

Agenda ambiental na administração pública e licitações sustentáveis como instrumentos de governança

Environmental agenda in public administration and sustainable bidding as
governance instruments

Juliana Silva Rodrigues¹

RESUMO

A proteção ao meio ambiente surge como necessária preocupação após tantas crises ecológicas sofridas no Brasil. Ela é garantida como direito fundamental pela Constituição Federal e é de responsabilidade do Estado. Objetiva-se neste trabalho demonstrar se a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) pode ser utilizada como instrumento de boa governança, principalmente por meio das licitações sustentáveis, auxiliando o Poder Público a garantir um ecossistema saudável para as futuras gerações. Para tanto, utilizou-se pesquisa qualitativa, por meio de estudos bibliográficos, decisões judiciais e textos legais. Quantitativamente, também se usaram os dados do Ministério do Meio Ambiente para verificar se este programa vem sendo aplicado pelo Poder Público. Concluiu-se que a sustentabilidade é parte fundamental da boa governança e que as licitações sustentáveis, por serem o eixo que mais causa dispêndio à administração, devem ser priorizadas para que o Estado contribua o menos possível para a degradação ao meio ambiente. Por fim, acredita-se que mais organizações públicas devem aderir a A3P no intuito de difundir as práticas sustentáveis da boa gestão em todas as esferas do país.

Palavras-Chave: Administração Pública. Agenda Ambiental. Licitações

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Especialista em Direito e Processo Tributário pela Unifor. Advogada. OAB/CE 35659. E-mail: julianarodriguesadv@outlook.com

Sustentáveis. Governança.

ABSTRACT

The protection of the environment comes as a necessary concern after so many ecological crises suffered in Brazil. It is guaranteed as a fundamental right by the Federal Constitution and is the responsibility of the State. This paper aims to demonstrate if the Environmental Agenda in Public Administration - A3P can be used as an instrument of good Governance, mainly through sustainable bids, helping the Public Power to guarantee a healthy ecosystem for future generations. For that, qualitative research was used, through bibliographic studies, judicial decisions and legal texts. Quantitatively, the data of the Ministry of the Environment was also used to verify if this program has been applied by the Public Power. It was concluded that sustainability is a fundamental part of good governance and that sustainable procurement, since it is the axis that causes the most expense to the Administration, should be prioritized so that the State contributes as little as possible to the degradation to the environment. Finally, it is believed that more public organizations should join A3P in order to disseminate sustainable practices of good management in all spheres of the country.

Keywords: Public Administration. Environmental Agenda. Sustainable Bids. Governance.

Recebido: 05-11-2018

Aprovado: 13-12-2018

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A sociedade já presenciou diversas catástrofes ambientais causadas pelo descuido tanto de particulares quanto da administração pública. É dever do Estado, de acordo com a Constituição Federal, garantir o direito fun-

damental ao meio ambiente dos seus cidadãos, o que é feito pela proteção ao ecossistema e a prevenção de danos.

O programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criado pelo governo federal, oferece várias sugestões para o exercício sustentável das funções estatais, melhorando, assim a possibilidade de uma governança sustentável.

Este trabalho, portanto, orientar-se-á no sentido de buscar demonstrar, sem esgotamento do tema, como o programa A3P, aplicado com os princípios da boa governança, pode ajudar a proteger o ecossistema, além de contribuir para uma administração mais transparente e ética com seus recursos. A partir dessas considerações, visa-se responder à seguinte pergunta: a A3P pode ser utilizada como instrumento de governança sustentável na administração pública?

Para auxílio nesse questionamento foi aplicada metodologia do tipo qualitativa, por intermédio de pesquisa bibliográfica sobre o tema, além de jurisprudências dos tribunais brasileiros e textos legais. Também foram usados em análise os dados quantitativos fornecidos pelo Ministério do Meio Ambiente acerca do programa A3P.

Apesar de não se buscar o esgotamento do tema, acredita-se que esta pesquisa contribui diretamente para estudos e mudanças de estratégias ambientais do Poder Público que auxiliarão na fixação de conhecimento.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E O PODER PÚBLICO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pertencente à categoria de direitos fundamentais de 3ª dimensão, os quais também se constituem em garantias da dignidade humana, é relevante prerrogativa de convivência sustentável e harmoniosa com o meio que nos cerca

(MOTTA FILHO, 2016). Tal categoria é conhecida como direitos difusos ou coletivos porque o titular não é o indivíduo, mas a sociedade (ROCHA; QUEIROZ, 2011).

