

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

**Tito Claudio Moura Moreira**

**PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS LICITAÇÕES.**

Porto Alegre  
2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

**Tito Claudio Moura Moreira**

**PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS LICITAÇÕES.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**Orientador: Prof.º Telmo Candiota da Rosa Filho**

Porto Alegre  
2011

**TITO CLAUDIO MOURA MOREIRA**

**PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS LICITAÇÕES**

Trabalho de conclusão de curso de graduação para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais junto à Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Banca Examinadora:

Professor Juarez Freitas

Professor Sergio Viana Severo

Professor Telmo Candiota da Rosa Filho

Conceito:

Porto Alegre, 05 de dezembro de 2011.

## RESUMO

O presente trabalho aborda a temática do inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável na Lei de Licitações. A importância da inserção do respectivo princípio no diploma legal licitatório reside na utilização do poder de compra por parte do Poder Público como forma de incentivar a sociedade como um todo a adotar um padrão sustentável de desenvolvimento. Verifica-se que essa tendência de promoção do desenvolvimento sustentável, que veio a refletir-se explicitamente na Lei de Licitações, protagonizada pelo Poder Público, é reflexo de um contexto internacional em que a exaltação à promoção de um desenvolvimento econômico em conjunto com a preservação do ambiente se faz de maneira evidente, através de conferências internacionais acerca do assunto, que resultaram em documentos como o Relatório Brundtland e Agenda 21. Não menos fundamental mencionar também que o contexto nacional também foi decisivo para a ocorrência da inserção do princípio do desenvolvimento sustentável na Lei de Licitações. Nesse sentido, os precursores legais do desenvolvimento sustentável como diretriz de políticas públicas foram a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e o artigo 225 da Constituição Federal. Este trabalho inicia o estudo retomando os demais princípios que regem às licitações, tanto aqueles aplicáveis a Administração Pública como um todo, quanto aos outros princípios previstos exclusivamente no artigo 3º, *caput*, do diploma legal licitatório. Após, aborda o contexto internacional e nacional que possibilitaram o arrolamento explícito do desenvolvimento sustentável como princípio da Lei de Licitações, assim como sua relação com os demais princípios abordados neste trabalho.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável. Licitações. Ambiente. Poder Público.

## **ABSTRACT**

This paper addresses the matter of inclusion of the principle of sustainable development in the statute 8.666/93. The insertion of this principle is important because of the government's purchasing power as a way to encourage the society to adopt a sustainable development pattern. This trend of promoting sustainable development, which as explicitly shown in the statute 8.666/93, led by the Government, reflects the international context to promotion economic development in conjunction with the preservation of the environment. This trend becomes so evident through international conferences which resulted in documents such as the Brundtland Report and Agenda 21. It is also important to mention that the national context was also decisive for the inclusion of the principle of "sustainable Development" in the statute 8.666/93. In this sense, the legal precursors of sustainable development were the statute 6.938/81 and the article 225 of the Constitution. This paper initiates by studying the other principles about the administrative proceeding for contracting services or buying products to Public Administration, both those applicable to public administration and also about the other principles set out in Article 3 of the statute. Later, addresses the national and international context that allowed the enrollment of sustainable development as an explicit ruling principle in the statute 8.666/93 and your relation with others principles described in the paper.

**Keywords:** Sustainable development. Statute 8.666/93. Environment. The Government.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	4
<b>ABSTRACT</b> .....	5
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES</b> .....	10
1 PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	10
1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	12
1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	13
1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	15
1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	16
1.6 PRINCÍPIO DA ISONOMIA.....	18
1.7 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	19
1.8 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.....	21
1.9 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.....	23
1.10 PRINCÍPIO DA FINALIDADE.....	24
1.11 PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.....	26
1.12 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	28
1.13 PRINCÍPIO DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	29
1.14 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS ADMINISTRATIVOS.....	31
1.15 PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO.....	32
2 OUTROS PRINCÍPIOS ARROLADOS NO ARTIGO 3º, <i>CAPUT</i> , DA LEI DE LICITAÇÕES.....	34
2.1 PRINCÍPIO DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA.....	34
2.2 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.....	35
2.3 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO.....	36
<b>CAPÍTULO II – INCLUSÃO DA IDEIA DE SUSTENTABILIDADE NO ARTIGO 3º, <i>CAPUT</i>, DA LEI DE LICITAÇÕES</b> .....	37

