilícitos que possam prejudicar a consecução dos critérios e das práticas sustentáveis nos processos de compra de bens ou da contratação de serviços e obras de arquitetura e engenharia.

5.3.4 Monitoramento

O objetivo do produto da Auditoria de Sustentabilidade, ou seja, do

⁵⁴¹ Modelo desenvolvido tendo por referência a seguinte obra: BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 48. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁴² Fatos, números e datas estão relatadas corretamente, se os achados tem suportes adequados das evidências contidas na documentação de auditoria, e se as conclusões e recomendações decorrem logicamente das evidências (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016, p. 25. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁴³ Obs. Na Proposta de Encaminhamento, o relatório da Auditoria de Sustentabilidade pode indicar a necessidade da emissão de tutelas antecipatórias, de carácter inibitório, visando suspender atos de licitação ou sustar contratos administrativos com vícios em prejuízo à sustentabilidade, na sendo do abordado em capítulo anterior desta pesquisa.

relatório é contribuir fornecendo subsídios técnicos para que as CPS de bens, serviços e obras sejam adequadamente planejadas, por parte da Administração Pública, em benefício da própria gestão administrativa, da melhoria da governança e dos cidadãos.

Porém, a publicação do relatório não corresponde ao fim do processo de auditoria, pois, completado esse ciclo, faz-se necessário haver o monitoramento do cumprimento das recomendações e das determinações realizadas pelos TCs.

Isso ocorre porque as recomendações e as determinações presentes no relatório, desde que devidamente monitoradas, proporcionam melhorias para o meio ambiente; a implementação de políticas públicas, na área social; e, ainda, a geração de economicidade, em face da maior eficiência, eficácia e efetividade dos processos em que bens, serviços e obras são adquiridos.

Nesse particular, estudo da Comissão da União Europeia (European Commission) indica que: “[...] having environmental contract clauses is only effective if compliance with these clauses is properly monitored”.⁵⁴⁴ Nesse cerne, o cumprimento efetivo dos critérios e das práticas para CPS necessita do devido monitoramento pelo controle externo dos TCs.

Vale trata o monitoramento como acompanhamento. Segundo o autor, nesse procedimento há “[...] o controle, pelo auditor, de todos os acontecimentos que sofre o processo de auditoria após a emissão do relatório”.⁵⁴⁵

De igual modo, Araújo indica que “[...] o auditor deve acompanhar a aceitação de suas recomendações, de modo a garantir a eficácia do seu trabalho”.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ Cláusulas contratuais ambientais só serão eficazes se o cumprimento delas for devidamente monitorado (tradução livre). EUROPEAN COMMISSION. **Buying green: A handbook on green public procurement**. 3rd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 66. ISBN: 978-92-79-56848-0. DOI: 10.2779/246106. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

⁵⁴⁵ VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública**. p. 37.

⁵⁴⁶ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. p. 108.

O MAO/TCU conceitua o monitoramento como “[...] a verificação do cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos, com o objetivo de verificar as providências adotadas e aferir seus efeitos”.⁵⁴⁷

No contexto, o pronunciamento profissional da ISSAI 3200 disciplina que o monitoramento do relatório de auditoria “[...] is an important tool to strengthen the impact of the audit and improve future audit work [...]”.⁵⁴⁸

Ainda, segundo a referida norma, o objetivo principal do monitoramento é aumentar a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a auditoria, seja pela implementação das deliberações ou pela adoção de outras medidas de iniciativa do gestor.

Por essas bases conceituais, bem como frente ao que normatizam as NAGs,⁵⁴⁹ para que os trabalhos de Auditoria de Sustentabilidade obtenham resultados práticos é necessário que os TCs acionem os entes públicos auditados, no sentido de que estes se disponham a estudar e eliminar os achados de irregularidades apontados pela comissão de auditoria.

Por esta visão, cabe à Administração Pública auditada esclarecer e justificar as falhas e irregularidades observadas pelos auditores, bem como implementar as determinações e recomendações da Auditoria de Sustentabilidade.

Por outro lado, aos TCs compete promover o contínuo monitoramento do cumprimento de suas decisões, como modo de aperfeiçoar o processo de auditoragem, isto porque, a teor do que regula o pronunciamento profissional da ISSAI

⁵⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 53. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁴⁸ É uma ferramenta importante para fortalecer o impacto da auditoria e melhorar o trabalho de auditoria no futuro (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016, p. 32. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁴⁹ INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. p. 86.

3200,⁵⁵⁰ o processo de auditoria fornecerá *feedback* aos TCs, ao Poder Legislativo e ao governo sobre a efetividade da Auditoria de Sustentabilidade e as melhorias efetuadas pela entidade auditada.

E, nos termos do MAO/TCU “[...] é possível avaliar a qualidade das auditorias e identificar oportunidades de aperfeiçoamento, de aprendizado e de quantificação de benefícios”.⁵⁵¹ Por essa ótica, o monitoramento ajuda no aprimoramento dos futuros trabalhos de auditoria.

Na sequência, seguindo os procedimentos descritos nas NAGs,⁵⁵² sugere-se ao controle externo dos TCs que proceda ao monitoramento da Auditoria de Sustentabilidade perfazendo os seguintes passos:

- a) proceder à revisão sistemática das ações administrativas adotadas pelo ente auditado para sanear os achados e concluir a efetivação dos critérios e das práticas de CPS, confrontando-as com as recomendações e as determinações;
- b) verificar os efeitos das ações administrativas adotadas pelo auditado para a correção das irregularidades, objeto dos achados;
- c) analisar as dificuldades ou facilidades de implementação das recomendações e determinações por parte do auditado;
- d) identificar a necessidade de qualquer trabalho adicional, como monitoramento posterior ou auditoria subsequente e específica;
- e) revisar aspectos, que deixaram de ser relevantes, e encaminhem-se as sugestões para considerá-los saneados;

⁵⁵⁰ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016, p. 32. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 53. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁵² INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo**. p. 87.

f) incluir os resultados do monitoramento nos relatórios de auditorias subsequentes.

Os passos em questão podem ser complementados de acordo com os métodos disciplinados no pronunciamento profissional da ISSAI 3200, veja-se:

a) Arrange a meeting with the responsible parties after a certain time has elapsed to find out what actions have been taken to improve performance and to check which recommendations have been implemented. b) Request the responsible parties to inform the SAI in writing about the actions they have taken to address the problems presented in the audit report. c) Use phone calls or limited field visits to collect information on the actions taken by the audited entity. d) Keep up to date on reactions from responsible parties, the legislature and the media, and analyse whether problems identified have been appropriately addressed or not. e) Request financial audit to collect information about actions taken as part of their audit procedures. [...].⁵⁵³

Finalizados estes procedimentos, lavra-se o relatório de monitoramento, o qual, segundo o MAO/TCU “[...] deverá ser documento autônomo, ou seja, deverá conter informações suficientes, de forma que não seja necessária, para o entendimento do tema, a leitura do relatório de auditoria [...]”.⁵⁵⁴

O mencionado relatório poderá ser enviado ao auditado para orientação e as considerações que se entendam pertinentes.

Em termos didáticos, na elaboração do citado relatório, é importante utilizar o quadro abaixo disposto, dando-se objetividade e clareza a cada um dos pontos objeto do monitoramento. Veja-se:

⁵⁵³ a) Organizar uma reunião com as partes responsáveis, após um certo período de tempo, para descobrir quais ações foram tomadas para melhorar o desempenho e verificar quais recomendações foram implementadas. b) Solicitar que as partes responsáveis informem à EFS, por escrito, sobre as ações tomadas para resolver os problemas apresentados no relatório de auditoria. c) Utilizar chamadas telefônicas ou visitas de campo limitadas a coletar informações sobre as ações tomadas pela entidade auditada. d) Manter-se atualizado sobre as reações das partes responsáveis, do poder legislativo e da mídia, e analisar se os problemas identificados foram abordados adequadamente ou não. e) Solicitar à auditoria financeira que colete informações sobre as ações tomadas, como parte de seus procedimentos de auditoria (tradução livre). INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process**. 2016, p. 32-33. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 54. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SITUAÇÃO	RELATÓRIO DE AUDITORIA		RELATÓRIO DE MONITORAMENTO	
	1º Monitoramento	Percentual	2º Monitoramento	Percentual
Cumprido	Itens 1.1	00%	Itens 1.1	00%
Parcialmente cumprido	Itens 1.1	00%	Itens 1.1	00%
Em cumprimento	Itens 1.1	00%	Itens 1.1	00%
Não cumprido	Itens 1.1	00%	Itens 1.1	00%
Não aplicável	Item X	00%	Item X	00%

Quadro 8: Tabela de Relatório de Monitoramento. Fonte: autor.⁵⁵⁵

Diante do quadro proposto, conclui-se que fica mais simples para o controle externo dos TCs proceder ao acompanhamento das ações adotadas pelo Poder Público auditado, frente à possibilidade de acompanhamento, *pari passo*, do cumprimento daquilo que restou determinado ou recomendado em cada um dos itens do relatório de auditoria e dos relatórios sequenciais de monitoramento.