Quando ocorre um dano ao meio ambiente, toda a coletividade é afetada e, da mesma forma, quando há uma melhora nas condições do ecossistema, há também benefícios ao corpo social.

Doutrinadores como Milaré (2005) afirmam que o direito ao meio ambiente é principalmente vinculado ao direito à vida, partindo-se do conhecimento de que uma existência saudável e digna necessita de um meio ambiente de qualidade para que possa se desenvolver completamente.

Pensando nisto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), em seu art. 225, determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Colocando o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, pretendeu o constituinte originário conceder a ele a característica dos bens de uso comum do povo, ou seja, de utilização habitual por toda a comunidade (ARAGÃO, 2013). Tal ato não necessita de prévia autorização do Poder Público, entretanto, ele deve ser regulamentado justamente para assegurar o seu pleno gozo por todos os cidadãos (ARAGÃO, 2013).

Corrobora-se com o entendimento de Carvalho Filho (2017, p. 55), segundo o qual o princípio da supremacia do interesse público existe para defender o coletivo em detrimento do privado, conforme segue:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.

Entende-se também do disposto na CRFB que a responsabilidade pela proteção ambiental é tanto do Estado quanto da comunidade. Tal preceito, denominado de “princípio do poluidor-pagador”, consiste em penalizar financeiramente somente quem gerou ou gerará o dano (COLOMBO, 2006).

Veda-se que a sociedade tenha que arcar com prejuízos causados por um poluidor que lucrou ou venha a lucrar financeiramente com a destruição do ecossistema (ANTUNES apud COLOMBO, 2006, p. 31). De acordo com a CRFB: “Art. 225. [...] §3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a (sic) sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988).

Portanto, o Estado tem sua parcela de responsabilidade em garantir que o ecossistema não sofra danos e em penalizar aqueles que o prejudiquem, utilizando-se dos meios legalmente apropriados.

Na esfera ambiental, geralmente, os danos causados são de difícil reparação, o que exige uma maior preocupação em realizar ações preventivas. O Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre a necessidade de o Estado regular a utilização do meio ambiente com vistas à proteção da coletividade no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540/DF:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225)- PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM

ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS [...] A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos. (BRASIL, 2006).

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992), proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), que tem o Brasil como um de seus signatários, propõe o princípio nº 15 como o da precaução, da forma que segue:

Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A CRFB também destaca a prevenção através da obrigatoriedade legal de um estudo de impacto ambiental, publicamente divulgado nas construções civis que potencialmente venham a causar danos ao meio ambiente (cf. BRASIL, 1988, art. 225, § 1º, inciso IV).

Além deste instrumento, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), traz outras ações de proteção ambiental pelo Estado, tais como planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, proteção de áreas ameaçadas de degradação e educação ambiental a todos os níveis de ensino (cf. BRASIL, 1981, art. 2º).

Portanto, percebe-se que o Poder Público tem o dever e a responsabilidade de proteção do meio ambiente para as futuras gerações, o que é feito através de métodos de gestão que preservem o ecossistema ou que busquem o menor impacto possível.

3 A GOVERNANÇA PÚBLICA SUSTENTÁVEL

A característica democrática do Estado brasileiro, garantida pelo art. 1º da CRFB, é o ponto de partida da boa governança, já que o poder emana do povo, sendo ele que escolherá os seus representantes. A Carta Maior também traz outros instrumentos como a separação de poderes (junto ao sistema de freios e contrapesos) e os controles: externo, interno e social.

Sabe-se que as Cortes de Contas brasileiras exercem, juntamente ao Poder Legislativo, o controle externo da administração pública, fiscalizando e educando sobre as boas práticas de gestão (cf. BRASIL, art. 31, § 1º). O Tribunal de Contas da União (TCU) assim define o conceito de governança no setor público em seu Referencial (BRASIL, 2014, p. 9-10, grifos do original): “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Referido documento objetiva difundir o que a Corte de Contas federal considera como boas práticas administrativas, as quais prometem melhorar o desempenho das entidades públicas, e destas, cita-se a mais importante a este trabalho: a “definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais” (BRASIL, 2014, p. 20). Portanto, segundo o TCU, as práticas sustentáveis também são parte fundamental da boa governança.

