



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

NATHÁLIA CARVALHO WANDALSEN

LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL:

**A utilização da licitação na correlação entre
o impacto ambiental e a construção de rodovias no Brasil.**

BRASÍLIA

2012

NATHÁLIA CARVALHO WANDALSEN

LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL:

**A utilização da licitação na correlação entre
o impacto ambiental e a construção de rodovias no Brasil.**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc Salomão Almeida
Barbosa

BRASÍLIA

2012

NATHÁLIA CARVALHO WANDALSEN

LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL:

**A utilização da licitação na correlação entre
o impacto ambiental e a construção de rodovias no Brasil.**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc Salomão Almeida
Barbosa

Brasília, 26 de maio de 2012.

Banca Examinadora

Prof. MSc Salomão Almeida Barbosa
Orientador

Prof. João Oliveira

Prof. Humberto Santos

À Deus, por me dar força para não desistir nunca dos meus sonhos.

À minha família, em especial minha irmã Luiza, pelo apoio, incentivo e confiança.

Ao Gera, por sua Amizade, Companheirismo e Afetividade.

Agradeço ao meu orientador, Prof. MSc Salomão Almeida Barbosa, pelo apoio e por me conceder o privilégio de sua orientação.

Aos meus amigos, fundamentais para concluir este trabalho.

“Precisamos de homens que consigam sonhar
com coisas que nunca foram feitas.”

John Kennedy

“Entre saber e fazer existe singular diferença.
Quase todos sabem, poucos fazem.”

Chico Xavier

RESUMO

A presente Monografia acerca da Licitação Sustentável no âmbito de construção de rodovias objetiva demonstrar a importância da utilização desse instrumento pela Administração Pública e sua adequação no ordenamento jurídico brasileiro, analisa os conceitos e princípios aplicáveis à licitação pública e discorre, também, sobre o amoldamento jurídico da sustentabilidade às normas de licitações no âmbito da engenharia rodoviária, a concessão do licenciamento ambiental, os impactos positivos e negativos do sistema rodoviário e as práticas daquela Administração. Isto posto, foram utilizadas técnicas de pesquisa: bibliográfica; doutrinária; em *sites* oficiais e em vários *sites* sobre o tema. Procurou-se, igualmente, demonstrar a possibilidade jurídica e fática da licitação sustentável na área de engenharia ambiental dentro do ordenamento jurídico atual, tendo em vista a importância da preservação ambiental, a qual representa fator fundamental à sobrevivência da humanidade, ao desenvolvimento sustentável e ao crescimento econômico. Por fim, fez-se uso da interpretação sistemática das normas licitatórias e ambientais visando à supremacia do interesse público e do meio ambiente.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Ambiental. Licitação sustentável. Contrato Público. Licenciamento Ambiental. Engenharia Rodoviária. Impacto Ambiental.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CFB – Constituição Federal do Brasil

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DCRS - Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental

DER – Departamento de Estrada e Rodagem

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

FGV – Fundação Getúlio Vargas

ISO – International Organization for Standardization

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

ONU – Organização das Nações Unidas

PIN – Plano Integração Nacional

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

SAIC - Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 LICITAÇÃO.....	15
1.1 Conceito.....	15
1.2 Princípios Constitucionais aplicáveis à licitação.....	16
1.2.1 <i>Legalidade</i>	16
1.2.2 <i>Impessoalidade</i>	18
1.2.3 <i>Moralidade</i>	19
1.2.4 <i>Publicidade</i>	20
1.2.5 <i>Eficiência</i>	17
1.3 Procedimentos para seleção da proposta mais vantajosa.....	21
1.3.1 <i>Procedimentos Tipificados na Lei 8.666/1993</i>	22
1.3.2 <i>Foco Ambiental</i>	22
2 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL.....	25
2.1 Conceito.....	25
2.2 Amparo Legal.....	25
2.3 Princípios Ambientais aplicáveis à licitação sustentável.....	28
2.3.1 <i>Precaução</i>	29
2.3.2 <i>Prevenção</i>	31
2.3.3 <i>Poluidor-pagador e Usuário-pagador</i>	32
2.4 Licitação Sustentável e as práticas na Administração Pública.....	33
2.5. Evolução do Tema Sustentabilidade.....	36
3 ENGENHARIA RODOVIÁRIA E LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL.....	39
3.1 Impactos.....	41
3.1.1 <i>Positivos</i>	41
3.1.2 <i>Negativos e as Atividades de operação de rodovias</i>	42
3.1.3 <i>Ambientais</i>	43
3.2 Classificação dos impactos ambientais.....	45
3.3 <i>Greenwash</i>	46
3.3.1 <i>Conceito</i>	46
3.4 Licenciamento Ambiental.....	47

3.5 Sustentabilidade.....	49
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

Este trabalho de monografia aborda, na área de licitação pública, a possibilidade jurídica e prática da licitação sustentável para a realização de construção de rodovias no Brasil. Terá enfoque voltado para abranger no conceito da proposta mais vantajosa os aspectos pertinentes aos cuidados com o meio-ambiente e considerar a sustentabilidade, extremamente relacionada ao contexto histórico atual.

As licitações públicas, reguladas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,¹ mostraram-se um instrumento bastante demandado pela Administração Pública, conquistando um significativo espaço na área do Direito Administrativo. Em razão disso, motivam uma maior busca de adequação às novas necessidades ambientais.

É notória a evolução das licitações públicas; vê-se a todo momento surgirem novas ferramentas para seu desenvolvimento, simultaneamente aos novos desafios, mirando a conquista dos interesses que nascem.

Determinadas ferramentas buscam facilitar os procedimentos das licitações públicas, e outras, especificamente, o fazem preocupando-se com o meio ambiente uma vez que aplicam práticas com fins sustentáveis. Considerando as atividades sociais e ambientais, dá-se ao instrumento de compras públicas para execução do contrato uma perspectiva sustentável.

Este trabalho, notadamente, pretende arraigar-se no estudo da viabilidade da Licitação Sustentável, quando ela visa a construção de rodovias no Brasil, em razão dos impactos ambientais causados, sem desprezar a importância das outras ferramentas à disposição da Administração Pública.

Conforme Helli Alves de Oliveira,

“O Brasil, ainda considerado país de terceiro mundo, visa seu crescimento econômico, porém deve perceber que tal desenvolvimento ocorre por vários fatores além do financeiro: investimento humano, educação, gestão e administração, nível sanitário, saúde e o meio ambiente.”²

¹ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

² OLIVEIRA. Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (única). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 2.

O meio ambiente era um fator desconsiderado, mas sempre existiu em todos os meios. Antes, era prioritário aos países o crescimento econômico, mesmo com poluição.³ Hoje, a degradação ambiental demasiada inviabiliza o desenvolvimento de qualquer país, pois haverá escassez dos recursos naturais. Não devemos fazer uma escolha entre economia e meio ambiente, isso é mito⁴; na verdade, ambos coexistem.

É consenso que é intento do Direito Administrativo buscar a supremacia do interesse público. Somando-se a isto, a nossa Carta Magna, que, no seu texto, promulgado em 1988, possui um capítulo específico para o meio ambiente - o que faz dela uma das mais avançadas nessa matéria⁵ -, evidencia a importância da manutenção de um meio ambiente são. Dessa forma, pode-se concluir que a proposta mais vantajosa abarca o objetivo ecológico na sua amplitude conceitual.

Fonte de significativos benefícios para o desenvolvimento econômico do Brasil, a construção de rodovias expõe, declaradamente, que os transportes, com a evolução tecnológica ao longo do tempo, foram capacitados para deslocar bens, serviços e pessoas.

Como exemplo dessas melhorias:

“A expansão deste setor promoveu eficiência e melhorias no deslocamento de pessoas, acessibilidade à educação, à informação, à saúde, à comercialização de bens, à integração social e a criação de pólos industriais, comerciais e de lazer. Gerou ainda diversos empregos, representando um fator positivo para a economia de um país, pois, se os sistemas de transportes de uma região demonstram eficiência, logo, este fato contribuirá significativamente para o bem-estar dos cidadãos.”⁶

A engenharia rodoviária e os sistemas de transportes acarretam, além dos impactos positivos, os negativos, sendo o impacto ambiental um exemplo destes, que se caracteriza nas alterações reversíveis e irreversíveis nos meios biótico, físico da região onde se situam. Como consequência da crescente atenção dada à problemática ambiental, “tem-se objetivado sanar estes impactos ou mitigá-los, promovendo uma interação mútua entre a Licitação Pública, Desenvolvimento, a Sustentabilidade e o Meio Ambiente.”⁷

³ OLIVEIRA. Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (*única*). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 3.

⁴ MAZUR, Laura; MILES, Louella. **Conversas com os Mestres da Sustentabilidade: Ray Anderson**. São Paulo: Gente, 2010, p. 14.

⁵ OLIVEIRA. Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (*única*). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 8.

⁶ PAES, G. K. A. Notas de aula da disciplina: **Avaliação de impactos ambientais**. Belém, 2007, p. 12.

⁷ OLIVEIRA. Op. Cit. p.3.

Fazem-se indagações: é admissível a concretização da licitação sustentável em observância ao ordenamento jurídico brasileiro? Qual a importância da licitação sustentável no âmbito da construção de rodovias? É possível conciliar os benefícios e reduzir o impacto ambiental? Considera-se aqui a admissão legal e prática da licitação com fins sustentáveis sem frustrar os preceitos do ordenamento jurídico, destacando a pertinência no âmbito da engenharia rodoviária, da utilização efetiva dessa ferramenta nas práticas socioambientais pela Administração Pública.

De fato, há a possibilidade da utilização da licitação sustentável, o que, aliás, já vem acontecendo na Administração Pública em alguns órgãos, mesmo em realizações pouco expressivas. É possível que esta pouca expressividade se deva em razão da falta de métodos ou a receios dos órgãos potencialmente capazes de fazer uso dessa nova ferramenta.

No primeiro capítulo, far-se-á referência ao conceito de licitação pública e aos princípios constitucionais aplicáveis a ela, embasados nas doutrinas de Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini, Hely Lopes Meirelles, Lúcia Valle Figueiredo, Marçal Justen Filho e Maria Cristina Cesar de Oliveira, com a finalidade de verificar a consonância entre a licitação sustentável e os princípios e normas licitatórios, no foco da construção de rodovias.

No capítulo subsequente, é abordado o conceito da licitação sustentável. O amparo legal da sustentabilidade na realização do procedimento licitatório será demonstrado, com base em doutrinas de Guilherme José Purvin de Figueiredo, Vladimir Passos de Freitas, Márcia Dieguez Leuzinger. Oferecem-se métodos para concretização dessa ferramenta no campo da construção de estradas, utilizando os normativos jurídicos para legalizar sua efetivação.

O terceiro capítulo trata da avaliação dos benefícios e custos ambientais na Engenharia Rodoviária. Visando a preservação ambiental, afirma-se a importância dos preceitos cujo objetivo é incluir a sustentabilidade na licitação utilizada no âmbito de construção de rodovias, comprovando não só se valer do Licenciamento Ambiental como uma das principais formas da Administração Pública em tutelar o meio ambiente.

O foco desse trabalho será o estudo doutrinário e o bibliográfico; com essa metodologia, espera-se ratificar a possibilidade jurídica da realização de licitações públicas, observando a proteção do meio ambiente na problemática da engenharia rodoviária.