Por todo o exposto, não basta ao controle externo dos TCs fiscalizar a Administração Pública, na fixação dos critérios e das práticas para CPS, apenas com a emissão do relatório de Auditoria de Sustentabilidade, faz-se salutar também aferir o verdadeiro cumprimento das recomendações e determinações nele presentes, por meio do monitoramento, etapa na qual se confere a ocorrência ou não do saneamento de todos os achados identificados pela auditoria.

Por essas premissas, detalhado todo o ciclo da Auditoria de Sustentabilidade, é possível compreender que o controle externo dos TCs detém mecanismo hábil para aferir vícios que possam comprometer o estabelecimento do princípio da sustentabilidade, de modo a orientar os gestores no sentido de que os objetos pretendidos pelo Poder Público sejam adquiridos em respeito aos melhores critérios e práticas ambientais, sociais e econômicas.

⁵⁵⁵ Quadro elaborado tendo por base a obra: BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. p. 56. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Isso posto, diante de todos os elementos científicos e técnicos expostos na presente pesquisa, vislumbra-se que a Auditoria de Sustentabilidade (sugerida para a implementação, por parte dos TCs brasileiros) será uma ferramenta de controle externo adequada ao exame – coordenado, sistêmico e integralizado – da efetivação dos parâmetros sustentáveis, elencados no edital de licitação, cabendo ao Poder Público implementá-los nos processos de aquisição de bens, serviços ou obras, cujo ineditismo e a originalidade serão contextualizados nas considerações finais, a seguir delineadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa estipulou os conceitos e os requisitos da aplicação da sustentabilidade e da governança nas aquisições públicas, com a análise das bases principiológicas, normativas e históricas que subsidiam a atuação do Controle Externo dos TCs para que possam efetivar a auditoria sobre as CPS, tendo por norte as dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade.

Abordaram-se, ainda, os aspectos ético e jurídico-político da sustentabilidade, bem como a necessidade do aprimoramento e da adequação do controle externo frente às inovações tecnológicas.

Dessa maneira, compreendeu-se que, atualmente, as Cortes de Contas já vêm primando para que os administradores públicos adotem medidas de governança sustentável nas contratações administrativas.

Noutro ponto, asseverou-se como é composta a rede de entidades e órgãos internacionais, nacionais, regionais e locais para o alcance e a concretização do objetivo n. 12, meta n. 12.7, constante da Agenda 2030 da ONU, momento em que se defendeu o aprimoramento dos processos para a promoção de CPS, tendo por norte critérios e práticas inovadoras de sustentabilidade multidimensional.

Em complemento, demonstrou-se que os TCs têm competência para efetivar o controle externo sobre os atos de licitação e os contratos administrativos, em defesa ao princípio da sustentabilidade, a teor do definido nos artigos 71, IX e X, e 225 da CRFB conjugados com o art. 5º da nova Lei de Licitações.

Notou-se, também, a *expertise* técnica desses órgãos autônomos e independentes para orientar os gestores públicos na adoção de medidas de sustentabilidade e de governança, ao tempo da realização das CPS.

E, ao término do capítulo, foram dispostos os parâmetros de atuação dos TCs com fulcro na força normativa do princípio da sustentabilidade.

Em síntese ao primeiro capítulo, a pesquisa evidenciou que as Cortes de Contas detêm competência constitucional e legal para examinar os atos

licitatórios emitidos pelas Administrações Públicas, diretas e indiretas, de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados ou dos Municípios.

E, ainda, que o controle externo dos referidos Tribunais já exige a aplicação de algumas medidas de governanças sustentável, por parte da Administração Pública, destacando-se a atuação do TCU em busca da internalização dos ODS na gestão administrativa brasileira, bem como as ações doutros TCs destinadas ao alcance da sustentabilidade por medidas de governança.

Diante do exposto, concebe-se que os TCs são vocacionados e legitimados, constitucionalmente, para a defesa da sustentabilidade por meio do exercício do controle externo, seja no exame dos atos de licitação, seja na fiscalização por auditoria.

O segundo capítulo tratou das CPS, nele discorreu-se sobre os cenários internacional e nacional de normatização do consumo sustentável; e, ainda, como atualmente transcorrem as aquisições públicas no Brasil, informando-se que, em regra, elas são deflagradas por meio de atos de licitação, com fundamento no art. 28, I a V, da nova Lei de Licitações, nas modalidades de pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo.

Com isso, na qualidade de ato administrativo, salientou-se que o edital de licitação para CPS necessita ser emitido por agente público competente; indicar a descrição precisa do objeto; conter a forma legal e regulamentar; estar devidamente motivado; bem como obedecer à finalidade de interesse público, a qual deve ser voltada ao alcance da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões.

Por essa visão, justificou-se que o ato de licitação deve ser formulado com a incorporação de critérios e de práticas ambientais, sociais e econômicas, definidas por estudos técnicos aptos a estimar as vantagens em termos sustentáveis.

Destarte, explicou-se que a proposta mais vantajosa na licitação é aquela que conjugue os menores custos, desde que com os maiores benefícios à sustentabilidade multidimensional. Nessa ótica, quando do exame dos atos de

licitação, as Cortes de Contas devem exigir da Administração Pública que o objeto a ser contratado (bem, serviço ou obra) seja previamente estudado, considerando o ciclo de vida destes, as externalidades negativas, os custos diretos e indiretos, dentre outros parâmetros de sustentabilidade descritos na pesquisa.

O estudo abordou também o que se entende por CPS, relativamente à aquisição de bens, serviços e obras, detalhando as particularidades e os parâmetros indispensáveis para efetivar cada uma destas contratações.

Nessa senda, inaugurou-se a explanação de como ocorre, nos dias de hoje, o exercício do controle externo dos TCs no exame dos atos de licitação e nas fiscalizações das contratações públicas. Assim, dispôs-se sobre a análise inicial dos editais de licitação pelo controle externo dos TCs, destacando-se o uso das chamadas medidas provisórias (cautelares) ou tutelas antecipatórias, de caráter inibitório, por meio das quais as Cortes de Contas suspendem a continuidade de licitações viciadas, com a expedição de recomendações e determinações à Administração Pública para o saneamento das irregularidades que possam vir a comprometer a efetivação dos parâmetros de sustentabilidade.

Nessa ótica, vislumbrou-se que os TCs devem fazer o diagnóstico preciso – ao tempo do exame dos atos licitatórios – para evitar que violações ao princípio da sustentabilidade venham a se consolidar.

Inclusive, destacou-se que a atuação das Cortes de Contas, por medidas cautelares ou tutelas antecipatórias, é pacífica nos julgados do STF; e, principalmente com fulcro nos princípios da prevenção e da precaução, diversos TCs já regularam a matéria em leis orgânicas e regimentos internos.

Nesse particular, evidenciaram-se julgados das Cortes de Contas em que houve a suspensão de atos de licitação, com vista a assegurar à proteção do meio ambiente, com a exigência dos licenciamentos ambientais; ou, ainda, a garantia dos direitos sociais nas áreas de saúde e de mobilidade urbana, requerendo-se, respectivamente, o Plano de Saneamento Básico e o Relatório de Impactos sobre o Tráfego Urbano.

No terceiro capítulo, foram elencadas as diretrizes gerais que podem direcionar a gestão pública na realização de aquisições sustentáveis, quais sejam: a) a educação para a sustentabilidade e mudança de cultura dos gestores públicos; b) a exigência ao cumprimento dos critérios e das práticas sustentáveis definidas na legislação; c) a observância de Planejamento Estratégico que contemple Planos de Ação, Logística e o Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis; e, d) a realização de monitoramento.