Acerca da normatização infraconstitucional que representa a boa governança, tem-se Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

O Banco Mundial (WORLD BANK, 2007) cita o que considera serem os princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. A legitimidade é basicamente a verificação se a conduta está embasada em lei e se esta atingiu o bem comum. A equidade é a garantia de direitos a todos os cidadãos, já a responsabilidade tem a ver com o cuidado com que o gestor administra a *res pública* (BRASIL, 2014).

A eficiência justifica a procura pelas melhores condições nas despesas da administração, ou seja, significa o agir com a maior qualidade gastando menos reservas, enquanto que a probidade significa que o servidor público deve exercer suas funções com total observância à legalidade. Transparência é o requisito que possibilita o acesso a informações relativas à administração pública pela sociedade, fator fundamental ao exercício do controle cidadão e gerador de confiabilidade na gestão (BRASIL, 2014).

O último princípio, a *accountability*, é a obrigação de prestar contas

de todos aqueles que gerenciem ou se responsabilizem pelos bens e recursos públicos aos devidos órgãos de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas. Tais regramentos são fundamentais para uma boa gestão, aproximando Estado e sociedade (BRASIL, 2014).

A preocupação com a sustentabilidade nas ações da máquina estatal é tão importante quanto nas grandes empresas, (HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014). Segundo os referidos autores “a separação entre propriedade e gestão, que gera os denominados problemas de agência, os mecanismos de definição de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, por exemplo, são problemas comuns” (HORA; OLIVEIRA; FORTE, 2014, p. 6).

Levando este fato em consideração, a gestão pública deve buscar soluções para executar suas tarefas de forma a aplicar os preceitos de boa governança, realizando-as para o fim maior de proteção do direito fundamental ao meio ambiente da sociedade que administra.

Fernandes e Petry (2014) entendem que governança sustentável é o equilíbrio entre econômico, social e ambiental. Considera-se que a questão econômica, com relação à administração pública, seria buscar sempre o menor custo possível em suas despesas, objetivando a retenção de capital.

Já o quesito social é basicamente envolver a comunidade nos seus procedimentos, gerando um verdadeiro controle interventivo. Por fim, o pilar ambiental diz respeito à proteção do ecossistema, trabalhando para poupar os recursos naturais e prevenindo futuros danos.

O Tribunal de Contas da União lançou seus dados referentes à situação de governança pública e gestão em organizações federais objetivando identificar as entidades mais vulneráveis e introduzindo as melhorias necessárias.

O levantamento foi feito em 581 órgãos da administração federal no exercício de 2017 e a divulgação dos resultados foi publicada em acórdão no processo TC 017.245/2017-6, disponibilizado em seu sítio eletrônico.

De acordo com os dados obtidos pelo TCU no seu Relatório de Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, descritos na Figura 11 (BRASIL, 2017a, p. 27-28), a governança pública nas entidades federais ainda está longe do ideal, tendo em vista que foi detectado que apenas 50% das organizações participantes responderam que ainda estão em fase inicial de capacidade em liderança, ao que foi sugerido pela Corte de Contas da União que gestores “mal selecionados ou capacitados” para exercer as funções públicas podem levar a uma organização ineficiente dos recursos.

Com relação à questão ambiental, o TCU (BRASIL, 2017a) também detectou, no mesmo relatório, que os administradores federais não dão a relevância necessária à sustentabilidade das compras públicas, tendo em vista que não elaboraram um modelo de gestão de contratações. Apon-tou-se, assim, o potencial risco que essa ausência pode acarretar:

364. A deficiência no estabelecimento de modelo para a gestão de contratações pode sujeitar as organizações a diversos riscos. Por exemplo, a ausência de diretrizes de sustentabilidade pode acarretar na realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade necessários, levando a contratação de serviços e/ou compra de produtos que causam maiores impactos ambientais, consomem mais energia ou tenham elevado custo de descarte. Pode levar ainda à inserção de exigências desnecessárias quanto a requisitos de sustentabilidade, com limitação indevida da competição e impugnação de editais de licitação. (TCU, 2017a, p. 52)

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) também aplicou questionário semelhante, no exercício de 2017, para medir o nível de governança existente nos seus municípios jurisdicionados.

Aplicou-se, assim, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) (CEARÁ, 2017), levantamento que abrangeu as seguintes áreas: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades pro-

tegidas e governança de tecnologia da informação.