Frente à crise ambiental mundial, o presente trabalho, dessa maneira, verifica a compatibilidade das licitações sustentáveis no âmbito de construção de rodovias ao atual ordenamento jurídico, tendo em vista os impactos ambientais causados. Certifica-se que é preciso realizar reformas no Estado, no sentido de introduzir regras para controlar os efeitos sobre o meio ambiente, considerando o licenciamento ambiental e as práticas sustentáveis nas técnicas de compras estatais ao contexto socioambiental.

1 LICITAÇÃO

1.1 Conceito

De observância obrigatória por parte de todas as entidades governamentais, respeitando, também, a igualdade entre todos os participantes, a Lei 8.666/1993 é a lei de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

O procedimento licitatório é atividade-meio que a Administração Pública utiliza, tendo em vista a celebração de um futuro contrato de compra de bens ou contratação de serviços.⁸

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.”⁹

No mesmo sentido, o pensamento de Lúcia Valle Figueiredo:

“Licitação é o procedimento administrativo formal, nominado, cuja finalidade é selecionar o melhor contratante para a Administração, contratante, este, que lhe deverá prestar serviços, construir-lhe obras, fornecer-lhe ou adquirir-lhe bens.”¹⁰

Devendo o Estado ser capaz de administrar as necessidades de todas as regiões brasileiras em suas peculiaridades e, ao verificar a obrigatoriedade de aplicação das normas licitatórias em todo o território nacional, um país de dimensões continentais, torna nítida a importância desse dispositivo legal, do qual a Administração Pública se utiliza para a compra de bens e a contratação de serviços, ao fim do qual será selecionada a proposta mais vantajosa para atender aos seus interesses.

Como a Licitação é uma atividade administrativa, rege-se pelos princípios da Administração Pública, que consta expressamente na Constituição Federal em seu artigo 37, caput, *in verbis*:

⁸ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**: teoria, prática e jurisprudência. São Paulo: Fórum, 2010. p. 28.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 269.

¹⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. re. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 446.

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”.

E, ainda, no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”.

Sendo assim, mostra-se obrigatório na maioria das contratações a utilização da Licitação Pública, pois por lei obriga a Administração Pública na sua realização, é o que prevê a Constituição Federal no seu art. 5º, II, que dispõe: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

1.2 Princípios Constitucionais aplicáveis à licitação

Com base no inciso XXI do artigo 37¹¹ da Constituição Federal Brasileira, segundo se constata a hipótese de celebração de contratos administrativos sem realização de licitação, porém, esse dispositivo representa a principal forma utilizada pela Administração Pública, cabendo à licitação ser constituída de requisitos e formalidades em seu procedimento, que visam à garantia dos princípios regentes da Administração Pública, mencionado no *caput* do artigo 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.¹²

1.2.1 *Legalidade*

Esse princípio incumbe a Administração Pública de realizar todas as suas atividades limitadas às determinações legais e surge como conquista do Estado de Direito, a fim de que os cidadãos não sejam obrigados a se submeter ao abuso de poder.¹³

Nesse sentido, Lúcia Valle Figueiredo explica:

“[...] o princípio da legalidade não pode ser compreendido de maneira acanhada, de maneira pobre. E assim seria se o administrador, para prover, para praticar

¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, 2011. Art. 37, inciso XXI. “XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras, e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

¹² BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**, artigo. 3º. As licitações serão processadas e julgadas na conformidade dos seguintes princípios: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

¹³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. re. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 446.

determinado ato administrativo tivesse sempre que encontrar arrimo expresso em norma específica que dispusesse exatamente para aquele caso concreto. “

“Ora, assim como o princípio da legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador à lei, pois aquele, necessariamente, deve estar submetido também ao Direito, ao ordenamento jurídico, às normas e princípios constitucionais, assim também há de se procurar solver a hipótese de a norma ser omissa ou, eventualmente, faltante. ¹⁴”

Insta salientar, pela interpretação legal, que o agente público não pode agir discordante à lei ou excedente à lei, somente pode agir segundo a lei (*secundum legem*). A legalidade reflete o conceito de que a Administração somente atua adstrita à lei que o determine – atuação vinculada – ou autorize – atuação discricionária, o que abre, oportunamente, o entendimento de que, pelo inciso VII, do artigo 12, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, o qual prevê a proteção ao meio ambiente e assenta a sustentabilidade. Sedimentando, por conseguinte, a legalidade da licitação sustentável, ainda sem previsão expressa no ordenamento jurídico atual.¹⁵

Tal dispositivo legal representa o meio ambiente no mesmo patamar de relevância da segurança e da economia da execução, conservação e operação, ao estabelecer como requisito nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, o impacto ambiental. O artigo traz como objetivo, dessa maneira, a adequação dos concorrentes às práticas ambientalmente apropriadas e, portanto, colocando-os em uma situação a par das necessidades que o meio ambiente implica.

Fundamentada nas permissões legais da Lei nº 8.666/93, as especificações técnicas¹⁶ permitem a admissão de estipular limitações com a finalidade de proteger o meio ambiente e garantir a sua sustentabilidade.¹⁷

¹⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. re. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 446.

¹⁵ Verificar o **artigo 170, inciso VI da Constituição Federal, artigo 12, inciso VII da Lei nº 8.666/93**.

¹⁶ A exigência de qualificação técnica para obras, serviços e fornecimentos é tema constante na legislação sobre o instituto de licitação. Tema atraente polêmico, pois inadmite-se que a Administração formalize contrato com quem não possa demonstrar, mediante sólida documentação, sua qualificação para o atendimento ao objeto que se anunciou. Assim o licitante (...) deve apresentar comprovação de suas condições – jurídicas, fiscais, técnicas e econômicas. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos: estrutura da contratação, concessão e permissões**. 12. ed. São Paulo: Del Rey 2011. p. 27.

¹⁷ A exigência de qualificação técnica para obras, serviços e fornecimentos é tema constante na legislação sobre o instituto de licitação. Tema atraente polêmico, pois inadmite-se que a Administração formalize contrato com quem não possa demonstrar, mediante sólida documentação, sua qualificação para o atendimento ao objeto que se anunciou. Assim o licitante (...) deve apresentar comprovação de suas condições – jurídicas, fiscais, técnicas e econômicas. MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos: estrutura da contratação, concessão e permissões**. 12. ed. São Paulo: Del Rey 2011. p. 27.

Para o administrado, o Princípio da Legalidade importa em uma garantia constitucional, precisamente no sentido de que lhe assegure que a atuação da Administração estará limitada ao que dispuser a lei.

1.2.2 Impessoalidade

No entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“O Princípio da Impessoalidade encarece a proscrição de quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes, sublinhando o dever de que, no procedimento licitatório, sejam todos os licitantes tratados com absoluta neutralidade. Tal princípio não é senão uma forma de designar o princípio da igualdade de todos perante a Administração.”¹⁸

O Princípio da Impessoalidade significa que a Administração Pública deve orientar-se por critérios objetivos, sem fazer, assim sendo, distinções embasadas em critérios pessoais. Sob a premissa constitucional de que todos são iguais perante a lei, o Princípio da Impessoalidade emana os preceitos constituidores da Licitação Pública.

Toda a atuação da Administração deve visar ao interesse público, dessa forma, impede discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados, como previsto no inciso XXI, do artigo 37 da nossa Carta Magna, o qual exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.

Também chamado de princípio da finalidade, o Princípio da Impessoalidade deve objetivar a manutenção da moralidade nos atos administrativos, visando como fim a satisfação do interesse público, portanto, o servidor responsável pela contratação deve selecionar a proposta mais vantajosa de modo impessoal, somente tendo em vista o interesse geral – público - atendo-se à vontade da lei.

Esse princípio tem relação intrínseca com o princípio da supremacia do interesse público, que se sobrepuja sobre as vontades do agente ou de terceiros; é o princípio norteador do trabalho e dos atos do agente público ao realizar o edital.

¹⁸ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros. 2009. p. 477.

Como prevê o artigo 40 da Lei 8.666/93¹⁹, é obrigatória no Edital a informação do objeto da licitação e, também, outras indicações específicas ou peculiares da licitação. Nesse momento, há um conflito entre o Princípio da Isonomia, tutelado pelo Princípio da Impessoalidade, e a necessidade de objetos de qualidade para o órgão. Uma solução viável, nas palavras de Lucas Rocha Furtado, prevê que "Cabe, então, ao agente público justificar as imposições editalícias, visando um equilíbrio entre a seleção da proposta mais vantajosa e a isonomia no tratamento dos licitantes".²⁰

Uma vez que afirma a lei ter o procedimento licitatório a finalidade de assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia, parece conferir significativa relevância a este princípio. Além da observância da igualdade entre os licitantes, é, também, necessário que se enseje oportunidade de participar todos aqueles que apresentem condições de assegurar o futuro cumprimento do contrato a ser celebrado. O estabelecimento de requisitos mínimos, que estejam voltados tão somente para garantir a adequada execução do contrato, não configura, por esse motivo, infração ao princípio em questão.

Vê-se a seguir que surge a necessidade de se exigir requisitos que garantam a preservação do meio ambiente e a recuperação dos impactos ambientais causados em casos de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, tal como a construção de rodovias aqui estudada, cujos impactos ambientais gerados são enormes, e sendo o principal meio rodoviário utilizado no país.

1.2.3 *Moralidade*

O Princípio da Moralidade, conceituado por Hely Lopes Meirelles, constitui

“[...] hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Apoiado no entendimento de Hauriou, o sistematizador de tal conceito, da moral jurídica, entendido como: o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, e afirma que a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum”.²¹

Esse princípio integra o conceito de legalidade, na ideia de que o ato imoral é ato ilegal, e, portanto, o administrador deve atuar com ética e moralidade, isto é, de acordo com a lei.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, artigo. 40. inciso I e XVII.

²⁰ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**: teoria, prática e jurisprudência. São Paulo: Fórum, 2010. p. 35.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.

O Princípio da Moralidade, consagrado pela Constituição Federal, e mais ainda pela doutrina e jurisprudência, está associado à probidade administrativa e a boa-fé²², exigência do Estado Democrático de Direito, resultando na legalidade moral e ética, ou seja, na prática deve ocorrer a legalidade legítima da conduta administrativa, visando ao atendimento do interesse público. Conclui-se, assim, que o Princípio da Moralidade, expresso na Carta Magna, caracteriza-se por ser um requisito de validade dos atos administrativos.

Doutrinariamente, Hely Lopes Meirelles, amparado nos pensamentos de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, elucida a importância de o agente público dever, não só conhecer as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, como também a do bem e do mal.²³

1.2.4 Publicidade

O Princípio da Publicidade torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos.²⁴

A publicidade da Administração, por exemplo, fornece à sociedade controle sob suas atividades, e, ainda, é essencial para que se deem inícios aos efeitos dos atos praticados, cujo efeito de um contrato público só se valida após a sua publicação.

Permanecendo o raciocínio, o Princípio da Publicidade tem como propósito exigir a publicação, em órgão oficial, dos atos administrativos, constituindo o seu requisito de eficácia. Um dos dispositivos ratificadores dessa exigência é o Parágrafo Único do artigo 61, da Lei 8.666/93, o qual estabelece como pressuposto indispensável de eficácia dos contratos administrativos a publicação resumida do seu instrumento na Imprensa Oficial, exigindo a transparência da atuação administrativa.

Outro dispositivo, guiado pelo Princípio da Publicidade, é o visto no inciso IV, do artigo 11, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, o qual constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou

²² BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**, artigo 2º. Parágrafo único. Inciso IV “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;”

²³ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O Controle da Moralidade Administrativa**. São Paulo, 1974, p. 11. *Apud* MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 87.