Nesse panorama, constatou-se que a educação para a sustentabilidade deve propiciar a formação dos agentes públicos como cidadãos para que sejam capazes de entender os problemas globais, de maneira contextualizada e sistêmica.

No que concerne à mudança de cultura para impulsionar os percentuais de CPS, no Brasil, averiguou-se que o Poder Público, diante do seu elevado poder de compra, deve incentivar o setor privado a produzir bens, prestar serviços e executar obras de arquitetura e engenharia, por parâmetros ambientais, sociais e econômicos, criando-se ciclo virtuoso de sustentabilidade entre os produtores, os fabricantes, os fornecedores e os consumidores.

E, a subsidiar o aumento de CPS, a pesquisa revelou que há, no ordenamento jurídico brasileiro, diversas previsões legais e regulamentares que determinam a realização de aquisições sustentáveis, principalmente a teor do art. 5º e demais disposições da nova Lei de Licitações, conforme os critérios e as práticas elencadas no quadro 1 deste estudo.

Salientou-se, ainda, que a Administração Pública deve realizar suas compras inserindo os requisitos de sustentabilidade no Planejamento Estratégico, com posterior previsão deles no Plano de Ação; no Plano de Logística; e, por fim, no Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis.

Em complemento, apontou-se a necessidade do monitoramento contínuo para aferir, em termos práticos e fáticos, se os critérios e as práticas sustentáveis, previamente definidos na fase da licitação, são verdadeiramente implementados ao tempo da entrega dos bens, da prestação dos serviços ou da

execução das obras de arquitetura e engenharia.

Portanto, tendo em vista que a sustentabilidade, de fato, é o alicerce para o desenvolvimento humano, mostrou-se fundamental a participação dos TCs no fortalecimento da rede de governança para a promoção de CPS, no Brasil, uma vez que estas Cortes detêm *expertise* e os mecanismos necessários para orientar, recomendar e determinar aos gestores públicos o aprimoramento dos processos destinados à aquisição de bens, serviços e obras, em atenção aos critérios e às práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social, o que viabiliza a concretização do objetivo n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030 da ONU.

O quarto capítulo do estudo trata da auditoria, em termos gerais, iniciando com a abordagem dos princípios definidos pela INTOSAI, seguido da descrição daqueles afetos ao objeto da auditoria, tais como: risco de auditoria, controle de qualidade, materialidade, documentação; metodologia e escopo; ou, ainda, que tratam do processamento ou das fases da auditoria, quais sejam: planejamento, execução, relatório e monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações.

Assim, restou definido o que se entende por evidências de auditoria, materialidade e relevância; e, ainda, indicada a relação entre o critério, a condição, a causa e o efeito.

De maneira geral, a pesquisa adentrou ao estudo da atuação do controle externo dos TCs, por meio das auditorias, referenciando as normas técnicas da série ISO 14010-14012; e, substancialmente os pronunciamentos profissionais da INTOSAI (normas ISSAI, GUID), dentro outros manuais e regramentos afetos à matéria.

Dessa feita, houve a análise da Auditoria Ambiental, da Auditoria Social e da Auditoria de Desempenho, demonstrando-se que elas, respectivamente, contêm métodos e técnicas capazes de identificar irregularidades ambientais, sociais e econômicas. Porém, que tais instrumentos de auditoria – igualmente indispensáveis na garantia da sustentabilidade – como regra, destinam-se à avaliação de políticas,

programas, planos e projeto macros, ligados às áreas de meio ambiente; saúde, educação, assistência social; ou, ainda, que gerem economia aos cofres públicos, como decorrência da eficiência, efetividade e eficácia dos procedimentos administrativos.

Em continuidade, estudou-se a Auditoria de Obras, a Auditoria de Legalidade e a Auditoria sobre Atos e Contratos Administrativos, entendendo-se que estas contêm escopo mais direcionado ao objeto auditado; e, nessa condição, se alinham melhor ao mecanismo de auditoria proposto na pesquisa.

Por conseguinte, exemplificaram-se algumas auditorias desenvolvidas pelo TCU nas áreas de saneamento básico; fornecimento de água; gestão hídrica; resíduos sólidos, bem como sobre a segurança de barragens de rejeitos de mineração; e, ainda, ações doutras Cortes de Contas para assegurar a sustentabilidade multidimensional na execução de contratos de prestação de serviços públicos de transporte coletivo, tais como: garantia de acessibilidade à pessoa idosa ou com deficiência.

Assim, entendeu-se que a auditoria é um mecanismo que possibilita o exame independente, objetivo e sistemático de matérias ligadas às áreas ambiental, social e econômica, tendo por norte as leis e as normas técnicas ou regulamentares desses campos do conhecimento, que possibilita o confronto entre os critérios definidos na legislação com as condições encontradas no mundo fático, de modo que a comissão de auditoria possa propor aos administradores públicos recomendações ou determinações destinadas ao saneamento de potenciais vícios que comprometam a sustentabilidade.

Por último, no quinto capítulo, a pesquisa demonstra as diretrizes iniciais e gerais necessárias para que a auditoria possa ser desenvolvida como mecanismo que, de fato, possibilite ao controle externo dos TCs exigir do gestor público a realização de CPS.

Nesse cenário, o estudo propõe o uso do termo “Auditoria de Sustentabilidade”, entendida como o mecanismo de controle externo,

instrumentalizado para o exame da efetivação dos critérios e das práticas legalmente sustentáveis, definidos previamente pelos gestores nos atos de licitação (critério estabelecido), que visa proceder, *in loco*, à análise sistêmica e integralizada da regular execução dos objetos relacionados à aquisição de bens, à prestação de serviços públicos e à execução de obras e serviços, sob as óticas ambiental, social e econômica (condição a ser encontrada).

Após definido o conceito em destaque, descreve-se a importância do estabelecimento do planejamento estratégico para a Auditoria de Sustentabilidade, no âmbito dos TCs, com a indicação da devida programação dos trabalhos, de modo a possibilitar a promoção das CPS, em atenção à meta n. 12.7 do objetivo n. 12 da Agenda 2030.

Nesse contexto, delineou-se que a Auditoria de Sustentabilidade tem por objeto o exame da efetividade da implementação, por parte da Administração Pública, dos critérios e das práticas de sustentabilidade ambiental, social e econômica, ao realizar a compra de bens e a contratação de serviços e obras.

E, no panorama, mostrou-se que o escopo da referida auditoria é revelado pela delimitação dos atos e dos contratos administrativos que subsidiaram a compra dos citados bens, serviços e obras, a serem fiscalizados, *in loco*, com o estabelecimento do tempo e do alcance das averiguações e a definição da localização dos objetos.

Em acréscimo, viu-se que os objetivos da Auditoria de Sustentabilidade se voltam a subsidiar o objeto principal pretendido, contemplando uma questão geral: examinar a efetividade da implementação, por parte da Administração Pública, dos critérios e das práticas para CPS, estabelecidos previamente na fase da licitação. E, ainda, os aspectos específicos: avaliar a conformidade dos parâmetros de sustentabilidade, definidos no ato de licitação, com o bem, o serviço ou a obra entregue ou executada; identificar os achados, de maior relevância, que possam comprometer a sustentabilidade; propor recomendações e determinações aos gestores públicos para o saneamento das irregularidades identificadas.

Relativamente à comissão de Auditoria de Sustentabilidade, foram indicados, de modo geral, os requisitos que deve ter o Auditor de Controle Externo, os quais – rememorando o quarto capítulo – traduzem-se em: competência técnica, zelo, responsabilidade, independência, ética, sigilo, manutenção de boas relações humanas, boa comunicação, educação continuada, habilidades técnicas, julgamento e ceticismo profissionais. Em complemento, no quinto capítulo, o estudo propõe que tais profissionais detenham formação ou especialização em áreas tais como: Administração, Direito, Contabilidade, Economia, Arquitetura e Engenharia Civil, bem como nos campos ambiental e social. E, ainda, experiência em gestão de equipes; conhecimentos multidisciplinares em licitações e contratações públicas, governança e sustentabilidade.