Por meio de consulta ao questionário disponibilizado no sítio eletrônico da Corte de Contas Estadual (CEARÁ, 2017), obtiveram-se informações sobre as matérias questionadas aos municípios, entre elas: se há coleta de resíduos sólidos e qual a sua destinação, se existem programas escolares que reproduzam a educação ambiental e se foram desenvolvidos planejamentos de racionalização dos recursos naturais e de reaproveitamento de resíduos da construção civil. Informa-se que o levantamento realizado em 2017, até a data da elaboração deste trabalho, não possui resultados divulgados no sítio eletrônico da Corte Estadual.

A utilização desses questionários e pesquisas públicas é importante instrumento de prevenção, tendo em vista que a fiscalização pode impedir futuros danos e até corrigir os que já estejam ocorrendo nas localidades, além de divulgar o modo correto de agir (CEARÁ, 2018).

Pelo exposto, conclui-se que os requisitos da boa governança, aliados à sustentabilidade, auxiliam na proteção do direito fundamental ao meio ambiente, o que também garante uma melhor qualidade de vida aos cidadãos. Resta entender quais mecanismos administrativos a gestão poderá utilizar para agir preventivamente, evitando possíveis impactos ambientais.

4 AGENDA AMBIENTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) (BRASIL, 2001) é um programa desenvolvido pelo governo federal, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o qual tem como objetivo estimular os órgãos estatais a fomentarem práticas de sustentabilidade sem aumentar os gastos com a máquina pública.

Trata-se de um planejamento que promete se adequar aos três níveis da administração – federal, estadual e municipal – e aos três Poderes da

República: Executivo, Legislativo e Judiciário.

O programa, apesar de ser de adesão voluntária, apresenta-se como um importante primeiro passo para que ocorra uma maior preservação do meio ambiente, além de demonstrar à população que o Estado se encontra preparado para uma eventual crise ambiental.

Apesar de alguns órgãos brasileiros já adotarem práticas sustentáveis, a A3P as sistematiza e organiza em eixos temáticos, para que se tornem atividades organizadas e até melhoradas ao interagir com outras semelhantes.

O estabelecimento deste programa ocorre por meio de assinatura no denominado “Termo de Adesão”, formando um pacto não oneroso de orientação técnica entre o órgão e o MMA. Para que haja a fiscalização e o acompanhamento internos das medidas deste sistema, deverá ser criada uma comissão gestora, a qual poderá ter membros de todas as áreas da instituição, nos moldes da Portaria nº 217, de 30 de julho de 2008, proveniente do MMA (BRASIL, 2008a).

Atualmente, o projeto encontra-se com cinco eixos temáticos: 1) uso dos recursos naturais; 2) qualidade de vida no ambiente de trabalho; 3) sensibilização dos servidores para a sustentabilidade; 4) compras sustentáveis, construções sustentáveis; e 5) gestão de resíduos sólidos.

Tais segmentos referem-se a tipos de ações sustentáveis que o Poder Público pode realizar para reduzir a poluição e o desperdício de recursos ambientais, tanto internamente, quanto por meio de particulares. Atenta-se neste trabalho, especificamente, ao eixo das compras sustentáveis, tendo em vista ser nele que a administração mais tem despesas.

4.1 As licitações sustentáveis

A CRFB, em seu art. 37, inciso XXI, prevê que a administração pública deve realizar obrigatoriamente um processo licitatório para ad-

quirir bens e serviços (BRASIL, 1988). Tal artigo foi devidamente regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações), a qual estabeleceu as normas gerais sobre estas aquisições e contratações no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1993). Marinela (2016, p. 473) assim conceitua licitação:

é um procedimento administrativo destinado à seleção da melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. Esse instrumento estriba-se na ideia de competição a ser travada, isonomicamente, entre os que preenchem os atributos e as aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. A licitação tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, além de permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais tenha a possibilidade de contratar, representando o exercício do princípio da isonomia e da impessoalidade.

Portanto, a entidade vai convocar o particular por meio de um edital para que lhe preste um serviço ou lhe permita adquirir seus bens, isso com o objetivo de promover o interesse público e a continuidade da prestação de serviços essenciais. Esse processo permite a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

O art. 3º da Lei de Licitações (BRASIL, 1993) afirma que um dos objetivos deste processo de compras é a garantia da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Portanto, pode-se afirmar que uma licitação sustentável é aquela que prevê, na elaboração de suas etapas, a inserção de critérios socioambientais, tanto com relação às mercadorias e serviços fornecidos, quanto à completa obediência à legislação ambiental.