²⁴ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15. ed. rev. e atual. , São Paulo: Saraiva 2010, p.10.

omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e, notadamente: “IV - negar publicidade aos atos oficiais”.

1.2.5 Eficiência

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o Princípio da Eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do Princípio da Legalidade. O desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administradores em particular e da coletividade em geral.²⁵

A eficiência nas licitações públicas consiste na escolha da proposta mais vantajosa, considerando a onerosidade a respeito, a melhor compra ou contratação do melhor serviço com a maior celeridade. Esse princípio motiva os requisitos do edital na procura da melhor qualidade e melhor adequação à realidade existente.

Nesse contexto, cabe frisar a importância de requisitos ecológicos, que visem à sustentabilidade presente na melhor compra ou no melhor serviço adquirido pela Administração Pública, demonstrando a possibilidade da existência da licitação sustentável como proposta de mais eficiência da Licitação Pública.

A definição da proposta mais vantajosa deve considerar não apenas a questão econômica, mas também os interesses públicos, a respeito dos interesses ambientais. Sendo o Princípio da Eficiência presente na nossa Carta Magna, impõe-se a obrigatoriedade do Estado em alcançar o bem comum com qualidade satisfatória.

1.3 Procedimentos para seleção da proposta mais vantajosa

Os princípios que regem as licitações públicas estabelecem à Comissão de licitação o dever de fazer o julgamento da proposta mais vantajosa, conforme critérios objetivos, previsto no artigo 44 da Lei 8.666/93: “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite”. E, para designar os critérios de julgamento, há os tipos de licitação tipificados na lei, os quais serão utilizados em conformidade com os objetivos almejados pela Administração Pública.

²⁵ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15. ed. rev. e atual. , São Paulo: Saraiva 2010, p.19.

Esses tipos existentes possuem o objetivo de se adequarem aos requisitos necessários presentes no devido interesse público em questão.

1.3.1 Os Procedimentos Tipificados na Lei 8.666/93.

Com base no artigo 46 da referida lei, há tipos diferentes para serem utilizados nas contratações. Há o tipo “menor preço”, “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

O primeiro é utilizado, geralmente, quando as especificações do edital são suficientes para se adquirir um produto de qualidade, ou seja, mesmo atendo-se a escolher a proposta com base nos valores econômicos, é importante frisar que todas as especificações descritas no edital devem ser respeitadas.

O segundo tipo é utilizado com o objetivo de contratar o melhor método de execução, com base nos atestados comprobatórios da capacidade técnica do licitante, independente do custo.

Finalmente, o terceiro tipo rege o equilíbrio entre preço e técnica, com o objetivo de analisar qual a maior vantagem para administração entre esses valores. Esse método permite ao gestor público identificar, de forma clara, se é mais vantajosa uma economia no preço ou atestados que comprovem a capacidade técnica do licitante.²⁶

1.3.2 Foco Ambiental

Expandindo para uma nova realidade, a Administração Pública deve focar seus esforços para atender o fator ambiental na elaboração, contratação e fiscalização dos contratos públicos decorrente das licitações públicas.

Em todo procedimento licitatório, o enfoque fixa-se no sentido de preservar nos requisitos do edital os valores ecológicos e sustentáveis, visando, como anteriormente citado, a preservação do meio ambiente como medida preventiva.

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 580.

Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em 1972²⁷, na capital da Suécia, Estocolmo, consagrou-se o direito do homem ao meio ambiente saudável, estabelecidos em vários princípios do documento confeccionado neste Encontro.

O Princípio 1º estabelece:

“O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada ao ambiente que esteja em condições de permitir uma vida digna e de bem estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”.

No mesmo sentido, o Princípio 13 declara:

“A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a que fiquem asseguradas a compatibilidade do desenvolvimento com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício da produção”.

O fator ambiental influencia diretamente o julgamento da proposta mais vantajosa, em análise da Constituição Federal²⁸, nos artigos 170, inciso VI e 225 os quais normatizam a importância desse fator:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

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.”

No Brasil, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente tem, por objetivos, a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental. Atendidos, dentre outros princípios, são previstos os seguintes no artigo 2º:

²⁷ Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente. SUÉCIA. Disponível em: <<http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/lang/es/home/archive/issues2007/greenourworld/pid/21620>>. Acesso em: 06. abr. 2012.

²⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

“I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação.”

Sugere-se a Licitação Sustentável como nova ferramenta no âmbito do Direito Administrativo, em que o foco ambiental será uma constante da licitação pública na contratação de obra de engenharia rodoviária pela Administração Pública.

O contrato deve ser permeado com preceitos intrinsecamente ligados às questões ambientais, cujo contratante se norteará pelos princípios licitatórios fundamentais, na busca de assegurar que o licitante contratado realize o objeto da licitação de forma eficiente e, ainda, faça a reposição ambiental onde foi necessário degradar primeiro.

2 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

2.1 Conceito

A licitação em seu aspecto ambiental começou a tomar forma, timidamente, quando a Lei 8.666/93, em seu artigo 12, inciso VII, estabeleceu como requisito: o impacto ambiental.²⁹

~~A finalidade legal é o estímulo dado aos contratantes para que realizem práticas ambientalmente adequada~~ A licitação sustentável consiste em procedimento licitatório que, além de obedecer a todos os princípios relativos ao Direito Administrativo, à Lei 8.666/93 e às licitações públicas em si, tem como foco secundário a aquisição de produtos e serviços sustentáveis.³⁰

Diversas designações aparecem para licitação sustentável como: “ecoaquisição”, “compras públicas sustentáveis”, “compras verdes”, “licitação positiva”, entre outras.³¹

Resta à Licitação Sustentável abranger muito mais do que apenas a proteção do meio ambiente; abrange também medidas sociais como, por exemplo, a melhoria das condições dos empregados e a redução dos impactos nas comunidades próximas.³² Isto está claro, no tocante ao meio ambiente do trabalho, que pode se definir, explicitado nas palavras de José Afonso da Silva: “o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente”³³

2.2 Amparo Legal

Observado no artigo 12, inciso VII, da Lei nº 8.666/93 e, ainda, firmado no artigo 170, inciso VI e no artigo 225 da Carta Magna, há a permissão da inserção dos princípios de proteção ambiental nos procedimentos licitatórios, sem ofender ao ordenamento jurídico atual.

²⁹ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 101.

³⁰ BIDERMAN, Rachel. (org.) **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21.

³¹ Ibidem, p. 21

³² Ibidem, p. 22-23

³³ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pág. 5.

Este é um dos pressupostos, como amparo legal, de que se utiliza a Licitação Sustentável, quando das aquisições públicas.

Para Lúcia Valle Figueiredo, há o pressuposto, na Lei de Licitações, atinente às delimitações dos requisitos do Edital acerca das questões ambientais, que comporta - conforme a doutrina - a admissão de normas visando, sem desrespeitar os princípios licitatórios e contratuais, o investimento em produtos e serviços sustentáveis.³⁴ Os princípios, favoravelmente, amparam o surgimento da licitação sustentável, uma vez que os preceitos se constituiriam, assim, um meio preventivo de proteção ambiental.³⁵

Nessa ideologia, o Ministério do Planejamento apontou que, na pretensão do legislador em ver regulamentado os requisitos ambientais nas práticas administrativas, era necessária a utilização de critérios sustentáveis na aquisição de bens e na contratação de obras e serviços pela Administração Pública e seus órgãos.

Verificam-se, no teor da norma regulamentada, os aspectos de sustentabilidade relativos à contratação de serviços:

SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº- 1, DE 19 DE JANEIRO DE 2010 Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

O SECRETÁRIO DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 28 do Anexo I ao Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, e tendo em vista o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 2º, incisos I e V, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e nos arts. 170, inciso VI, e 225 da Constituição, resolve:

Capítulo I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

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

Art. 2º Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade.

Art. 3º Nas licitações que utilizem como critério de julgamento o tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, deverão ser estabelecidos no edital

³⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. re. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 42.

³⁵ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 104.

critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para a avaliação e classificação das propostas.

Capítulo II DAS OBRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Art. 4º Nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo, para **contratação de obras e serviços de engenharia**, devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como: I – uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável; II – automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença; III – uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes; IV – energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água; V – sistema de medição individualizado de consumo de água e energia; VI – sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados; VII – aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento; VIII – utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; e IX – comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço. (*grifo nosso*)

[...]

§ 3º Os instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais, bem como o fiel cumprimento do PGRCC, sob pena de multa, estabelecendo, para efeitos de fiscalização, que todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, ABNT NBR nºs 15.112, 15.113, 15.114, 15.115 e 15.116, de 2004, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos.

§ 4º No projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser observadas as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO e as normas **ISO nº 14.000 da Organização Internacional para a Padronização** (International Organization for Standardization). (*grifo nosso*)

§ 5º Quando a contratação envolver a utilização de bens e a empresa for detentora da norma ISO 14000, o instrumento convocatório, além de estabelecer diretrizes sobre a área de gestão ambiental dentro de empresas de bens, deverá exigir a comprovação de que o licitante adota práticas de desfazimento sustentável ou reciclagem dos bens que forem inservíveis para o processo de reutilização.

Capítulo III DOS BENS E SERVIÇOS.

[...]Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes **práticas de sustentabilidade** na execução dos serviços, quando couber: I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA; II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003; III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento; IV – forneça aos

empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços; V – realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes; VI – realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006; VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e. (*grifo nosso*)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não impede que os órgãos ou entidades contratantes estabeleçam nos editais e contratos, a exigência de observância de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que justificadamente.

Capítulo IV DISPOSIÇÕES FINAIS

[...]³⁶

Salienta-se, ainda, a existência do pressuposto da nítida necessidade de analisar o ordenamento jurídico brasileiro atual de forma interdisciplinar. As normas brasileiras existentes, umas, de forma mais superficial, outras, de maneira mais profunda, são constituídas de preceitos constitucionais. Ainda assim, todas subordinadas harmoniosamente à Constituição Federal.

2.3 Princípios Ambientais aplicáveis à Licitação Sustentável

Como visto anteriormente, a Licitação Sustentável almeja conquistar uma proposta mais benéfica ao meio ambiente por intermédio de requisitos constituídos de práticas sustentáveis, técnicas voltadas a preservar e recuperar os alvos dos impactos causados pela construção de rodovias. Além disso, é preciso verificar os princípios ambientais associados aos fins que a Licitação Sustentável traz, pois esses princípios não só norteiam, mas também possuem força normativa. Nas palavras de Guilherme José Purvin de Figueiredo, “Princípios jurídicos são importantes pela contribuição que prestam à interpretação do Direito. São instrumentos necessários para confirmar a integralidade do próprio Direito”.³⁷ Ainda em sua obra, cita as palavras de Miguel Reale: “Os princípios gerais de direito são enunciações

³⁶ BRASIL, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO INSTRUÇÃO NORMATIVA No- 1, DE 19 DE JANEIRO DE 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: < www.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2011

³⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 117.

normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas”.³⁸

Os princípios possuem grande valor, uma vez que poderão ser aplicados diretamente, quando a lei for omissa ou quando houver aparente antinomia, por força do disposto no art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”³⁹

Significa, então, que a concepção tradicional de Princípio encontra-se no entendimento de que os princípios são mais do que instrumentos destinados unicamente a confirmar a integralidade dos sistemas jurídicos. Os princípios teriam a natureza de normas, seriam mandamentos de otimização.⁴⁰ Robert Alexy, nessa acepção, entende que os princípios “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.⁴¹

Por esse motivo, reiterando o que anteriormente foi dito, os Princípios de Direito Ambiental, mais do que simples instrumentos de integração sistêmica, constituem normas destinadas a otimizar a tutela jurídica do meio ambiente.⁴²

2.3.1 Precaução

No início do século XX, no direito alemão, começou a surgir referências ao *Vorsorgeprinzip* – princípio da precaução.⁴³ Este princípio foi consagrado pela Declaração do Rio de Janeiro (1992) e reza no enunciado 15:

“Para proteger o meio ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.