Ademais, a pesquisa recomenda que os auditores detenham *expertise*, competências, habilidades e atitudes proativas nas citadas áreas do conhecimento, com o aprimoramento tecnológico contínuo, para que possam se utilizar das ferramentas digitais no auxílio de suas atividades de auditoria, com a proposição de um organograma, básico e sugestivo, de quais profissionais devem integrar uma comissão de Auditoria de Sustentabilidade.

Tecidas as premissas conceituais, principiológicas e técnicas, tudo relacionado ao desenvolvimento da Auditoria de Sustentabilidade, a pesquisa se voltou a demonstrar como poderá transcorrer o procedimento desta espécie de auditoria.

Dessa forma, quanto ao processamento inicial da Auditoria de Sustentabilidade, além dos requisitos indispensáveis ao trabalho dos auditores, afetos à etapa da programação (definição dos insumos, materiais, tecnologias, orçamento, recursos humanos e logística necessários), a pesquisa indica as fases do processo a serem percorridas para atingir o objeto pretendido de modo eficiente, eficaz e efetivo, quais sejam: planejamento, execução, relatório e monitoramento.

No que diz respeito ao planejamento, o estudo revela ser o passo inicial e fundamental para o bom desempenho dos trabalhos, posto que nele é estabelecida a programação, a estratégia, o plano e o projeto de auditoria, com a

elaboração das questões; a definição da extensão dos exames; a fixação dos prazos; a composição dos auditores que integrarão a comissão; dentre outros aspectos.

Nessa fase, destaca-se a importância da matriz de planejamento, conforme o modelo proposto no quadro 3 deste estudo, instrumento o qual é indispensável para a regular condução dos trabalhos e o atingimento do objeto pretendido com a Auditoria de Sustentabilidade.

No que concerne à execução, tem-se que é a fase de aplicação do que foi planejado para a Auditoria de Sustentabilidade, com a colheita das evidências relevantes e suficientes para subsidiar os achados e as conclusões escritas no relatório de auditoria.

Nessa etapa são utilizadas metodologias de trabalho, dentre as quais a coleta e as análises dos dados; e, ainda, técnicas de auditoria, tais como: exames comparativo e documental, conciliação de amostras, análise por decomposição, inspeção física, circularização, entrevistas e amostragem.

Na execução também se faz necessário o cumprimento do objeto planejado, segundo o descrito na matriz de possíveis achados, pois ela orientará o auditor a evidenciar eventual discrepância entre os critérios e as práticas sustentáveis, definidos na licitação, e a condição encontrada no bem, serviço ou obra, bem como subsidiará a indicação da causa do achado, sua evidência e os efeitos dele decorrentes, o que possibilitará à comissão de auditoria propor as recomendações e as determinações saneadoras de irregularidades que afrontem a sustentabilidade nos processos de CPS.

Finalizada a execução, elabora-se o relatório de auditoria, fase na qual são escritos, de maneira organizada, os resultados dos trabalhos da Auditoria de Sustentabilidade.

O relatório em discussão constitui-se num produto técnico, subscrito pela comissão de auditoria, de maneira clara, precisa, objetiva, concisa, completa, simples e impessoal, em que se relatam as conclusões e recomendações, sobre o

objeto auditado, aos membros dos TCs, ao Poder Legislativo, aos gestores públicos e à sociedade.

No que se relaciona ao relatório, o estudo também propôs um modelo que se pretende seja adaptado por parte das Cortes de Contas, a teor do tipo de objeto auditado, segundo as diretrizes presentes no quadro 7 desta pesquisa.

Por derradeiro, para o alcance real das medidas dispostas no relatório de Auditoria de Sustentabilidade, a pesquisa revela ser indispensável a realização do monitoramento. Esta fase consiste em acompanhar se houve o cumprimento de todas as recomendações e determinações lançadas no relatório de auditoria, visando garantir a eficácia do trabalho.

O monitoramento também é importante porque possibilita o aperfeiçoamento das auditorias futuras, diante do diagnóstico que fornecerá o *feedback* aos TCs, ao Poder Legislativo, aos gestores e à sociedade sobre a efetividade dos encaminhamentos propostos ao final da auditoria.

A pesquisa também propôs um modelo de relatório de monitoramento, a teor do quadro 8; o qual, de igual modo que os demais modelos e matrizes elaborados no estudo, se pretende seja acolhido e adaptado pelos TCs, segundo a natureza do objeto a ser auditado.

Posto isso, delineada a síntese da presente pesquisa, quanto ao **ineditismo** e à **originalidade**, os quais compõem os requisitos de uma Tese de Doutorado, a pretensão é de que tais pressupostos sejam verificados em cada um dos capítulos deste estudo.

Dessa maneira, na primeira parte do estudo, confirma-se a hipótese de que os TCs têm competência para efetivar o controle externo sobre os atos de licitação e os contratos administrativos, com fundamento no princípio da sustentabilidade, segundo o definido nos artigos 71, IX e X, e 225 da CRFB conjugados com o art. 5º e demais disposições da nova Lei de Licitações.

No ponto, a inovação se deu frente à abordagem da legislação vigente,

substancialmente, da mencionada lei; e, ainda, pela demonstração de como é formada a rede de controle e governança para a realização de CPS, em cumprimento a objetivo n. 12, meta n. 12.7, da Agenda 2030 da ONU (capítulos 1 e 3).

Com isso, nos capítulos iniciais da pesquisa, constata-se a ocorrência da hipótese do estudo, no sentido de que os atuais processos de licitação – em que se inclui a aquisição de bens, serviços e obras de arquitetura e engenharia – devem ser formalizados com base em critérios e práticas sustentáveis, conforme estabelecido na legislação, na jurisprudência, na doutrina, bem como nas regulações e manuais técnicos da área.

E, para o desenvolvimento adequado dos processos para CPS, por parte do Poder Público, a confirmar a hipótese em voga, de maneira inédita, a pesquisa demonstrou ser necessário que o controle externo dos TCs atue por quatro diretrizes estruturais, quais sejam: a educação para a sustentabilidade e mudança de cultura; exigência do cumprimento aos parâmetros legais de sustentabilidade; observância de planejamento estratégico que contemple Planos de Ação, Logística e o Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis; e, por fim, com o monitoramento dos processos de CPS (capítulos 2 e 3).

Na sequência, ao tratar da auditoria, percebeu-se que os aspectos ambientais, sociais e econômicos continham exame aprofundados, porém, de maneira isolada. Ademais, tais procedimentos careciam de aprimoramento, isto porque – ainda que relevantes para a sustentabilidade – avaliou-se que as auditorias ambiental, social ou de desempenho não são destinadas a aferir, especificadamente, à aquisição de bens ou a contratação de serviços e obras de arquitetura e engenharia, uma vez que elas contêm escopo mais amplo, destinado a analisar políticas, programas, planos e projetos macros de gestão (capítulo 4).

Com isso, ratifica-se a hipótese de que os atuais mecanismos de controle externo dos TCs – destinados ao exame dos atos de licitação e à fiscalização das contratações para a aquisição de bens, serviços e obras – devem ser aprimorados para a análise coordenada, integralizada e sistêmica dos processos

para CPS, sob as dimensões ambiental, social e econômica (capítulo 5).

Por conseguinte, a subsidiar a Tese presente na parte final da pesquisa, vislumbrou-se a necessidade de apresentar elementos técnicos e científicos de base para a criação de um novo instrumento de auditoria, assemelhado às auditorias de obras, de legalidade ou sobre os procedimentos de licitação e contratos administrativos. Porém, com o diferencial no que concerne ao tratamento específico, integralizado e sistêmico para avaliação conjugada do cumprimento das dimensões ambiental, social e econômica nos processos de aquisição de bens, serviços e obras.