Seguindo este entendimento, o TCU emitiu acórdão no processo TC nº 037.311/2011-5 definindo a importância do requerimento de apresentação das devidas certificações ambientais em edital de processo licitatório,

da forma que segue:

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara TC 037.311/2011-5
Natureza: Pedido de Reexame em Relatório de Auditoria
Sumário: AUDITORIA. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES ENVOLVENDO RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS POR MEIO DE CONVÊNIO/CONTRATO DE REPASSE. FIXAÇÃO DE EXIGÊNCIAS COM RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. [...]

[...] 32. Com a perspectiva dada pelo TCU (Portaria TCU 107/2008), o Estado deixaria de ser o simples adquirente de material produzido de maneira sustentável e passaria a assumir a função de fomentador no desenvolvimento sustentável. Assim, o momento em que se deve exigir a comprovação do licenciamento ambiental é importante para a definição da postura do contratante. Se, por um lado, ao se exigir a certificação após a homologação do certame e antes da assinatura do contrato amplia o rol de possíveis participantes, pois que uma eventual desclassificação só ocorrerá ao término do julgamento das propostas, por outro a aferição da regularidade ambiental das jazidas que irão fornecer o material já na fase da habilitação obriga que todos os interessados em contratar com a administração assumam previamente uma postura ambiental correta. [...] 34. Vale observar que não se está defendendo que outras exigências técnicas sejam previamente comprovadas pelos interessados, mas que as certificações ambientais sejam destacadas das demais e se passe a prever a sua apresentação já na fase de qualificação técnica. (BRASIL, 2015a)

Com relação ao Regime Diferenciado de Contratações (RDC) – Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 –, modalidade especial de licitação criada para atender às obras relacionadas às Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016 no Brasil, este também dispõe sobre a importância da preocupação com os custos e benefícios ambientais em seu art. 4º, inciso III, dando mais destaque à temática no parágrafo primeiro deste artigo, o qual afirma que as contratações baseadas no RDC devem respeitar a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas, a compensação ambiental através do licenciamento e a utilização de produtos,

equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais (cf. BRASIL, 2011, art. 4º, §1º, incisos I, II, III).

Em 15 de maio de 2008, o MMA publicou a Portaria nº 61, que estabeleceu as práticas de sustentabilidade ambiental nas compras públicas. Destacam-se o art. 1º, que trata da preferência entre licitantes que produzam bens e serviços de menor impacto ambiental, e o art. 3º, que trata da importância da capacitação dos servidores para realizarem um uso mais eficiente dos recursos naturais (BRASIL, 2008b).

Já em 19 de janeiro de 2010, foi elaborada a Instrução Normativa (IN) nº 1 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a qual estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras na administração pública federal (BRASIL, 2010).

Tal normativa traz em seu art. 4º especificações ecológicas para o projeto básico exigido para licitações de obras, tais como: uso de equipamentos de climatização apenas nos ambientes onde for indispensável, uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes de alto rendimento, aproveitamento da água da chuva, utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis e comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.

Acrescenta-se que, no art. 5º da IN nº 1/2010, constam alguns requisitos a serem observados pela administração com discricionariedade, no ato do planejamento da compra pública, como, por exemplo, que o bem seja constituído no todo, ou em parte, por material reciclado, e que seus componentes não contenham substâncias agressivas ao meio ambiente, como mercúrio ou chumbo (BRASIL, 2010).

Em relação aos serviços, o art. 6º da referida IN traz que a empresa a ser contratada deve, obrigatoriamente, adotar medidas para evitar o desperdício de água tratada, utilizar produtos de limpeza certificados nacionalmente e realizar a separação ecologicamente correta dos seus resíduos

(BRASIL, 2010).

Por fim, em 12 de novembro de 2012, o MPOG também editou a IN nº 10, a qual estabeleceu as regras para elaboração dos “Planos de Gestão de Logística Sustentável” pela administração pública federal. Por meio da análise dessa norma, considera-se como logística sustentável o fluxo de materiais, de serviços e de informações, do seu fornecimento a seu desfazimento, visando proteção ambiental, justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado (BRASIL, 2012).