³⁸ REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 300. *apud* FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 117.

³⁹ FIGUEIREDO, Op. cit. p. 118.

⁴⁰ *Ibidem*. p. 118.

⁴¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90. *apud* FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 118.

⁴² FIGUEIREDO, Op. cit. p. 118.

⁴³ *Ibidem*. p. 122.

O Princípio da Precaução fortalece o espírito da Licitação Sustentável, visto que, segundo Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau, está diretamente relacionado à natureza do dano ambiental, atinge uma pluralidade indefinida de vítimas e prolonga-se no tempo, sem que possa, muitas vezes, mensurar até quando produzirá efeitos nefastos.⁴⁴

A precaução exige ação voltada a se antecipar ao risco ou perigo de dano ao meio ambiente;⁴⁵ e nesse sentido a Licitação Sustentável tem se mostrado coerente, uma vez que em seus preceitos há preocupações em preservar e protegê-lo.

Como esse princípio, internalizado em nosso sistema jurídico, tornou-se princípio constitucional, a precaução passa a ter natureza de norma, de preceito jurídico com conteúdo diretor do sistema jurídico normativo do direito ambiental brasileiro.⁴⁶ Logo, a precaução se torna pilar para as relações jurídicas do Estado na questão ambiental.⁴⁷

Nas palavras de Wagner Antônio Alves, o Princípio da Precaução:

”não exige que o dano seja cientificamente comprovado, nem mesmo que seja certa sua ocorrência ou determinados os seus efeitos. Basta a dúvida ou incerteza de haver a lesão ao meio ambiente para autorizar a utilização desse princípio, pois o dano propriamente dito pode ser entendido sob várias facetas.”⁴⁸

Importante característica do Princípio da Precaução é a possibilidade de inversão do ônus da prova causando uma situação pró-meio ambiente, como ensina Wagner Antônio Alves: “o autor de risco potencial deverá comprovar que sua conduta não reverterá em danos ao meio ambiente, de sorte que o ônus processual normal se inverte”.⁴⁹ Há a exigência, de acordo com esse princípio, de uma nova postura diante dos riscos e incertezas; tal postura determina a comprovação de que “a atividade não prejudica, danifica ou altera a níveis intoleráveis o ambiente ou que não causa lesões irreparáveis ou desproporcionais à capacidade de reação de tolerabilidade do meio ambiente”.⁵⁰

Conclui-se que, dentro da temática Licitação Sustentável, na busca da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, não deve haver a inibição do desenvolvimento econômico e científico pela adoção desse princípio, e melhor, precisam caminhar juntos com

⁴⁴ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 14.

⁴⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 66.

⁴⁶ ALVES, Wagner Antônio. **Princípio da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005. p. 45.

⁴⁷ *Ibidem*. p. 45.

⁴⁸ *Ibidem*. p. 48.

⁴⁹ *Ibidem*. p. 63.

⁵⁰ *Ibidem*. p. 63.

a proteção ambiental e seus custos, para compreender, mais claramente, como as atividades afetam a saúde do ser humano e o meio ambiente.⁵¹

2.3.2 Prevenção

No Direito Ambiental, há o Princípio da Prevenção que, segundo Márcia Leuzinger e Sandra Cureau, “determina sejam tomadas medidas para afastar ou, ao menos, minimizar os danos causados ao ambiente natural em virtude de atividades humanas”⁵².

O Princípio da Prevenção é tratado explicitamente no artigo 2º, da Lei nº 6.938/1981, acerca da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, o qual estabelece como objetivos a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, e, ainda, trata da necessidade da adoção desse Princípio em todas as esferas de atuação da atividade humana frente ao meio ambiente. Wagner Antônio Alves aponta que: “o âmago do princípio da prevenção ambiental está na vedação de repetir atividade que já se mostrou perigosa”.⁵³

Pode ser vista a prevenção como uma norteadora das políticas públicas ambientais, pois é necessário priorizar medidas que impeçam o surgimento de atentados ao meio ambiente, “de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade”.⁵⁴

O Princípio da Prevenção está associado à Licitação Sustentável, pois:

“O princípio da prevenção tem guarida, principalmente, na imposição de medidas administrativas que impedem a efetivação do dano. Como os efeitos da atividade lesiva já são conhecidos, a utilização do princípio da prevenção fica mais adstrita ao controle administrativo”.⁵⁵

Tal Princípio aplica-se à Licitação Sustentável, pois ambos possuem característica preventiva, na medida em que adotam, com inteligência e necessidade, o preceito de proteção ao meio ambiente e manutenção do equilíbrio ecológico. Reforçando essa ideia, Wagner Antônio Alves expõe: “Os princípios da precaução e da prevenção determinam que as

⁵¹ ALVES. Wagner Antônio. **Princípio da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005. p. 62.

⁵² LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 14.

⁵³ ALVES. Op. cit. p. 72.

⁵⁴ MILARÉ. Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p.144.

⁵⁵ ALVES. Wagner Antônio. **Princípio da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005. p. 77.

atividades potencial ou comprovadamente degradadoras do meio ambiente sofram limitações e fiscalização direta dos órgãos estatais e da sociedade em geral”.⁵⁶

A prevenção, aplicável no controle das atividades com alto potencial de degradação ambiental, submete a atividade de construção de rodovias aos seus principais mandamentos, de forma a ratificar nos preceitos da Licitação Sustentável, como sendo uma das principais ferramentas da Administração Pública para garantir a efetividade no cuidado com o meio ambiente nessa atividade.

2.3.3 Poluidor-Pagador e Usuário-Pagador

Como ensina Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau, o Princípio do Poluidor Pagador:

“Traduz-se na obrigação do empreendedor de internalizar as externalidades negativas nos custos da produção (como a poluição, a erosão, os danos à fauna e à flora etc.), bem como daquele que causa degradação ambiental de arcar com os custos de sua prevenção e/ou reparação”.

O Princípio do Poluidor-Pagador determina que o agente econômico deva buscar ações preventivas, como a utilização de tecnologias mais modernas, menos poluidoras, e, ainda, o agente deve arcar com o ônus da prevenção e reparação dos prejuízos causados pelo processo produtivo, não só a sociedade e o Estado. A Licitação Sustentável, no entendimento desse Princípio, busca em seus requisitos a garantia de que os agentes comprovem a capacidade de lidar com os impactos causados no meio ambiente. Mostra-se nítido que, na construção de rodovias, o impacto ambiental é certo, deve, então, a Licitação Sustentável selecionar um agente competente a reparar os danos causados em razão da obra realizada.

Avista-se esse princípio no inciso VII do artigo 4º, da Lei nº 6.938/1981⁵⁷, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o qual visa:

“VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Paulo de Bessa Antunes ensina que o princípio do Poluidor-Pagador transformou-se em “um dos princípios jurídicos ambientais mais importantes para a proteção ambiental,

⁵⁶ ALVES. Wagner Antônio. **Princípio da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2005. p. 81.

⁵⁷ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**, artigo. 4º. inciso VII.

uma vez que esse Princípio parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação.”⁵⁸

Édis Milaré lembra que a *Declaração do Rio*, de 1992, ressaltou essa matéria em seu princípio 16, o qual dispõe⁵⁹:

“as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público [...]”.

Intimamente ligado a Princípio do Poluidor-Pagador, o Princípio do Usuário-Pagador “refere-se àquele que se utiliza de um determinado recurso natural, ainda que na qualidade de consumidor final, e que deve arcar com os custos necessários a tornar possível esse uso, evitando que seja suportado pelo Poder Público ou por terceiros”.⁶⁰

Diante disso, ambos os princípios não objetivam apenas tolerar a poluição mediante um preço, nem se limitam apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente.⁶¹ Assim, esses princípios se aplicam à Licitação Sustentável ao contemplarem a responsabilidade de zelo ao meio ambiente, uma vez que atingem os agentes econômicos e os usuários dos recursos naturais. Os requisitos alcançados pela Licitação Sustentável procuram selecionar, na proposta mais vantajosa, aquele futuro contratante que se incumbirá na obrigação de recuperar ou indenizar os danos causados pelas construções de rodovias, atividades de grande degradação ao meio ambiente.

2.4 Licitação Sustentável e as práticas na Administração Pública

A utilização da Licitação Sustentável tem sido realizada, ainda que de forma tímida, por vários órgãos da Administração Pública. Seguem alguns exemplos:

A A3P, Programa Agenda Ambiental na Administração, criado por decreto pelo Governo para promover a sustentabilidade nas suas próprias atividades,⁶² vinculado ao

⁵⁸ ANTUNES. Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2012. p.32

⁵⁹ MILARÉ. Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p.143.

⁶⁰ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 17.

⁶¹ Ramón Martín Mateo. **Tratado de Derecho Ambiental**. Madrid: Trivium, 1991. p. 240. Apud MILARÉ. Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005. p.143.

⁶² ALEGRIA. Manuela. **Revista Meio Ambiente**, [Home Page], 2010, Disponível em:

<<http://www.revistameioambiente.com.br/2010/08/22/2890/>>. Acesso em 16. abr. 2011. Apud. CONSTÂNCIO. Paulenir, **Ecoagência**, [Home Page], 2012, Disponível em:

<<http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRVVONIYHZFVTxmWaN2aKVVVB1TP>>. Acesso em: 4. Abr. 2012.

Ministério do Meio Ambiente, preocupa-se em incluir critérios ambientais nas atividades administrativas, principalmente nos processos licitatórios.⁶³

Esse programa tem importante papel, pois realiza encontros com demais órgãos da Administração, sendo o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público do Distrito Federal, o Superior Tribunal de Justiça, a Procuradoria Geral da República e a Câmara dos Deputados, com o propósito de formular e viabilizar políticas públicas em gestão ambiental para a Administração. E, ainda, há o acompanhamento do desempenho ambiental dos órgãos públicos.

O programa A3P é pioneiro na inclusão da Licitação Sustentável nas licitações e contratos administrativos do setor público, na medida em que busca incluir critérios ambientais nos processos de contratação de serviços, obras e compras governamentais. E tem por finalidade propor a mitigação dos impactos negativos ao meio ambiente, provenientes das atividades públicas.⁶⁴

Os órgãos da Administração Pública vêm mostrando um maior aumento de compras exigindo os critérios de sustentabilidade em seus processos licitatórios. A Licitação Sustentável mostra-se, dessa forma, como um instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável e conservação dos recursos naturais.

O Tribunal de Contas da União, preocupado em saber quais atividades dos órgãos governamentais, bens e serviços, estão contribuindo para a preservação do meio ambiente, tem regulamentado decisões para esse fim.⁶⁵ O TCU determinou a utilização de critérios ambientais nas licitações, em seu acórdão nº 1572/2003, o qual dispõe sobre:

“Auditoria. Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional. Verificação do cumprimento das normas de impacto ambiental de obras hídricas. Constatação da inadequação da análise da viabilidade ambiental dos projetos. Falta de licença ambiental previamente ao convênio. Falta de licença de instalação antes da liberação de recursos. Ausência de inserção nos planos de trabalho da implementação das medidas ambientais estabelecidas. Determinação. Recomendação. Remessa de cópia aos órgãos interessados.”⁶⁶

⁶³ Ibidem. Acesso em: 4. Abr. 2012.