Em termos práticos, este novo mecanismo de auditoria irá possibilitar que o controle externo dos TCs identifique achados, num único procedimento fiscalizatório, tendo por base os critérios e as práticas previstos no quadro 1 desta pesquisa; ou, ainda, outros parâmetros sustentáveis, posto que o rol indicado neste estudo é meramente exemplificativo, dentre os quais:

a) na aquisição de bens, analisar: a composição dos produtos (material reciclado, atóxico, biodegradável, originário de reflorestamento); o uso de tecnologias para a redução dos impactos sobre a flora, fauna, ar, solo e água; se há certificação do bem pelos órgãos competentes, a exemplo do INMETRO; o ciclo de vida útil e o menor custo de manutenção do produto, visando à eficiência e à redução no consumo; a destinação final do bem;

b) na contratação de serviços, examinar: a utilização de produtos de limpeza e conservação seguros e atóxicos aos trabalhadores e a certificação pelos órgãos públicos competentes, a exemplo da ANVISA; o uso de equipamentos de limpeza e de produtos químicos que não afetem o meio ambiente; a realização de programas de treinamento dos colaboradores, visando à redução do consumo de energia elétrica, água e produção de resíduos sólidos; a melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho; o emprego da coleta seletiva e de medidas de logística reversa pelos contratados; se há trabalhadores em condições desumanas (insalubres, perigosas ou análoga à escravidão); a utilização de equipamentos de proteção individual pelos colaboradores; e;

c) na fiscalização das obras e serviços de arquitetura e engenharia, avaliar: a elaboração de projetos básicos e executivos completos e precisos, que contemplem soluções de automação, iluminação natural, uso de energias limpas, com equipamentos que reduzam o consumo de água e elétrico; o emprego de matérias-primas e de mão de obra de origem local; os impactos da obra sobre os recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água; o uso de tecnologias para aumentar a vida útil do empreendimento, com o menor custo de manutenção; a utilização de madeiras decorrentes de manejo florestal ou de reflorestamento; o emprego da coleta seletiva e de medidas de logística reversa durante a execução da obra; a fonte dos minerais (areia, argila, brita) e se eles são originários de extração legalizada; a existência de construções em áreas de risco ou de proteção ambiental; a instalação de equipamentos acessíveis aos idosos e às pessoas com deficiência.

Em complemento, de maneira comum a todos os processos de compra de bens, serviços e obras, entende-se que deve ser observado pelo controle externo dos TCs a existência de Planejamento Estratégico do órgão auditado que contemple Planos de Ação, Logística e o Plano Anual de Compras Públicas Sustentáveis, como referenciado anteriormente.

No mais, como se vê, a proposição de uma nova espécie de auditoria se dá sob uma visão sistêmica, que contemple um olhar geral e integral sobre as dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade.

Assim, na última parte da pesquisa, **confirma-se a hipótese**, a qual também se constitui a tese principal da pesquisa, no sentido de que **a Auditoria de Sustentabilidade é um mecanismo de controle externo dos Tribunais de Contas capaz de realizar o exame sistêmico, integralizado e coordenado, da efetivação dos aspectos ambientais, sociais e econômicos de sustentabilidade, por parte da Administração Pública, quando das CPS de bens, serviços e obras de arquitetura e engenharia.**

Em suma, já caminhando para os termos finais desta Tese, que se pretende seja admitida e aceita como teórica, porém, sob forte viés prático, reitera-se que a sustentabilidade é o primeiro norte para o desenvolvimento, tal como

apontado outrora nas proposições efetivadas na Dissertação⁵⁵⁶, as quais se resgata, anunciando-se as premissas para a criação de um novo instrumento de auditoria, o qual contém conceito, planejamento estratégico, programação, meta, objeto, objetivos, escopo, composição de equipe, fases do processo, modelos e procedimentos inéditos, denominado: Auditoria de Sustentabilidade.

Por essa ótica, foi desenvolvida esta nova pesquisa, com a pretensão de inovar o exercício do controle externos dos TCs na criação de um mecanismo inédito de fiscalização, destinado a examinar, em termos práticos, se os critérios e práticas legais e sustentáveis – estabelecidos previamente pelos gestores públicos nos atos de licitação – realmente são efetivados relativamente aos bens, serviços e obras adquiridos ou contratados pelo Poder Público.

No mais, como potencialidade para trabalhos futuros nessa linha de pesquisa, revela-se a necessidade de: **ampliar a pesquisa para a elaboração de manual de Auditoria de Sustentabilidade**, com a definição das especificidades para o desenvolvimento prático destes trabalhos pelo controle externo dos TCs.

Essas são as considerações que se julga oportuno ofertar, ressaltando que as pesquisas em relação à temática não se encerram nesse estudo, posto que é abrangente para gerar discussões científicas em nível nacional e global, tendo como finalidade última propiciar um meio ambiente ecologicamente equilibrado; o bem-estar do cidadão; e, principalmente, a qualidade e a continuidade dos sistemas vivos no planeta.

⁵⁵⁶ QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O controle externo dos Tribunais de Contas na implementação de critérios e práticas de governança sustentável nas contratações públicas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí, SC, 2019. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2505/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Jos%C3%A9%20Arimateia%20%20Ara%C3%BAjo%20de%20Queiroz.pdf>>. Acesso em: 05 aut. 2019.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização: (Legislação, decretos, jurisprudência e orientações normativas atualizados, até 30 nov. 2015). 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

AMJED, T. W., HARRISON, N. J. **A model for sustainable warehousing**: from theory to best practices. Macquarie University. Macquarie Graduate School of Management (MGSM). Sydney, NSW 2109 Australia. Disponível em: <<http://gebrcc.nccu.edu.tw/proceedings/APDSI/2013/proc/P130212001.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities. **Sustainable Procurement Guide**. 2013, p. 08-10. Disponível em: <<http://www.environment.gov.au/system/files/resources/7b8df2bd-3bb9-49cc-b417-5f2eb6e0ce37/files/sustainable-procurement-guide.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BALARAS, C.A.; DROUTSA, K.G.; DASCALAKI, E.G.; KONTOYIANNIDIS, S.; MORO, A.; BAZZAN, E. **Urban Sustainability Audits and Ratings of the Built Environment**. *Energies* 2019, 12, 4243. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/1996-1073/12/22/4243>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. Conceitos, modelos e instrumentos. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARCELOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador/BA, n.15, p. 01-31, jan/fev. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 26 maio 2021.

BARKI, Teresa Villac Pinheiro. **Direito Internacional Ambiental como Fundamento Jurídico para as Licitações Sustentáveis no Brasil**. In: Considerações sobre a Juridicidade e os Limites da Licitação Sustentável. Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis. (Coord.) Murillo Giordan Santos e Teresa Villac Pinheiro Barki. Editora Fórum. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito** (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 240, 1-42, abr/jun. 2005, p. 42. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>>. Acesso em:

26 maio 2021.

BDO BRASIL. **Auditoria de Sustentabilidade**. Disponível em: <<https://www.bdo.com.br/pt-br/servicos/auditoria/auditoria-de-sustentabilidade>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, justiça e direitos humanos**: estudos de teoria crítica e filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. Editora Vozes. Petrópolis, RJ: 2013.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade**. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis NESLIC**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/13806>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Recomendação n. 29**, de 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1197>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 201**, de 3 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA n. 1**, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.ima.al.gov.br/wizard/docs/RESOLU%C3%87%C3%83O%20CONAMA%20N%C2%BA001.1986.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). **Guia das Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho**. Disponível em: <http://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=750deba9-30cc-4ead-a04c-6fcf316c9e8e&groupId=955023>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (CRFB) de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.746**, de 5 de junho de 2012 (redação dada pelo Decreto n. 9.178/2017). Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.450**, de 24 de julho de 2018. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm>. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.830**, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657**, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), com redação incluída pela Lei nº 13.655, de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm#art20>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.428**, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.305**, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.462**, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de julho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.666**, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 24 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Integração (MI). **Projeto Esplanada Sustentável**.

Disponível em:

<<http://www.mi.gov.br/documents/10157/487998/Projeto+Esplanada+Sustent%C3%A1vel.pdf/2c3898a4-1aea-4975-ae19-5ddac0fd2ed1?version=1.0>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental – DCRS. **Agenda ambiental na Administração Pública: A3P**, p. 81. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)**. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional>> Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf> Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Processo de Marrakesh**.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Resolução n. 306**, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Resolução n. 307**, de 5 de julho de 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30702.html>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**. Brasília, 2011.