Essa IN também define as práticas sustentáveis de racionalização dos recursos naturais, coleta seletiva, reaproveitando os resíduos recicláveis e, também, o gerenciamento de compras públicas de forma sustentável (cf. BRASIL, 2012, art. 2º), sendo estas as mesmas diretrizes da A3P.

Pelo denominado Plano de Logística Sustentável (PLS) são definidas metas, prazos e execução e ações de monitoramento das práticas favoráveis ao meio ambiente (cf. BRASIL, 2012, art. 3º). Ele deve ser elaborado pela própria entidade e deve conter:

I. Atualização do inventário de bens e materiais do órgão ou entidade e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição; II. Práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços; III. Responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e IV. Ações de divulgação, conscientização e capacitação. (BRASIL, 2012, arts. 4º e 5º)

A A3P também está integrada ao PLS, da mesma forma que outros planejamentos da boa governança, como o Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG), e do desenvolvimento sustentável, por exemplo, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), a Coleta Seletiva Solidária e as Contratações Públicas Sustentáveis (CPS) (cf. BRASIL, 2012, art. 11).

Conforme mencionado, a IN nº 10/2012 engloba a agenda ambien-

tal na administração pública, acrescentando-se, no entretanto, que aquela instrução traz em seus anexos exemplos práticos detalhados de políticas de reutilização ecologicamente corretas, como substituir o uso de documento impresso por documento digital, controlar o consumo de papel para impressão e cópias, dar preferência para os copos reutilizáveis, promover a destinação sustentável dos resíduos coletados, monitorar o consumo de energia, desligando luzes e monitores ao se ausentar do ambiente e utilizar descargas mais eficientes.

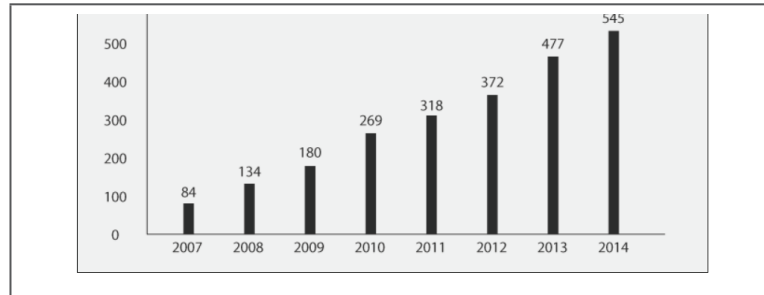
Com relação às compras sustentáveis, a IN mencionada também aponta exemplos de boas práticas, dentre eles, dar preferência, quando possível, à aquisição de bens reciclados ou recicláveis, exigir comprovação de origem das madeiras quando da aquisição de bens e na contratação de obras e serviços, priorizar, quando possível, o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local, revisar normas internas e os contratos de telefonia fixa e móvel visando à racionalização em relação ao limite de custeio, à distribuição de aparelhos e ao uso particular dos aparelhos e fomentar compras compartilhadas.

Portanto, citaram-se os métodos de proteção ambiental sugeridos pela A3P e demais legislações e, dentre eles, as práticas relacionadas a compras públicas, devido a ser este o eixo em que a administração mais gasta recursos financeiros e humanos. Resta verificar se a administração pública vem aceitando e aplicando estas sugestões trazidas pelas A3P.

4.2 A A3P em números

A partir de análise dos dados obtidos no sítio eletrônico do MMA (Gráfico 1), o qual manteve-se atualizado até 2015, percebe-se que a A3P vem aumentando de forma constante seu número de adesões entre 2007 e 2014.

Gráfico 1: Evolução das adesões à REDE A3P: NACIONAL

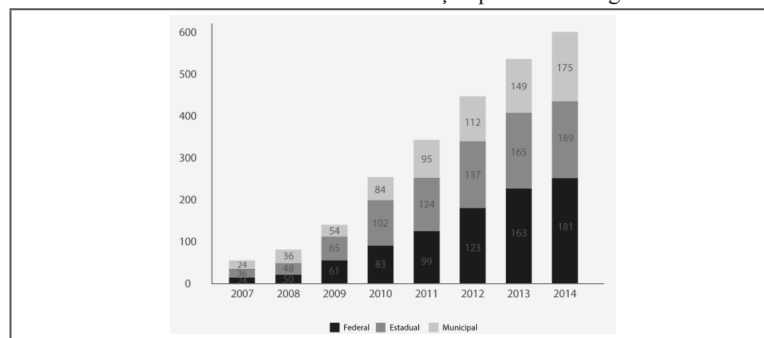


Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2015 (on-line)

Tal fato deve-se ao crescimento da preocupação com a preservação ambiental impulsionada pelas catástrofes que atingiram o Brasil, como o vazamento de óleo na Baía de Guanabara (Rio de Janeiro, 2000), o rompimento da barragem e consequente vazamento de resíduos tóxicos nos mananciais de rios em Cataguases (Minas Gerais, 2011), até o mais recente desastre em Mariana (Minas Gerais, 2015) (GONÇALVES, 2017).