⁶⁴ Ibidem. Acesso em: 4. Abr. 2012.

⁶⁵ Ibidem. Acesso em: 4. Abr. 2012.

⁶⁶ BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente – MMA**. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental - SAIC. Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental - DCRS. Comissão Gestora da A3P, 2007. 4. ed. Portaria nº 221, de 14 de setembro de 2004. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/37174352/Manual-A3P-4ed>>. Acesso em 5. abr. 2012.

Interessante mostrar o pensamento do ministro-relator em seu voto sobre a matéria:

“A existência de falhas dessa natureza, além de constituir afronta à legislação ambiental, pode causar danos irreversíveis ao meio ambiente, com prejuízo incalculável para as futuras gerações, além de consequências mais imediatas como o aumento dos custos dos empreendimentos em função da necessidade de mudanças nos projetos ou dos atrasos motivados pela eventual paralisação das obras por determinação judicial. Em casos extremos, pode ocorrer até a inviabilização do empreendimento, fato que também implica em dano ao Erário se já houverem sido investidos recursos na obra.”

A utilização de selos e certificados se mostra necessária no contexto econômico atual, em razão de servir, em regra geral, para garantir a qualidade de produtos e serviços. A Lei de Licitações não aceita estabelecer como requisito os selos e certificados de modo a restringir a concorrência. No entanto, sem desrespeitar as normas licitatórias, há a possibilidade de, no Edital, estabelecer semelhantes requisitos aos de obtenção dos selos e certificados. “A ideia é evitar que os fabricantes carimbem um produto com um selo de sustentável só para vender à administração pública, sem comprovarem a sustentabilidade na cadeia de produção”.⁶⁷

Nesse sentido, a Fundação Getúlio Vargas – FGV - traz o conceito: Ecorrotulagem é um sistema voluntário de obtenção de certificação de conformidade ambiental para produtos. O selo é outorgado a produtos e serviços que estão em conformidade com os critérios de Ecorrotulagem (um conjunto de requisitos técnicos qualitativos e quantitativos), no que se refere à qualidade do material usado, ou ao processo de produção, por exemplo.⁶⁸

Práticas de utilização da Licitação Sustentável têm sido regulados, por exemplo:

“Decreto nº 50.170, de 2005: institui o Selo Socioambiental no âmbito da Administração Pública estadual e dá providências correlatas; e outras: 1995: Programa da SMA - PROZONESP; CETESB: estudo sobre inclusão do meio ambiente como variável para licitação pública;

Decreto nº 46.380, de 2006: estabelece procedimentos de controle ambiental para a utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa em obras e serviços de engenharia contratados pelo Município de São Paulo; ATA de RP. nº 025/2006-DGSS, da Secretaria Municipal;

⁶⁷ ALEGRIA. op. cit. Acesso em 16. abr. 2011.

⁶⁸ BIDERMAN, Rachel. (org.). **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 61.

Decreto nº 48.075, de 2006: obriga a utilização de agregados reciclados, oriundos de resíduos sólidos da construção civil, em obras e serviços de pavimentação das vias públicas do Município de São Paulo.⁶⁹

Diante do novo paradigma nas compras públicas brasileiras, a Doutora Ana Maria Vieira Santos Neto, Gerente de Projeto da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,⁷⁰ defende que:

“O Estado, quando atua como consumidor, não é um comprador comum, além da sua conduta se pautar pela observância do princípio da legalidade, em consonância com os princípios primários da administração pública, deve fazê-lo da forma mais racional possível. Na verdade, o Estado deve usar o poder de compra para implementar políticas públicas, alocando o gasto dos recursos públicos de forma eficiente e otimizando o gasto investido. Esta forma de uso do poder de compra representa um novo paradigma nas compras públicas brasileiras. Alocar os recursos de forma eficiente representa bem mais do que obter bons preços, dar transparência e rigidez formal aos procedimentos. Trata-se, na verdade, de maximizar os recursos públicos alocando-os em setores estratégicos e relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.”

Conclui-se, deste modo, que passou a existir uma mudança nos órgãos públicos em busca de compras sustentáveis. O Estado, zelando pelos seus princípios primários, sai da posição de mero consumidor e firma-se em posição de regulador. Essa mudança está na atuação do Estado em valer-se de seu Poder de Polícia, de caráter preventivo, determinado por ser uma “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”⁷¹, e “utilizando-se do seu poder de compra como instrumento de justiça social e ambiental”⁷², para fundamentar suas decisões e planejamentos por valores econômicos, sociais e, principalmente, ambientais, alcançando a sustentabilidade de forma que suas compras se orientem de maneira a maximizar os recursos e minimizar os impactos no meio ambiente.

Uma recente mudança nesse sentido consistiu na edição da lei 1239/2010 que instituiu Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério dos Transportes, destinado a assegurar segurança pública nas rodovias federais.

⁶⁹ BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente – MMA**. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental - SAIC. Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental - DCRS. Comissão Gestora da A3P, 2007. 4. ed. Portaria nº 221, de 14 de setembro de 2004. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/37174352/Manual-A3P-4ed>>. Acesso em 5. abr. 2012.

⁷⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. NETO. Ana Maria V. S. **Contratações Públicas e Sustentáveis**. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em 5. abr. 2012.

⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p.111-115.

⁷² BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. NETO. Op. cit. Acesso em 5. abr. 2012.

2.5 Evolução do Tema Sustentabilidade

O tema sustentabilidade tem ocupado, ao longo do tempo, grande espaço nas Conferências sobre o Meio Ambiente. Historicamente, a Conferência de Estocolmo, ocorrida de 5 a 16 de junho de 1972, pode ser considerada o marco da emancipação do Direito Internacional do Meio Ambiente. Os princípios da Declaração de Estocolmo inspiram e norteiam a construção das Convenções que se seguiram.⁷³ Por ocasião desta Conferência, afirmou-se o seguinte princípio: “Os seres humanos constituem o centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente”.⁷⁴

Elucida Maria Cristina Cesar de Oliveira:

“Tocado inicialmente na Conferência de Estocolmo, encontro sobre sustentabilidade, e discutido amplamente na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, o tema do “meio ambiente” não representa apenas o grande desafio para o século XXI, como também traz consigo a possibilidade e a proposta de um novo paradigma, de uma nova ética: a ética da solidariedade, a ética da relação produtiva entre os homens e entre o homem e a natureza”⁷⁵

De acordo com Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva:

“A comparação entre a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio de Janeiro já havia posto em relevo a evolução ocorrida: 50% dos tópicos abordados em 1992 eram desconhecidos vinte anos antes. Mais ainda, naquela época os problemas eram abordados e isolados; hoje todos se completam e devem ser estudados em conjunto”.⁷⁶

Desde a Conferência de Estocolmo, o conceito de desenvolvimento expandiu-se para além do conceito econômico, a proteção ambiental deve ser considerada “como variável integrante do processo de desenvolvimento e, este deve se voltar à efetiva realização da melhoria da qualidade de vida de todos os homens”.⁷⁷

Vinte anos após Estocolmo, realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Princípio 3º estabelecido pela

⁷³ KISS, Alexandre et BEURIER, Jean-Pierre. **Droit International de L’Environnement**. 2. Ed. Paris: Pedone, 2000. P. 33.

⁷⁴ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 121.

⁷⁵ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 37

⁷⁶ NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. **Direito Ambiental Internacional**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002. p. XVII.

⁷⁷ OLIVEIRA, Op. cit. p. 37.

Declaração do Rio de Janeiro, documento criado na Conferência, firma que "o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras".⁷⁸

É importante, ainda, frisar que a declaração em exame consagra, no Princípio 17, a realização de avaliação de impacto ambiental como importante instrumento de prevenção de dano ambiental.⁷⁹

Atualmente, o Direito Administrativo está sendo obrigado a reconhecer o Direito Ambiental e sua relevância de uso junto ao serviço público. Os princípios básicos formulados nas conferências internacionais ambientais – Estocolmo/1972 e Rio de Janeiro/1992 – em destaque o da precaução e o do desenvolvimento sustentável, foram incluídos na pauta de critérios de identificação e aplicação do Direito Administrativo.⁸⁰

Um modelo de desenvolvimento sustentável é demonstrado por uma economia ecologicamente alinhada ao princípio da defesa do meio ambiente, o qual consiste na qualidade do ambiente e sustentabilidade dos recursos, como determinado constitucionalmente pelo artigo 225. Comprova-se, portanto, que o desenvolvimento não ocorre de forma livre, mas condicionado à sustentabilidade.⁸¹

Observado por Márcia Dieguez Leuziger e Sandra Cureau, o tema sustentabilidade foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e prevê a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico:

“Política Nacional do Meio Ambiente tem por objeto a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade humana”.⁸²

Como se verifica, é necessária a utilização constante e o enquadramento legal da Licitação Sustentável entre as práticas da Administração Pública. As preocupações ambientais já fazem parte das imperativas mudanças legais devido à grande dimensão alcançada pela crise ambiental mundial.

⁷⁸ OLIVEIRA, Op. cit. p. 38.

⁷⁹ OLIVEIRA, Op. cit. p. 51.

⁸⁰ OLIVEIRA, Op. cit. p. 74.

⁸¹ OLIVEIRA, Op. cit. p. 246.

⁸² LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 12.

3 ENGENHARIA RODOVIÁRIA E LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

As compras públicas no Brasil movimentam cerca de 10% do PIB, o que demonstra o grande poder de compra e contratação da Administração Pública.⁸³ Por conseguinte, a liberdade de empreender para a engenharia rodoviária não está suprimida, porém estará mais controlada pela Licitação Sustentável, na medida em que esse instrumento busca uma fiel execução em conformidade aos princípios administrativos e ambientais.

O Brasil depende do sistema rodoviário para o desenvolvimento da economia e da infraestrutura. A Engenharia beneficia a circulação de pessoas, serviços e bens. Entretanto, para a construção de rodovias é preciso que se conheçam as tecnologias necessárias à execução do projeto e a área onde será implantado, de maneira que resulte ecologicamente correta.⁸⁴ Nosso país e a engenharia rodoviária devem ceder diante do interesse ecológico, que é, reconhecidamente, de fundamental importância ao interesse coletivo.⁸⁵

Na década de 1930, houve a necessidade de maior vinculação do transporte rodoviário com o mercado interno, por intermédio de maiores investimentos nessa área. “O rodoviarismo se consolidou mundialmente (no Brasil, a partir da década de 1950) com a expansão da indústria automobilística, numa época em que os preços dos combustíveis derivados do petróleo eram baixos”.⁸⁶

Segundo Costa e Figueiredo⁸⁷, o desenvolvimento rodoviário no Brasil começou praticamente a partir da década de 40, com a criação do Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, pelo Decreto-Lei 2.615 de 21 de setembro de 1940.

As rodovias passaram a ser objeto de exclusividade dos investimentos destinados aos transportes terrestres no período governado pelo Presidente Juscelino Kubitschek.⁸⁸

O progresso do transporte rodoviário cresceu após o Decreto-Lei 8.463, de 27 de dezembro de 1945, conhecido como “Lei Joppert”, o qual criou o Fundo Rodoviário

⁸³ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. NETO. Ana Maria V. S. **Contratações Públicas e Sustentáveis**. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em 5. abr. 2012.