Disponível em: <<http://archive.iclei.org/index.php?id=7172>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa n. 01**, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa 10**, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/394-instrucao-normativa-n-10-de-12-de-novembro-de-2012>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Painel Processo de Compras**. Disponível em: <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Rede Nacional de Compras Públicas. **A importância das compras públicas no Brasil**. Disponível em: <<https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/portal/publicacoes/a-importancia-das-compras-publicas.html>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de **Lei nº 4253, de 2020**. Substitutivo da Câmara dos Deputados aos projetos de lei do Senado nºs 163, de 1995; e 559, de 2013. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8879045&ts=1615559848936&disposition=inline>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de Segurança n. 24.510-7**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Data do julgamento: 19.11.2003. Publicado no DJ de 19.03.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24510%2ENUM%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+24510%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b7ly6uv>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de Segurança n. 33092**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 24.03.2015. Publicado no DJ de 14.08.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS+26547+MC%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yachqrcr>>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1.752/2011** – Plenário. Relator: Ministro André Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 3565/2018** – Primeira Câmara. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 709/2019** – Plenário. Ministro Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1056/2017** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1375/2015** – Plenário. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1379/2006** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1827/2017** – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscalizacoes-incluidas-no-relatorio-de-politicas-e-programas-2017.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 1968/2017** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 07 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2440/2016** – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2512/2016** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2622/2015** – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 3190/2016** – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 809/2016** – Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 8482/2013** – Primeira Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria em Sustentabilidade na Administração Pública Federal**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-em-sustentabilidade-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Decisão n. 51/2000** – Plenário. Ministro Relator: Humberto Guimarães Souto. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Matriz de Planejamento – Licitações e Matriz de Planejamentos Contratos**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-de-conformidade.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Matriz Padrão de Possíveis Achados**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-de-conformidade.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Obras Públicas**: recomendações básicas para a construção e fiscalização de obras públicas. 2ª ed. Brasília: TCU, SECOP, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2E3ED6213C>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Resolução n. 268**, de 4 de março de 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2577CE45D01578BD05C273D11>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Súmula n. 103**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). Portaria n. 280, de 31 de março de 2017. **Plano Anual de Compras e Contratações de Serviços**. Diário Oficial Eletrônico n. 1363, de 31.03.2017, Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01363_2017-3-31-15-24-28.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução n. 23.474**, de 19 de abril de 2016. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos Tribunais Eleitorais e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável da Justiça Eleitoral (PLS-JE). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234742016.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Manual de Compras Sustentáveis**. Disponível em: <<http://ufscsustentavel.ufsc.br/files/2016/04/MANUAL-WEB.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos. 2010, Vol. VIII, n° 13, p. 07-18. Disponível em: <www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CAPRA, Fritjof. **A teia da Vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Ed. Cultrix: São Paulo. 2006.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Editora: Cultrix. 2002.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. A ciência, a sociedade e a cultura emergente. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

CARVALHO, Ângelo Luiz de; QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **A Força Normativa dos Princípios Constitucionais nas Decisões dos Tribunais de Contas** In: Os Avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos (Org.). Porto Velho: ASCOM/TCE-RO, 2018, p. 173-185. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/E-book-TCE-RO.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2021.

CEARÁ. **Emenda Constitucional n. 92**, de 16 de agosto de 2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20170821/do20170821p02.pdf>>. Acesso em: 14 de jun. 2019.

COGO, Giselle Alves da Rocha. **Critérios de sustentabilidade nas aquisições de bens e contratações de serviços da Gestão Pública Federal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Tecnológica Federal do

Paraná (UTFPR). Ponta Grossa, PR. 2015, p. 92-93. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1547/1/PG_PPGE_M_Cogo%2C%20Giselle%20Alves%20da%20Rocha_2015.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Document 52008DC0400. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment** {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 final */. Brussels, 2008. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação**. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3ª ed. (ano 2002), 1ª tir./ Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 112. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**: proposta de marco legal a ser utilizado no controle externo concretizador da sustentabilidade ambiental. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, mar./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240239>>. Acesso em: 10 jun. 2019

DEMARCHI, Clovis; COSTA, Ilton Garcia da; MONTE, William Roberto Alkema do. **Considerações sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil**. In: Ferrer, Gabriel Real; Dantas, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de (Orgs). BODNAR, Zenildo; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes (Coords). Tomo 01 [recurso eletrônico]: Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica. Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Itajaí: UNIVALI. 2016, p. 220-221.

DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT FOOD AND RURAL AFFAIRS (DEFRA). **Procuring the Future**. Sustainable National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. London, 2006, p. 10. Disponível em: <<http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES). **Regimento Interno** (Resolução TC n. 261/2013). Disponível em: <<https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Res261-REG-INT-Rev-10.5.2018-1.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

EUROPEAN UNION. **Communication from the Commission on the precautionary principle /*COM/2000/0001 final*/**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. **Decision N. 1386/2013/EU** of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' Text with EEA relevance. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dec/2013/1386/oj>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. **Directive 2011/65/EU** of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment Text with EEA relevance. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dir/2011/65/oj>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

EUROPEAN UNION. **Directive 2014/24/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance. Diretiva 24/2004. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. **Directive 2014/25/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014. On procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

EUROPEAN UNION. **Directive 2014/25/EU** of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. European Commission. **A new strategy for the Single Market**: At the service of Europe's Economy Strategy. BARROSO, José Manuel Durão; BRUSSELS, Mário Monti. Report by Professor Mario Monti Brussels, 10 May 2010. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH10_230>. Acesso em: 14 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. European Commission. **Buying green**: A handbook on

green public procurement. 3rd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 66. ISBN: 978-92-79-56848-0. DOI: 10.2779/246106. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

EUROPEAN UNION. European Commission. **Green Public Procurement (GPP):** A collection of good practices. 2012 — 30 pp. — 21 x 29.7 cm. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. ISBN: 978-92-79-26276-0. DOI: 10.2779/93178. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Good_Practices_Brochure.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

EUROPEAN UNION. European Commission. **Green Public Procurement.** Eurostat – Unit E7, 2011. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/ESTAT/envirmeet/Library/meeting_archives_1/meetings_2011_archive/environment_29-30032011/GPP_WG2011.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EC) n. 1221/2009** of the European Parliament and of the Council of 25 november 2009. On the voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009R1221>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EC) n. 66/2010** of the European Parliament and of the Council of 25 november 2009 on the EU Ecolabel. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32010R0066>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2017/1601** of the European Parliament and of the Council of 26 September 2017 establishing the European Fund for Sustainable Development (EFSD), the EFSD Guarantee and the EFSD Guarantee Fund. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1601/oj>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

EUROPEAN UNION. **Regulation (EU) 2019/2088** of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability - related disclosures in the financial services sector (Text with EEA relevance). Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

FERNANDES, Jacoby. **Menos de 1% das licitações feitas pelo Governo Federal são sustentáveis.** Brasil News. Disponível em: <<http://www.inclublicita.com.br/menos-de-1-das-licitacoes-feitas-pelo-governo-federal-sao-sustentaveis/>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos.** O Constitucionalismo Garantista como modelo teórico. Tradução de Alexander Araújo de Sousa et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

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

FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía**. Construimos juntos el futuro? Revista NEJ - Eletrônica, Vol. 17 - n. 3. set-dez 2012. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

FERRER, Gabriel Real. **Gobernanza del agua y ods 2030 Agua y Sostenibilidad**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Orgs.). Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 118-119.

FREEMAN, R. Edward; McVea, John. **Strategic Management: a Stakeholder Approach**. The Darden School University of Virginia. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511>. Acesso em: 04 jul. 2020.

FREITAS, Ana Carla Pinheiro e ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. **Apontamentos acerca da pré-história e da história da sustentabilidade, do desenvolvimento sustentável e da inserção da água no cenário da proteção ambiental**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. POMPEU, Gina Vidal Marcílio. FREITAS, Ana Carla Pinheiro (Orgs.). Gestão das águas: dignidade humana e sustentabilidade por meio do fortalecimento das cadeias de valor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FREITAS, Juarez. **Licitações e sustentabilidade**: ponderação obrigatória dos custos e benefícios sociais, ambientais e econômicos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=76861>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade dos contratos administrativos**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=96090>>. Acesso em: 24 maio 2019.

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

GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. **Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.2, 2º quadrimestre de 2007. ISSN 1980-7791. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 26 maio 2021.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A Necessária emergência civil na governança global ambiental**. p. 57-77. In: Dantas, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; AGRELLI, Vanusa Murta (Orgs.). O novo em direito ambiental: estudos dos especialistas do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB sobre temas atuais. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2018.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **A atividade portuária como garantidora do Princípio da sustentabilidade**. Revista Direito Econômico Socioambiental. Curitiba, v.3, n.2, p. 375-399, jul/dez. 2012.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **El principio de sostenibilidad y los puertos**: a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica da sustentabilidade. 2011. 451 f. Tese (Doctorado en Derecho Ambiental y sostenibilidad de la Universidad de Alicante – UA) – Universidade de Alicante, Espanha, 2011.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **Mínimo existencial ecológico**: a garantia a um patamar mínimo de qualidade ambiental para uma vida humana digna e saudável. Jurídicas, Manizales – Colômbia: Universidad de Caldas, n. 1, vol. 10.