Essas catástrofes ambientais poderiam muito bem ser evitadas se a administração pública exercesse uma maior fiscalização preventiva, exercendo seus deveres com ética e responsabilidade sobre as empresas que atuam agredindo o meio ambiente.

Gráfico 2: Adesão à A3P – distribuição por esfera de governo



Fonte: Brasil (2015c).

Já no Gráfico 2 observa-se a adesão à A3P por esfera de governo, com um aumento também gradativo, semelhante ao Gráfico 1. Nota-se também que as adesões em nível estadual são as maiores em quase todos os exercícios, seguidas pelas federais e, por último, as municipais.

No estado do Ceará, por exemplo, de acordo com a “Lista completa de instituições parceiras da agenda ambiental da administração pública – A3P”, publicada no sítio eletrônico do MMA (BRASIL, 2017b), tem-se que as instituições públicas participantes são: Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE Ceará); Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece); Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário do Ceará; Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará; Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará; Serviço Social da Indústria (Sesi), Departamento Regional do Ceará; Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace); e Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região de Fortaleza. Na esfera municipal do Ceará têm-se os municípios de Fortaleza, Icapuí e Piquet Carneiro, com a Secretaria de Meio Ambiente de Itaitinga.

Com relação às Cortes de Contas, de acordo com a lista mencionada, órgãos incumbidos de função fiscalizatória da administração através do exercício do controle externo, tem-se que as participantes são: TCU e Tribunais de Contas dos estados de Mato Grosso, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Pelo exposto, percebe-se que, apesar das adesões à agenda ambiental na administração pública estarem crescendo, elas estão ainda longe da quantidade ideal em todas as esferas do país. Não se pode considerar também a suposição de que a proteção ao meio ambiente gera altas despesas, já que algumas das medidas sugeridas pela A3P têm custo zero ao Poder Público.

Neste trabalho se discutiu a importância da proteção ao direito fundamental ao meio ambiente e como uma governança ética e sustentável

pode exercer até mesmo um cuidado preventivo, por meio da fiscalização e das licitações sustentáveis, comprovando, assim, que o Estado tem diversas opções para atuar de forma ecológica.

É preciso que mais organizações públicas façam adesão ao programa da A3P, incentivando a conscientização ambiental tanto dos seus servidores internos, quanto das empresas particulares que atuam juntamente ao setor estatal buscando, assim, um maior alcance dos princípios ecologicamente sustentáveis e da boa governança a toda a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da proteção ao meio ambiente é extremamente relevante no contexto de crise ambiental em que a sociedade brasileira se encontra. Garantir este direito fundamental é dever constitucionalmente estabelecido pelo Estado, podendo ocorrer preventivamente por meio de campanhas e fiscalização de empresas que potencialmente possam causar danos.

É pela boa governança que o Estado, atuando de forma ética e transparente, aumenta a participação popular nas causas sociais. Dentre essas boas práticas de gestão está a busca por um meio ambiente ecologicamente saudável. Portanto, a sustentabilidade também faz parte da boa governança.

A agenda ambiental na administração pública consiste em um programa criado pela União em 2001 com o objetivo de difundir entre a administração pública de todas as esferas e de todos os poderes as ações ecologicamente favoráveis. Apesar de existirem outros programas ambientais no Brasil, este é o que melhor direciona e setoriza as prioridades nas ações de proteção ao meio ambiente. Dentre os seus eixos, destacou-se neste trabalho o das licitações sustentáveis, posto que é nele que são gastas grandes quantias todos os anos pelo Poder Público.

A IN nº 10/2012 traz a A3P inserida ao plano de logística sustentável,

apresentando exemplos práticos de sustentabilidade nas compras públicas, tais como dar preferência à aquisição de bens reciclados ou recicláveis, exigir comprovação de origem das madeiras quando da aquisição de bens e na contratação de obras e serviços, dentre outros.