⁸⁴ MENDONÇA, Cláudio. [Home Page], 2007. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/geografia/transporte-rodoviario-por-que-o-jhtm>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁸⁵ OLIVEIRA. Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (única). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 30.

⁸⁶ Ibidem. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁸⁷ COSTA, P. S; FIGUEIREDO, Wellington. C. **Estradas: Estudos e Projetos**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, v.1, 2001.

⁸⁸ MENDONÇA, op.cit. Acesso em: 11 jun. 2011.

Nacional, com a finalidade de reorganizar o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e possibilitar a criação dos Departamentos de Estradas de Rodagem estaduais – (DERs).

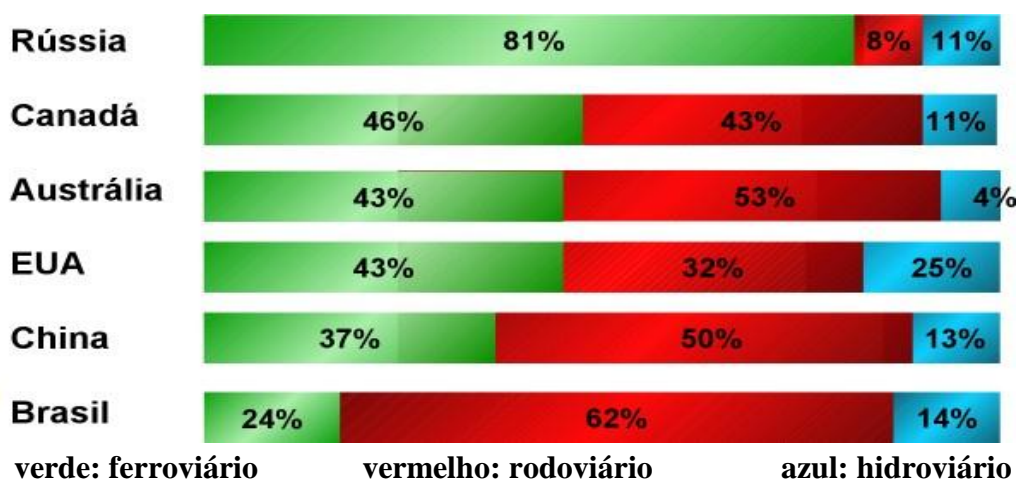
A implementação de grandes rodovias se fortaleceu com a criação do Plano Integração Nacional (PIN), criado na década de 1970. Houve uma expansão significativa da malha rodoviária, o que refletiu no bom atendimento às necessidades da integração nacional.⁸⁹

Em 1988, em decorrência da crise do petróleo na década de 70, a política rodoviária ficou profundamente abalada. A elevação do preço mundial do petróleo foi um duro golpe neste sistema de transporte, pois que é o petróleo a matéria-prima para a fabricação de asfalto na pavimentação as estradas.⁹⁰

Em 2004, a extensão brasileira da matriz rodoviária era de 1.600.000 km, sendo apenas 10% de vias pavimentadas.”⁹¹

A Geipot, Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes, traz dados referentes à matriz rodoviária brasileira atual. No Brasil, predomina o modal rodoviário, com aproximadamente 62% (legenda: vermelho) de participação. Em seguida, está o ferroviário, com 24% (legenda: verde), e por último o hidroviário com 14% (legenda: azul). Além da importância para as operações comerciais dentro e fora do Brasil, mais de 90% dos passageiros utilizam as rodovias brasileiras para deslocamento.⁹²

Tabela I: Comparação de porcentagem de matriz de transportes (2009)⁹³



⁸⁹ MENDONÇA, op.cit. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁹⁰ Ibidem. Acesso em: 2 abr. 2011.

⁹¹ Ibidem. Acesso em: 2 abr. 2011.

⁹² CASTRO, Cynthia. **Revista CTN Transporte Atual**. Reportagem de capa. Out, 2010, p. 32

⁹³ SILVESTRE FILHO, Mário. [Home Page], 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12705418/Aula-02-Logistica-No-Brasil-e-No-Mundo-Prof-Mario-Silvestri-Filho>>. Acesso em: 10. abr. 2012.

3.1 Impactos

3.1.1 Positivos

No Brasil, a Engenharia Rodoviária apresenta diversos benefícios e repercute diretamente na qualidade de vida dos usuários que das rodovias se beneficiam. As rodovias são criadas para interligar as regiões com a finalidade de transportar bens e pessoas. ”É considerado um elemento linear que se estende por todas as regiões, as quais apresentam diferentes peculiaridades geológicas, sociais, políticas, ambientais, climáticas e econômicas.”⁹⁴

A construção de rodovias ocasiona diversos impactos positivos, um deles o auxílio na integração entre os estados, em um país de dimensões continentais como o Brasil, melhorando o acesso da população. Também, reduz os custos de transporte de produtos, facilita o escoamento dos mesmos e a atender às demandas das inúmeras localidades. Em nosso país, o transporte rodoviário representa o meio mais utilizado para transporte de bens e pessoas.⁹⁵

As *commodities*, constituídas pelos minérios, grãos, cimento, entre outros, representam a maior parte das cargas escoadas no Brasil, o que faz das rodovias essencial fator para o bom funcionamento da economia brasileira. Há também a perspectiva tributária das rodovias, fonte de grande relevância para o Estado.⁹⁶

“A produção de grãos no Brasil atingiu em 2005 um novo recorde: mais de 130 milhões de toneladas. Esta safra para chegar a diferentes pontos do país e aos portos de exportação, enfrenta uma série de obstáculos, o principal está relacionado ao sistema de transporte.”⁹⁷

Em uma visão econômica, é importante lembrar que as rodovias estão diretamente associadas à economia brasileira. Os produtos escoados pelas rodovias possuem baixo valor agregado e, neste caso, é indispensável que todo sistema seja eficiente, para que o custo final dos produtos mantenha-se competitivo.⁹⁸

⁹⁴ MENDONÇA, Cláudio. [Home Page], 2007. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/geografia/transporte-rodoviario-por-que-o-jhtm>>. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁹⁵ ESTRADAS. O Portal de Rodovias do Brasil. **A história do Asfalto**. [Home Page]. Disponível em: <http://www.estradas.com.br/new/faq/iperanga_asfalto.asp>. Acesso em: 02. Abr. 2012.

⁹⁶ MENDONÇA. Op.cit. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁹⁷ Ibidem. Acesso em: 11 jun. 2011.

⁹⁸ Ibidem. Acesso em: 11 jun. 2011.

Uma adequada infraestrutura rodoviária auxilia positivamente no progresso socioeconômico do país, uma vez que promove com eficiência o escoamento da safra agrícola, refletindo no enriquecimento nacional.⁹⁹

“A expansão deste setor promoveu eficiência e melhorias no deslocamento de pessoas, acessibilidade à educação, à informação, à saúde, à comercialização de bens, à integração social e a criação de pólos industriais, comerciais e de lazer. Gerou ainda diversos empregos, representando um fator positivo para a economia de um país, pois, se os sistemas de transportes de uma região demonstram eficiência, logo, este fato contribuirá significativamente para o bem-estar dos cidadãos.”¹⁰⁰

Uma grande vantagem das rodovias está na facilidade de retirar a mercadoria no local em que foram criadas e transportá-las até o destino final. O transporte rodoviário, diferente de outros meios, não está condicionado às operações de carga e descarga, por exemplo, o caminhão e ônibus realizam o transporte de ponta a ponta com facilidade.¹⁰¹

Outro benefício da construção de rodovias é a contribuição com o desenvolvimento socioeconômico das regiões por onde passam. Todavia, conseqüentemente, o impacto ambiental é inevitável na construção ou na ampliação de rodovias, bem como a sua manutenção.

Por esse motivo, a construção de rodovias deve ser realizada a proporcionar o máximo de benefícios e o mínimo de perda econômica e ambiental. A Licitação Sustentável ingressa, nesse processo, em busca de corroborar com a preservação do meio ambiente e com a maximização dos impactos positivos que as rodovias podem gerar.

3.1.2 *Negativos e as Atividades de operação de rodovias*

A construção de rodovias pode apresentar alguns impactos negativos. Na visão socioeconômica, podem aparecer como:

“conflito de uso e ocupação do solo; alterações nas atividades econômicas das regiões por onde a rodovia passa; mudanças nas condições de emprego e qualidade de vida para as populações; segurança do tráfego, ruído, vibrações, emissões atmosféricas que pode ter efeito sobre a saúde humana; desapropriações; riscos ao patrimônio cultural, histórico e arqueológico; travessias/intrusão urbana, uso

⁹⁹ MENDONÇA. Op.cit. Acesso em: 11 jun. 2011.

¹⁰⁰ RIBEIRO, 2003 *apud* PAES, G. K. A. Notas de aula da disciplina: **Avaliação de impactos ambientais**. Belém, 2007, p. 12.

¹⁰¹ MENDONÇA. Op.cit. Acesso em: 11 jun. 2011.

indevido da faixa de domínio (construções, escavações e descartes, depósito de lixo orgânico).”¹⁰²

O processo de implantação de rodovias é composto por inúmeras atividades e procedimentos, sendo alguns destes, a mobilização, a instalação do canteiro, a implantação da obra e sua desmobilização. Esse processo, inevitavelmente, acarreta mudanças ambientais como desmatamentos, bota-foras, exploração de jazidas, terraplenagens e outros.

Um das últimas atividades desse processo resulta na liberação do corpo estradal para os usuários, após a finalização da implantação da rodovia e, em seguida, a desmobilização de canteiros. Só deste modo vai garantir apropriadas condições de segurança e tráfego.¹⁰³

A construção de uma rodovia pode apresentar, ao longo do processo, várias situações indesejáveis, representadas por incêndios, proliferação de vetores indesejáveis (ratos, répteis, mosquitos, etc.), rompimento de dispositivos de drenagem, ruídos, segregação da população, impactos estéticos e visuais, conflitos nas interfaces da rodovia com áreas de proteção ambiental, interação indesejável área urbana-rodovia, surgimento de pontos críticos e acidentes.¹⁰⁴

Como se verifica, é enorme a importância da construção de estradas para a economia brasileira. O processo de implantação de rodovias entende-se como uma construção de grande porte, complexa e causadora de danos ambientais. Nasce, então, uma preocupação voltada a minimizar e, se possível, retroceder os danos gerados.

3.1.3 Ambientais

Sabe-se que a construção de rodovias é um processo que resulta em diversos impactos ambientais. O artigo 1º, da Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986,¹⁰⁵ define impacto ambiental como:

“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:

¹⁰²BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. NETO. Ana Maria V. S. **Contratações Públicas e Sustentáveis**. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em 5. abr. 2012.

¹⁰³FOGLIATTI, M. C. *et al.*, **Avaliação dos impactos ambientais: Aplicação ao sistemas de transportes**. Editora Interciência, Rio de Janeiro. 2004.

¹⁰⁴FOGLIATTI, M. C. *et al.*, **Avaliação dos impactos ambientais: Aplicação ao sistemas de transportes**. Editora Interciência, Rio de Janeiro. 2004.

¹⁰⁵BRASIL. **Resolução nº. 001, de 23 de janeiro de 1986**, artigo. 1º.

- 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.”