GUERRA, Sidney. **Resíduos sólidos**: comentários à Lei n. 12.305/2010. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei das estatais**: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei n. 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE (IADS). **Proyecto Piloto Compras Públicas Sustentables en el MERCOSUR**: Las Compras Públicas en el MERCOSUR, Propuesta para la incorporación de criterios de sustentabilidade. Argentina, 2008. Disponível em: <http://www.iadsargentina.org/pdf/Documento_base.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas. **Normas de Auditoria Governamental (NAGs)**: Aplicáveis ao Controle Externo Brasileiro. Tocantins. Palmas: IRB, 2011.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do serviço público (NBASP)**: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25E1159F1015E34D433E73CD0>>. Acesso em: 19 maio 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14000 family Environmental management**. Disponível em: <<https://www.iso.org/iso-14001-environmental-management.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14010:1996 – Guidelines for environmental auditing – General principles**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/23156.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14011:1996 – Guidelines for environmental auditing – Audit procedures – Auditing of environmental management systems**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/23157.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 14012:1996 Guidelines for environmental auditing – Qualification criteria for environmental auditors**. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/23157.html>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5200 – Activities with an Environmental Perspective**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5200-activities-with-an-environmental-perspective/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5201 – Environmental Auditing in The Context of Financial and Compliance Audits**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5201-environmental-auditing-in-the-context-of-financial-and-compliance-audits/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5202 – Sustainable Development: The Role of Supreme**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5202-sustainable-development-the-role-of-supreme-audit-institutions/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 5260 – Governance of Public Assets**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-5260-governance-of-public-assets/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 3920 – The Performance Auditing Process**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/guid-3920-the-performance-auditing-process/>>. Acesso em: 22 jun. 2020;

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 100 – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**. Disponível em: <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai-100-es.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 3000 – Performance Audit Standard**. Disponível em: <<file:///C:/Users/USER/AppData/Local/Temp/ISSAI-3000.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

ISSAI 3100. Orientações sobre Conceitos Centrais para Auditoria Operacional.

Tradução: TCU. 2017. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

(INTOSAI). **ISSAI 300 – Performance Audit Principles.** Disponível em:

<<https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

(INTOSAI). **ISSAI 400 – Compliance Audit Principles.** Disponível em:

<<https://www.issai.org/pronouncements/issai-400-compliance-audit-principles/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

(INTOSAI). **ISSAI 3200 – Guidelines for the performance auditing process.**

2016. Disponível em: <[http://www.psc-](http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf)

[intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf](http://www.psc-intosai.org/data/files/5B/C5/A6/F5/3ABF6510C0EA0E65CA5818A8/issai_3200_psc.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

(INTOSAI). Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). **ISSAI**

3200. Orientações para o processo de auditoria operacional. Tradução: TCU.

2017. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-](https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/)

[controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/](https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/)>. Acesso em: 10 jun. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS.

INTOSAI-P 1 – The Lima Declaration. Disponível em:

<<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS.

INTOSAI-P 10 – Mexico Declaration on SAI Independence. Disponível em:

<<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS.

INTOSAI-P 12 – The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions –

making a difference to the lives of citizens. Disponível em:

<<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS.

INTOSAI-P 20 – Principles of Transparency and Accountability – making a

difference to the lives of citizens. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-20-principles-of-transparency-and-accountability/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 50 – Principles of jurisdictional activities of SAls**. Disponível em: <<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-20-principles-of-transparency-and-accountability/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Trad. Sandra Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LUHMANN, Niklas. **Sociedad y sistema: la ambición de la teoría**. Tradução Santiago López Petit e Dorothee Schmitz. Introdução Ignacio Izuzquiza. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1990.

MACIEL, Marcela Albuquerque. **Licitação para a promoção do Desenvolvimento Sustentável**. Revista de Direito e Política. v. 22, jan/dez, ano XIII, 2015.

MAINWARING, Scott. **Introduction: democratic accountability in Latin America**. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. Democratic accountability in Latin America. Nova York: Oxford Press. 2003, p. 3-33.

MARSHALL, C.J., Opinion of the Court: **McCulloch v. Maryland**. United States Supreme Court. CORNELL UNIVERSITY LAW SCHOOL. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0017_0316_ZO.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENEGUZZI, Rosa Maria. **Conceito de licitação sustentável**. In: SANTOS, Murillo Giordan, VILLAC, Teresa (Coords.). Licitações e contratações públicas sustentáveis. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 8. Ed. São Paulo: RT, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINAS GERAIS. **Manual de Obras Públicas Sustentáveis**. 2008. Disponível em: <http://www.semad.mg.gov.br/images/stories/manuais/manual_obras_sustentavei>

s.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). **Lei Complementar n. 102/2008**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/Lei%20Orgnica%20do%20TCEMG_3.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

MOHAN, Velupillai. **Public procurement for sustainable development**. Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-11.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Tradução Eloá Jacobina. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NACIONES UNIDAS. **DDSAH participou em taller realizado em Brasil sobre compras públicas sostenibles**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/fr/node/33404>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

NACIONES UNIDAS. **Objetivo 12**: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 26 maio 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Governança Democrática**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnud/>> Acesso em: 10 jun. 2019.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Millennium, 2001.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NETO, Manoel Fernandes. [et al.]; SOUZA, Valdivino Crispim (coordenador). **Manual de Auditoria Governamental Integrada** – 2ª ed. revisada e atualizada. Porto Velho: TCE/RO, 2004.

NITKIN, D., BROOKS, L.J. **Sustainability Auditing and Reporting: The Canadian Experience**. Journal of Business Ethics 17, 1499–1507 (1998). Disponível em: <<https://doi.org/10.1023/A:1006044130990>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 14 ed. rev., atual., e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PECES-BARBA, Gregorio. **Diez lecciones sobre ética, poder y derecho**. Madrid: Dykinson, 2010.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TER/PE). **Edital de Pregão n. 014/19 - Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.tre-pe.jus.br/transparencia/licitacoes/pregao-eletronico-1/tre-pe-edital-do-pregao-eletronico-no14-2019-aquisicao-de-formularios-continuos>>. Acesso em: 05 maio 2019.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PINEL, Maria de Fátima de Lima (2012). **Auditoria Social**. Visão Geral. Disponível em: <<http://www.auditoriasocial.com.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **A Auditoria Ambiental como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável das Cidades Amazônicas Submetidas à Jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 08. Ano 02, Vol. 02. p. 05-21, Novembro de 2017. ISSN:2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/auditoria-ambiental>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O controle externo dos Tribunais de Contas na implementação de critérios e práticas de governança sustentável nas contratações públicas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí, SC, 2019. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2505/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Jos%C3%A9%20Arimateia%20%20Ara%C3%BAjo%20de%20Queiroz.pdf>>. Acesso em: 05 aut. 2019.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **O Controle Externo sobre as Licitações Públicas voltado à Governança Sustentável Multidimensional**. In: COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos (Org.). Os Avanços dos Tribunais de Contas nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. Porto Velho: TCE-RO, 2018, 123-142. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/E-book-TCE-RO.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **Os Tribunais de Contas e a Sustentabilidade**: a atuação do controle externo, por auditoria, como mecanismo de garantia da sustentabilidade na execução dos contratos administrativos de obras públicas e serviços de engenharia. In: HECKTHEUER, Pedro Abib; Leszczynski, Marta Luiza; LOURENÇO, Bruna Borges Moreira (Orgs.). Temas emergentes em Direito Ambiental e Sustentabilidade. 1ª ed. Porto Velho - RO: EMERON, 2019, p. 141-158. Disponível em:

<<https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/TemasEmergentesDireitoAmbiental.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **Tribunais de Contas na rede de governança para a promoção de compras públicas sustentáveis**. In: COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos; OLIVEIRA FILHO, Raimundo (Orgs.). O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública. Porto Velho: TCE-RO, 2019. p. 54-79. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-BOOK-VIII-FORUM-2019.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. **TRIBUNAIS DE CONTAS: Medidas Cautelares e Tutelas Antecipatórias em Garantia à Sustentabilidade nas Licitações para Compras Públicas Sustentáveis**. In: PILAU SOBRINHO, Liton Lanes (Org.). Desafios da Sustentabilidade na Era Tecnológica: Impactos Econômicos. 1 ed. Itajaí - SC: Univali, 2019, p. 143-156. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-BOOK%202019%20DESAFIOS%20DA%20SUSTENTABILIDADE%20NA%20ERA%20TECNOL%C3%93GICA%20-%20%20IMPACTOS%20ECON%C3%94MICOS.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia. **SUSTENTABILIDADE: A diretriz da Nova Lei de Licitações (PL 1292/95)**. In: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia (Org.). Constitucionalidade, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Porto Velho: Emeron, 2020. p. 122-140. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/E_BookMaio2020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; SILVA, Francisco Júnior Ferreira da. **A Motivação e a Fundamentação Principiológicas na Composição da Ratio Decidendi**. In: Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Porto Velho - RO: Emeron, 2020, p. 10-24. Disponível em: <https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/E_BookMaio2020.pdf>. Acesso em: 25 maio 2021.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de; SILVA, Francisco Júnior Ferreira da; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Educação para a sustentabilidade e a necessária mudança da cultura do 'consumismo'**. In: IX Congresso Internacional de Direito e Sustentabilidade (2019). Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Itajaí - SC: Associação Internacional de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade, 2020. p. 393-409.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). **Regimento Interno** (Resolução n. 1028/2015). Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/2NovoRIR1028Ret.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 157, 2003, p. 223-251.

ROCHA, Leonel; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. **Introdução à teoria do sistema autopoietico do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

RONDÔNIA. **Constituição do Estado de Rondônia (CE/RO)**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/CE_Rondonia.pdf?squence=14>. Acesso em: 06 maio 2019.

RONDÔNIA. **Decreto n. 21.264**, de 20 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.diof.ro.gov.br/data/uploads/2016/09/Doe-20-09-2016.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. **Lei Complementar n. 154**, de 26 de julho de 1996. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiComp-154-1996.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

RONDÔNIA. **Lei Complementar n. 799**, de 25 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiComp-799-2014.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão APL-TC 00329/16**. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01262_2016-10-27-14-8-26.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão – AC2-TC 00905/17**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Publicado no D.O.e-TCE/RO n. 1495, ano VII, de 18 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01495_2017-10-18-12-42-25.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Decisão Monocrática n. 241/2016/GCWCSC**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01219_2016-8-25-17-7-35.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Decisão Monocrática n. 023/2018/GCWCSC**. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01556_2018-1-19-12-55-50.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **DM-GCVCS-TC 00121/2017**. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01393_2017-5-18-13-30-20.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Lei Complementar n. 154/96**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Regimento Interno** (Resolução Administrativa n. 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 263/2018-TCE/RO**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Diario/Diario_01630_2018-5-14-15-59-48.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Súmula n. 6/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/index.php/sumula/sumula-no6tce-ro/>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

SALDANHA, Juliana Vieira. **Exequibilidade das Compras Públicas Sustentáveis em uma Instituição de Ensino da Região Norte do Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília. Faculdade UnB de Planaltina – FUP. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/21265>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). **Resolução TC-90/2014**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). **Decisão n. 0607/2008**. Processo n. ELC - 08/00069307. Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 13 maio 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJ/SC). **Pregão Eletrônico n. 74/2018**, Processo n. 39701/2017. Disponível em: <<http://webcache.tjsc.jus.br/csp/wl/weblink.csp?SISTEMA=LICITACAO&EP=SALInterCons03B&EXERC=2018>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SANTOS, Murillo Giordan. **Poder normativo nas licitações sustentáveis**. In: SANTOS, Murillo Giordan, VILLAC, Teresa (Coords.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SÃO PAULO. **Decreto n. 53.336**, de 20 de agosto de 2008. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53336-20.08.2008.html>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v.

3, n. 9, p. 95-133, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5869>>. Acesso em: 26 maio 2021.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Auditoria de sistemas de gestão:** princípios, procedimentos, e práticas com ênfase nas normas ISSO (9001, 14001, 22000) e OHSAS 18001. São Paulo: Atlas, 2013.

SEIXAS, Eduardo Souza. **Governança nas compras públicas sustentáveis:** um modelo para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia baseado na análise de redes sociais. Tese. (Doutorado Multi-institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Salvador, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/26018>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SHRIBERG, Michael. "**Sustainability management in campus housing:** A case study at the University of Michigan", International Journal of Sustainability in Higher Education, Vol. 1 No. 2, p. 137-154. 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/1467630010371885>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. **20 Anos de Sustentabilidade:** Reflexões sobre Avanços e Desafios. Revista da Unifebe, 2012. 11 (dez): 239-252. Disponível em: <http://www.unifebe.edu.br/revistaeletronica/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. BOTEGA. João Luiz de Carvalho. **SUSTENTABILIDADE, SOCIEDADE DE RISCO E ALIMENTOS TRANSGÊNICOS:** DISPUTAS DEFINITÓRIAS E O PROJETO DE LEI N. 4.148/08. Ernani Bonesso de Araújo, Maria Cláudia S. Antunes De Souza – CONPEDI. 2015.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; Albino, Priscilla Linhares. **Cidades sustentáveis e o direito à água:** como garantir o direito humano fundamental à água em meio à crise hídrica. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.). Sustentabilidade e Meio Ambiente relação multidimensional. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2019. p. 43-56.

SOUZA, Valdivino Crispim de. **Introdução à auditoria governamental integrada:** estudo de caso aplicado às prefeituras municipais de Rondônia. Porto Velho: Rondoforms. 2003.

TOURINHO, Rita. **Ações afirmativas nas licitações públicas:** o alcance da sustentabilidade social. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 82, nov./dez. 2013, p. 99-118.

UNIÓN EUROPEA. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. **Reglamento (CE) no 761/2001** del parlamento europeo y del consejo de 19 de marzo de 2001. Disponível em: <<https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/612766f5-fa3c-453b-b6a9-8d8c27fd1982/language-pt>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

UNITED NATIONS. **Governance for Sustainable Human Development.**

Disponível em:

<https://himayatullah.weebly.com/uploads/5/3/4/0/53400977/governance_for_sustainable_human_development_udcp_policy_paper.doc>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Member States.** Disponível em:

<<https://www.un.org/en/member-states/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Disponível em:

<<https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/Agenda%2021.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development.**

Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development goals.** 17 Goals to Transform Our World. Disponível em:

<<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

UNITED NATIONS. **Transforming our world:** the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em:

<<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS. United Nations Environment Programme (UNEP).

International Sustainable Public Procurement (SPPI). Disponível em:

<<http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/SPPIConcept.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

VALE. Carlos Alberto do Nascimento. **Procedimentos de Auditoria Pública.**

João Pessoa: autor associado, 2001.

VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade.** A legitimação de um novo valor. 2 ed. São Paulo: editora SENAC, 2010.

VIGGIANO, Mário Hermes Stanziona. **Edifícios públicos sustentáveis.** Brasília:

Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/institucional/programas/senadoverde/pdf/Cartilhaedificios_publicos_sustentaveis_Visualizar.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

VILELA, Viviane de Aquino. **Auditorias como garantia de sustentabilidade**

dada aos stakeholders: possibilidades e limites. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ. 2012. Disponível em:

<http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_m/VivianeDeAquinoVilela.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

VILLAC, Teresa. **Contratações públicas sustentáveis:** Obrigatórias? ONLL –

Observatório da Nova Lei de Licitações. Editora Fórum. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2019/10/28/contratacoes-publicas-sustentaveis-obrigatorias/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

VILLAC, Teresa. **Sustentabilidade**: estudo comparativo no RDC, Lei das Estatais para compreensão do PL n. 1292/95. ONLL – Observatório da Nova Lei de Licitações. Editora Fórum. Disponível em: <<http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/16/sustentabilidade-estudo-comparativo-no-rdc-lei-das-estatais-para-compreensao-do-pl-1292-95/>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

WORLD BANK. **Governance and development**. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em: 10 jun. abr. 2019.