Por fim, verificou-se como vem ocorrendo a adesão das entidades públicas ao programa A3P, pela de análise dos gráficos fornecidos pelo MMA. Observou-se que, apesar de ser crescente, ela não alcança nem um terço da vasta rede da administração pública brasileira, mesmo existindo há mais de uma década no país.

Nesta pesquisa buscou-se compreender, sem esgotamento do tema, que a proteção ao meio ambiente ocorre quando o Poder Público age respeitando os princípios da boa governança e dentre eles o da busca pela sustentabilidade.

Concluiu-se ser necessário que mais organizações públicas façam adesão ao programa A3P, tendo em vista que ele difunde as formas de como a administração, através de seus servidores, pode atuar para ampliar a educação ambiental da coletividade, priorizando uma gestão mais ética, transparente, com participação popular, menos gastos e poupando os recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

ARAGÃO, A. S. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação

e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981. Disponível em: <<http://bit.ly/2M3NsWb>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/ZTUiUn>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Produção e Consumo Sustentáveis. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P**. Brasília, DF: MMA, 2001. Disponível em: <<https://bit.ly/1dsnF6v>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540. Relator: ministro Celso de Mello. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 3 fev. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2LV-0tEm>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. Portaria nº 217, de 30 de julho de 2008. Institui o “Comitê de Implementação da A3P no Ministério do Meio Ambiente”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 174, seção 2, p. 85, 1 ago. 2008a. Disponível em: <<https://bit.ly/2OMrpny>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008. Estabelecer práticas de

sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 95, seção 2, p. 31, 18 maio 2008b. Disponível em: <<https://bit.ly/2KE-OGEN>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2vWBINA>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 5 ago. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2On10fb>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 220, seção 1, p. 113, 14 nov. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2MIOdsF>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Processo TC nº 037.311/2011-5. Acórdão nº 6.047/2015 – 2ª Câmara. Relator: ministro Raimundo Carreiro. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 25 ago. 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/2vrILhP>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

_____. **Evolução de adesões à REDE A3P**. Brasília, DF: MMA, 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pb11nG>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. **Adesão à A3P**: distribuição por esfera de Governo. Brasília, DF: MMA, 2015c. Disponível em: <<https://bit.ly/2Pb11nG>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. **Resultados do levantamento integrado de governança organizacional pública - ciclo 2017**. Brasília, DF: TCU, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2KcuC11>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. **Lista completa de instituições parceiras da agenda ambiental da administração pública – A3P**. Brasília, DF: MMA, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2nILIWF>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Índice de efetividade da gestão municipal - IEGM**. Fortaleza: TCE-CE; IRB, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2AIc2K2>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

_____. TCE envia questionário para avaliar efetividade da gestão dos municípios. **TCE-CE**, Fortaleza, 19 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2SDFd50>> Acesso em: 12 dez 2018.

COLOMBO, S. R. B. O princípio do poluidor-pagador. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 28, abr. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2QQ3Qyi>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

FERNANDES, F. C.; PETRY, J. F. Desempenho sustentável e governança corporativa: uma investigação sobre a forma como as empresas no setor de atuação de materiais básicos evidenciam a sustentabilidade. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, Pelotas, v. 5, n. 3, p. 431-453, jul.-dez. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2MatOqB>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

GONÇALVES, D. P. Principais desastres ambientais no Brasil e no mundo. **Jornal da UNICAMP**, Campinas, 1 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2qN1dhU>>. Acesso em: 12 dez 2018.

HORA, R. A. A.; OLIVEIRA, O. V.; FORTE, S. H. A. C. Governança corporativa no setor público e privado no contexto brasileiro: a produção e a evolução acadêmica em dez anos de contribuições. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 11., 2014, Resende. **Anais...** Resende: AEDB, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2zP0H8b>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - IDS**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2O5Ag2w>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MOTTA FILHO, S. C. **Direito constitucional**: teoria, jurisprudência e questões. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília, DF: ONUBR, 1992. Disponível em: <<https://bit.ly/1G5N2Su>> Acesso em: 15 ago. 2018.

ROCHA, T. A.; QUEIROZ, M. O. B. O meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 95, dez. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2BbSmLK>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

WORLD BANK. Governance and management. In: _____. **Global evaluations sourcebook**. Washington: WBG, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/2LE08Fg>>. Acesso em: 27 jul. 2018.