A obrigação de considerar a variável ambiental, no âmbito das tomadas de decisões e ações públicas e privadas, caracteriza um dos princípios mais importantes acolhido pelo sistema jurídico brasileiro, uma vez que tutela todas as ações que possuem risco de causar um impacto negativo ao ambiente.¹⁰⁶

A proteção do meio ambiente é regulada pelo Estado, pois com base na Carta Magna, constitui obrigação do Estado defender o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual representa um bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida para todos. Assim, é preciso entender que a degradação do meio ambiente ocasiona o fim dos recursos naturais, o que pode representar o fim da própria humanidade, uma vez que ambos coexistem, sem que haja a menos possibilidade de se isolar um do outro, tão intrinsecamente ligados são. Em razão disso, as ações humanas devem se pautar pelos aspectos ambientais e éticos na produção e desenvolvimento dos serviços causadores de dano ambiental¹⁰⁷

Costa e Figueiredo¹⁰⁸ advertem que a implantação de uma rodovia, especialmente quando há necessidade de ocupação de grandes áreas, pode apresentar impactos ambientais significativos. Apesar da otimização dos sistemas rodoviários encurtar as distâncias, melhorando o desenvolvimento socioeconômico da região, a expansão urbana junto com o crescimento desordenado gera também uma séria consequência da implantação de rodovia.¹⁰⁹

No meio biótico, os impactos ambientais gerados podem ser:

“impedimento dos processos de intercâmbio ecológicos por corte de áreas; riscos de atropelamento de animais; risco a áreas protegidas e a biótopos ecológicos importantes; redução da cobertura vegetal; aumento da pressão sobre ecossistemas terrestres e aquáticos; incêndios nas faixas de domínio; poluição em ambientes aquáticos e riscos para a vida aquática (o lixiviado da lavagem das pistas que cai em corpos d’água superficiais pode alterar a sua qualidade, aumentar seus nutrientes e gerar processos de eutrofização em lagos e açudes).”¹¹⁰

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (*única*). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 29.

¹⁰⁷ BURSZTYN, Marcel. **Ciência, Ética e Sustentabilidade**. Brasil: UNESCO. 2000, p. 11.

¹⁰⁸ COSTA, P. S; FIGUEIREDO, Wellington. C. **Estradas: Estudos e Projetos**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, v.1, 2001.

¹⁰⁹ ESTRADAS. O Portal de Rodovias do Brasil. **A história do Asfalto**. [Home Page]. Disponível em: <http://www.estradas.com.br/new/faq/ipiranga_asfalto.asp>. Acesso em: 02. Abr. 2012.

¹¹⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. NETO. Ana Maria V. S. **Contratações Públicas e Sustentáveis**. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em 5. abr. 2012.

Alguns dos impactos ambientais que podem ocorrer no meio físico:

“retirada de solos; indução a processos erosivos/ voçorocas em antigas áreas exploradas e taludes; instabilidade de taludes, rompimento de fundações; terraplenagem, empréstimos e bota-foras; degradação de áreas de canteiro de obras, trilhas e caminhos de serviço; rebaixamento do lençol freático; risco para a qualidade de água superficial (aumento da turbidez) e subterrânea por concentração de poluentes; assoreamento de terrenos naturais, bacias de drenagem e cursos d’água; alagamentos, decorrentes do represamento por Obras de Arte Correntes e sistema de drenagem (pontes, viadutos) mal posicionados e/ou obstruídos.”¹¹¹

Como visto antes, o processo de implantação de rodovias no Brasil é muito empregado, representa o principal meio de transporte de bens e pessoas, o qual repercute diretamente na economia brasileira e na qualidade de vida da população, e ainda reflete em toda a área social, econômica e ambiental, de forma a incitar uma maior apreciação por parte do Estado, pois, como responsável no atendimento das necessidades populacionais, mas também no controle da proteção e preservação do meio ambiente, deve buscar um maior entendimento dos efeitos gerados por este processo. E, uma das ferramentas que a Administração Pública possui é a Licitação Sustentável, vez que busca garantir a proteção ambiental em seus requisitos, de forma a minimizar ou zerar os impactos prejudiciais trazidos pelas atividades potencialmente degradadoras.

3.2 Classificação dos impactos ambientais¹¹²

A classificação dos impactos ambientais facilita na avaliação das consequências dessas ações e possibilita a criação de métodos com a finalidade de mitigá-los. Os impactos ambientais podem acontecer por diferentes modos e podem ser analisados por diferentes enfoques:

Quanto ao valor: o impacto pode ser positivo ou negativo, conforme o fator ambiental benéfico ou maléfico respectivamente;

Quanto ao espaço: o impacto pode ser local, regional e estratégico; define-se local quando afeta a área em que está sendo desenvolvido, regional quando é sentido fora do entorno do projeto e estratégico quando se expande para fora da área de influência;

Quanto ao tempo de ocorrência: o impacto pode ser imediato, de médio ou longo prazo; definido imediato quando o efeito surge simultaneamente com a ocorrência do impacto; e, quando o efeito se manifesta com certa defasagem de tempo em relação ao impacto, é considerado como de médio ou longo prazo;

¹¹¹ COELHO, Luíza S. **Impactos ambientais de rodovias**, 2008. Disponível em:

<<http://www.licenciamentoambiental.eng.br/impactos-ambientais-de-rodovias/>>. Acesso em: 02. Abr. 2012.

¹¹² Ibidem, p. 53.

Quanto à sua reversibilidade: o impacto pode ser reversível ou irreversível;

Quanto à chance de ocorrência: o impacto pode ser probabilístico ou determinístico; define-se probabilístico quando é incerta sua ocorrência e determinístico quando existe a certeza de ocorrência;

Quanto à intensidade: pode ser alta, média e baixa; definidas pela quantificação da ação impactante; e

Quanto aos prejuízos ao meio ambiente: pode ser alto, médio e baixo; consiste no grau do impacto ambiental¹¹³

Nessa acepção, Álvaro Luiz Valery Mirra, descreve impacto ambiental, nos termos da Constituição Federal, assim:

“não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa do ambiente. Por outras palavras, considera-se impacto ambiental a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental.”¹¹⁴

Observa-se que no Direito brasileiro, a implantação de qualquer atividade ou obra potencialmente degradadora deve submeter-se a uma análise e controle prévios. Essa análise é necessária para prever os riscos e possíveis impactos ambientais a serem prevenidos, corrigidos, mitigados ou compensados no momento de instalação, operação e no encerramento da atividade.¹¹⁵ Deste modo, os projetos de intervenção no meio ambiente poderão trazer alterações nos recursos naturais, gerando efeitos desfavoráveis sobre a biota, por isso, as atividades humanas devem ser estudadas e orientadas no sentido de evitar uma intervenção muito profunda no meio ambiente.¹¹⁶

3.3 *Greenwash*

3.3.1 *Conceito*

Greenwash é a denominação dada à prática de empresas que buscam criar uma fachada sustentável para o negócio, na busca de não perder espaço no mercado que exige práticas sustentáveis, porém, na verdade, não utilizam meios, bens ou ideologia sustentáveis no negócio que praticam.

¹¹³ PAES, G. K. A. Notas de aula da disciplina: **Avaliação de impactos ambientais**. Belém, 2007.

¹¹⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**. 4. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2008. p. 36.

¹¹⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 428.

¹¹⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2012. p.184.

Essa prática é muito perigosa e, por isso, a Administração Pública deve incorporar procedimentos licitatórios severos em relação à verificação de capacidades dos futuros contratados, em vista de o Estado ser responsável solidário por danos ambientais.

Na medida em que contrata apenas empresas sérias, em conformidade com preceitos ambientais, estará adquirindo parcerias para boas compras públicas, pois os contratados representam uma extensão do serviço prestado pelo Poder Público, que deve ter cuidado com quem vai representá-lo, e ainda pela responsabilidade que tem o Estado na manutenção e proteção do meio ambiente.¹¹⁷

Nos comentários de Louella Miles e Laura Mazur, nota-se que, infelizmente, o problema da falsidade ecológica acontece com muita frequência, ocasião em que algumas pessoas montam iniciativas de fachada para sugerir que estão fazendo algo que, na realidade, não estão. É a típica resposta da concorrência, é um reflexo. Eles pensam: “Estamos perdendo posições no mercado; precisamos fazer algo”. O que fazem é *Greenwash*, empresas que assumem uma falsa posição ambiental, em tradução literal seriam “pintar de verde”, para atender à crescente demanda dos consumidores e contratantes por uma postura positiva em relação ao meio ambiente.¹¹⁸

A sustentabilidade no caso da prática do *Greenwash* é utilizada somente para benefício próprio.¹¹⁹ O *Greenwash* sempre existe. Na realidade ele sempre faz parte do negócio. É algo contra o qual devemos estar sempre prevenidos.¹²⁰

Nesse sentido, a licitação tutela, em seus requisitos, a atenção que deve ser dada para a seleção da proposta mais vantajosa, pois a comissão deve analisar todas as propostas com cautela e se certificar de que estão escolhendo uma proposta baseada em atestados técnicos válidos, que resultaram em um contrato voltado aos critérios ambientais, e não somente aos critérios econômicos.

3.4 Licenciamento Ambiental

Um relevante instrumento da Administração Pública para tutelar o meio ambiente é o Licenciamento Ambiental, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 170,

¹¹⁷ MAZUR, Louella Miles e Laura. . **Conversas com os Mestres da Sustentabilidade**: Ray Anderson. São Paulo: Gente, 2010, p. 14.

¹¹⁸ Ibidem, p. 14.

¹¹⁹ Ibidem, p. 15.

¹²⁰ Ibidem, p. 66.

explicita que algumas atividades econômicas podem entrar em exercício sem autorização dos órgãos públicos, mas outras devem possuir autorização, casos estes previstos em Lei.¹²¹

No caso da atividade de implantação de rodovias, é a Lei 6.938/1981, em seu artigo 9º, que cria doze instrumentos na busca do controle e da redução dos riscos de poluição ambiental. A exigibilidade do licenciamento ambiental está prevista no inciso IV do referido artigo, com a finalidade de controle das atividades, efetiva ou potencialmente poluidoras.

A Resolução do CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, instituiu que atividades potencialmente poluidoras ou modificadoras do meio ambiente, como a construção de rodovias com duas ou mais faixas de rolamento, deveriam elaborar estudos de impacto ambiental para obter o licenciamento, contemplado pelo artigo 1º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97:

“Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.”

No Brasil, o órgão responsável pela manutenção, ampliação, construção, fiscalização e elaboração de estudos técnicos de rodovias é o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Nas palavras de Helli Alves de Oliveira, o Licenciamento Ambiental é:

“O procedimento ou conjunto de atos realizados pelo administrado e pela Administração, culminando este procedimento com a edição de um ato pelo Poder Público competente. Do lado a Administração, está no exercício do poder de polícia administrativa, ao exigir o cumprimento de regras minimizadoras do impacto negativo causado ao meio ambiente, estará cumprindo o seu dever de zelar pelo bem-estar e interesse da coletividade.”¹²²

O licenciamento é um procedimento que busca identificar quais os futuros contratados pela Administração Pública têm atestado de qualidade e competência, agindo com seriedade e cautela em detrimento aos aspectos ambientais, assegurando a minimizar o impacto ambiental.

¹²¹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 195-196.

¹²² OLIVEIRA, Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (*única*). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 9.

Assim, como também protegido pelo artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI da Constituição Federal, as atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente exigem estudo prévio de impacto ambiental. Desse modo, compete à Administração controlar e fiscalizar as atividades capazes de alterar o equilíbrio do meio ambiente.¹²³

3.5 Sustentabilidade

A sustentabilidade existe quando há um equilíbrio entre o meio ambiente e o homem. Mostra-se necessária estar presente nas práticas de licitação da Administração Pública, para, assim, colocar os procedimentos licitatórios voltados a regular as atividades que causem impactos no meio ambiente, como a implantação de rodovias no país.

Os contratados devem praticar seus serviços de maneira sustentável, em equilíbrio com o ambiente ecológico, respeitando a natureza e tentando minimizar os impactos ambientais. A liberdade de iniciativa econômica e a de desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado não se anulam reciprocamente. Possuem a mesma hierarquia constitucional.¹²⁴

Maria Cristina Cesar de Oliveira, em sentido mais amplo, ressalta que:

“O meio ambiente é composto por todos os seres que existem no planeta, sejam eles vivos, como o homem, as plantas e os animais, ou seres brutos, como as rochas, o ar e a água. Todos esses seres, contudo, encontram-se em constantes e mútuas relações. Assim, o meio ambiente é composto por um conjunto dinâmico de seres, onde um é de fundamental importância para a existência dos outros.”¹²⁵

Nesse mesmo entendimento, Helli Alves de Oliveira acrescenta:

“O meio ambiente compreendido como recursal natural e o meio ambiente como ambiente em que se travam as relações sociais são diretamente atingidos pelas atividades econômicas. Por conseguinte, para a concretização do direito fundamental a um meio ambiente sadio deve a atividade econômica ser pautada no princípio da defesa do ambiente”¹²⁶

¹²³ OLIVEIRA, Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (*única*). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 14.

¹²⁴ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 247.

¹²⁵ *Ibidem* p. 60.

¹²⁶ OLIVEIRA, Helli Alves de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (*única*). Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 245. In: DERANI, Cristiane. **Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica**. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Temas de direito ambiental e urbanismo**. São Paulo. Max Limonad, 1988. p. 100.

O artigo 225 da Constituição Federal concretiza, na esfera do Direito Ambiental, o direito fundamental à sadia qualidade de vida. Nesse enfoque, a liberdade tratada pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a liberdade da vida e a manutenção das bases que a sustentam, pois o meio ambiente tutelado é um bem de uso comum do povo, como tal, incorpóreo e indivisível, ou seja, é um patrimônio pertencente a todos.¹²⁷ A Carta Magna, ao resguardar a importância da sustentabilidade, aponta ao Estado e aos cidadãos o dever de proteger o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.¹²⁸

¹²⁷ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum. 2009. p. 63.

¹²⁸ OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum. 2009. p. 240.

CONCLUSÃO

“Licitação Sustentável: A utilização da licitação na correlação entre o impacto ambiental e a construção de rodovias no Brasil”, este o tema proposto para esta Monografia. Delimitado foi o instituto da licitação sustentável no âmbito de implantação de rodovias, com o escopo de demonstrar a importância desse instrumento - a Licitação Sustentável - em regular essa atividade que interfere no desenvolvimento social, econômico e ambiental do cenário brasileiro: a implantação de rodovias.

O problema apresentado pelo estudo consistiu na dúvida quanto à concretização da Licitação Sustentável em observância ao ordenamento jurídico brasileiro diante de sua importância, no âmbito da construção de rodovias. Ao longo do trabalho, verificou-se ser possível conciliar os benefícios e reduzir o impacto ambiental.

Este trabalho teve início com o conceito de licitação pública e os princípios constitucionais aplicáveis à licitação, com a finalidade de verificar a consonância entre a licitação sustentável e os princípios e normas licitatórias, no foco de construção de rodovias. Adentrou-se no conceito e amparo legal da licitação sustentável, e o que interessa ao presente trabalho, a confirmação de uma nova corrente jurídica, direcionada à sustentabilidade na realização do procedimento licitatório.

Num segundo momento, destinou-se a abordar os métodos para concretização desse instrumento no campo de implantação de estradas, utilizando os normativos jurídicos para afirmar sua juridicidade. No que tange à licitação sustentável, verificou-se nos princípios ambientais aplicáveis à licitação e nas práticas da Administração Pública, o fortalecimento, constitucional como principiológico, da legalidade desse instituto. Destacou-se que, atualmente, há mudanças no sentido da participação ativa dos órgãos públicos em aplicar nos procedimentos licitatórios os requisitos de proteção ambiental, de modo que a licitação sustentável mostra-se com vital importância no amparo de um presente e futuro sustentável.

129

No entanto, esta Monografia tratou exatamente da utilização desse instrumento na regulação de implantação de rodovias, onde há a prática de uma atividade efetiva e potencialmente degradadora. Esta atenção veio justamente, conforme se pretendeu

¹²⁹ UNIDAS, Comissão da Carta da Terra da Organização das Nações. 2000. **O texto da Carta da Terra**. Disponível em: <<http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/text.html>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

demonstrar, para concretizar a evolução do tema sustentabilidade nas práticas potencialmente poluidoras autorizadas pelos órgãos da Administração Pública.

Finalmente, foram apresentados os impactos positivos, negativos e ambientais originados pelo exercício da engenharia rodoviária e a classificação dessas ações com o escopo de comprovar a necessidade de pesquisas, estudos e análises criteriosas as quais visem utilizar instrumentos para reduzir o quadro de deterioração ambiental.

Destacou-se a importância da Licitação Sustentável, sem desconsiderar o desempenho do licenciamento ambiental, cujo objetivo foi demonstrar a necessidade de fortalecer as instituições em todos os níveis e prover transparência e responsabilização no exercício do Governo, na tomada de decisões.

A adequação da licitação sustentável no ordenamento jurídico brasileiro e sua importância no controle na implantação de estradas fora demonstrada ao longo dos capítulos desta Monografia, com base nos dispositivos jurídicos, e especialmente, nos princípios oriundos das conferências internacionais ambientais, consideradas marcos na consagração do direito do homem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Inaugurou-se, mundialmente, a proteção ao meio ambiente como um dos objetivos decorrentes das compras do Estado e dos processos produtivos dos mercados. Verificou-se que o atendimento a proteção e preservação do meio ambiente¹³⁰, na licitação sustentável, é uma condição imprescindível para a participação no mercado das contratações públicas.¹³¹

Desta forma, concluiu-se positivamente quanto à aplicabilidade da Licitação Sustentável, na atividade de implementação de rodovias, sem ferir o ordenamento jurídico brasileiro, ao contrário, afirmou-se que a inclusão de critérios ambientais às contratações públicas possibilitará que o Estado¹³² irá contratar mais com aqueles setores e grupos sociais considerados estratégicos, relevantes ou sensíveis para o desenvolvimento sustentável do país.¹³³

¹³⁰ UNIDAS, Comissão da Carta da Terra da Organização das Nações. 2000. **O texto da Carta da Terra**. Disponível em: <<http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/text.html>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

¹³¹ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. NETO. Ana Maria V. S. **Contratações Públicas e Sustentáveis**. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em 5. abr. 2012.

¹³² Ibidem, Acesso em 5. abr. 2012.

¹³³ Ibidem, Acesso em 5. abr. 2012.

REFERÊNCIAS

- ALEGRIA, Manuela. **Revista Meio Ambiente**. [Home Page], 2010, Disponível em: <<http://www.revistameioambiente.com.br/2010/08/22/2890/>>. Acesso em 16. abr. 2011.
- Apud. CONSTÂNCIO, Paulenir. **Ecoagência**. [Home Page], 2012, Disponível em: <<http://www.ecoagencia.com.br/?open=noticias&id=VZISXRVVONIHZFVTxmWaN2aKVVVB1TP>>. Acesso em: 4. Abr. 2012.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVES, Wagner Antônio. **Princípio da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012.
- BIDERMAN, Rachel. (Org.) **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 07709, de 24 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (1988), institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Autor: Poder Executivo. Brasil, 2007. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Senado Federal 2008.
- _____. **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**. Resolução CONAMA: 01/86.
- _____. **CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**. Resolução CONAMA: 237/97.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.
- _____. Departamento Nacional de Estradas e Rodagem – DER. 1997. Disponível em:

<www.der.gov.br>. Acesso em: 15.09.2011.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional. (2006).

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (1988), institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. **Ministério do Meio Ambiente – MMA.** Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental - SAIC. Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental - DCRS. Comissão Gestora da A3P, 2007. 4. ed. Portaria nº 221, de 14 de setembro de 2004. [Home Page], 2012, Disponível em:

<<http://pt.scribd.com/doc/37174352/Manual-A3P-4ed>>. Acesso em 5. abr. 2012.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. NETO. Ana Maria V. S. **Contratações Públicas e Sustentáveis.** [Home Page], 2012, Disponível em:

<<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>>. Acesso em 5. abr. 2012.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO INSTRUÇÃO NORMATIVA nº - 1, DE 19 DE JANEIRO DE 2010.** Brasília, 2010. Disponível em:

<www.planejamento.gov.br/>

BURSZTYN, Marcel. [org.]. **Ciência, Ética e Sustentabilidade:** desafios ao novo século. Brasil: UNESCO. 2001.

CASTRO, Cynthia. **Revista CTN Transporte Atual.** Reportagem de capa. Out, 2010.

COELHO, Luíza S. **Impactos ambientais de rodovias,** 2008. Disponível em:

<<http://www.licenciamentoambiental.eng.br/impactos-ambientais-de-rodovias/>>. Acesso em: 02. Abr. 2012.

COSTA, P. S; FIGUEIREDO, Wellington. C. **Estradas: Estudos e Projetos.** 2. ed.

Salvador: EDUFBA, v.1, 2001.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ESTRADAS. O Portal de Rodovias do Brasil. **A história do Asfalto**. [Home Page]. Disponível em: <http://www.estradas.com.br/new/faq/ipiranga_asfalto.asp>. Acesso em: 02. Abr. 2012.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.

FOGLIATTI, M. C. *et al.*, **Avaliação dos impactos ambientais**: Aplicação ao sistemas de transportes. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativo**: teoria, prática e jurisprudência. São Paulo: Fórum, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2010.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Disponível em: <www.iso.org>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

KISS, Alexandre; BEURIER, Jean-Pierre. Droit International de L'Énvironnement. 2. ed. Paris: Pedone, 2000.

LEUZINGER, Márcia Diegues; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAZUR, Laura; MILES, Louella. **Conversas com os Mestres da Sustentabilidade: Ray Anderson**. São Paulo: Gente, 2010.

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

MENDONÇA, Cláudio. [Home Page]. Disponível em :
<<http://educacao.uol.com.br/geografia/ult1701u50.jhtm/>> . Acesso em: 11. jun. 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILES, Louella; MAZUR, Laura. . **Conversas com os Mestres da Sustentabilidade: Ray Anderson**. São Paulo: Editora Gente, 2010.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos: estrutura da contratação, concessão e permissões**. 12. ed. São Paulo: Del Rey, 2011.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio. **Direito Ambiental Internacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

OLIVEIRA, Helli A. de. **Da responsabilidade do Estado por Danos Ambientais**. 1. ed. (única) Rio de Janeiro: Forense, 1990.

OLIVEIRA, Maria Cristina C. de. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PAES, G. K. A. Notas de aula da disciplina: **Avaliação de impactos ambientais**. Belém, 2007.

PASSOS DE FREITAS, Vladimir. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 4. ed.

Curitiba: Juruá, 2010.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVESTRE FILHO, Mário. **[Home Page]**, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12705418/Aula-02-Logistica-No-Brasil-e-No-Mundo-Prof-Mario-Silvestri-Filho>>. Acesso em: 10. abr. 2012.

UNIDAS, Comissão da Carta da Terra da Organização das Nações. 2000. **O texto da Carta da Terra**. Disponível em: <<http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/text.html>>.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; ENRIQUE GARCIA, Manuel. **Fundamentos da Economia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2004.