1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM BREVE HISTÓRICO.....	37
1.1 CONCEITO.....	37
1.1.1 Relatório Brundtland.....	37
1.1.2 Agenda 21.....	39
1.2 SUSTENTABILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	41
2 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL E SUAS IMPLICAÇÕES.....	44
2.1 LEI 6.938/81 (POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE) E ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRECURSORES LEGAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	44
2.2 A INCLUSÃO DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ARTIGO 3º, <i>CAPUT</i> , DA LEI DE LICITAÇÕES E SUAS DECORRÊNCIAS.....	46
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

A importância do desenvolvimento sustentável como fator essencial ao pleno desenvolvimento do país é algo que vem ganhando um forte reconhecimento da sociedade, sendo o Poder Público um grande fomentador dessas políticas. Nesse sentido, vale lembrar que a proteção ambiental pode não ser tarefa exclusiva do Estado, seja através dos Órgãos do Poder Executivo, seja através do Poder Judiciário, mas de todos, ou seja, indivíduos, empresas e sociedade civil devem garantir o direito de as gerações presentes e futuras usufruírem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Faz-se mister reconhecer a necessidade de se construir um modelo econômico que gere, simultaneamente, riqueza e bem-estar, concomitantemente à promoção da coesão social e da preservação da natureza. Esse modelo deve, pois, utilizar os recursos naturais sem, contudo, comprometer sua produção, explorando a natureza, sem destruí-la. Afinal, longe de serem incompatíveis, os interesses econômicos e a preservação ambiental são fundamentais para a sociedade e devem conviver em harmonia para que haja um maior equilíbrio e justiça social entre os povos.

É justamente no sentido de seguir a tendência do incentivo à sustentabilidade do Poder Público, é que se encontra a inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável no rol do artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, da seguinte maneira: "*A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos 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.*". O fundamento da inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável na lei de licitações reside na utilização do poder de compra do Poder Público como forma de influenciar a sociedade a adotar uma postura condizente com o desenvolvimento sustentável. Para tanto, vale lembrar que este princípio não está isolado, devendo-se compreender, primeiramente os princípios gerais que regem a Administração Pública, assim como os outros princípios que regem especificamente às licitações.

O primeiro capítulo deste trabalho versará sobre os princípios aplicáveis às licitações. Esta etapa do trabalho foi dividida em duas partes. A primeira, abrange os princípios gerais da Administração Pública, a saber: princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia, supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade, devido processo legal, segurança jurídica, controle judicial dos atos administrativos, responsabilidade do Estado por atos administrativos e da boa administração. Na segunda parte, o enfoque é nos demais princípios arrolados no artigo 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, a saber: princípios da probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

O segundo capítulo deste trabalho será focado na questão da inclusão da ideia de sustentabilidade no artigo 3º da Lei de Licitações. Nesta etapa, para um melhor desenvolvimento do tema, foi igualmente dividida em duas partes. A primeira tem como enfoque realizar um breve histórico acerca do desenvolvimento sustentável, com a necessária conceituação da temática, fundamentada primordialmente pelo Relatório Brundtland e pela Agenda 21, assim como arguir que o desenvolvimento sustentável é um direito fundamental. Já a segunda parte está enfocada na questão da licitação sustentável e suas implicações, sendo fundamental realizar uma breve análise dos dispositivos legais pioneiros na previsão do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico nacional, os quais são, respectivamente a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), e o artigo 225 da Constituição Federal, para, a seguir, adentrar na inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável no *caput* do artigo 3º da Lei de Licitações, assim como sua íntima relação de interdependência com os demais princípios abordados neste trabalho.

## CAPÍTULO I – PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES

### 1 PRINCÍPIOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### 1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Este princípio, na realidade, traduz-se na necessidade que a Administração Pública possui de somente poder fazer algo permitido legalmente. Difere neste aspecto, no que diz respeito às relações entre particulares, as quais é aplicável o princípio da autonomia da vontade<sup>1</sup>.

A função primordial desempenhada por este princípio é combater quaisquer tendências do exercício do autoritarismo por parte dos governantes. É o remédio ideal para evitar o poder monocrático ou oligárquico, justamente por ser alicerçado na ideia de soberania popular, ou seja, na valorização da cidadania, o que acarretou naturalmente na subversão na relação de poder assentada na submissão ao soberano<sup>2</sup>. Este entendimento implica necessariamente em reconhecer a supremacia da lei, de forma que a atividade administrativa encontra nesta seu fundamento e seu limite de validade<sup>3</sup>.

UADI LAMMÊGO BULOS, em sua obra intitulada *Curso de Direito Constitucional*, também encontra-se convergente na conceituação deste princípio, afirmando que “o administrador público só pode agir com base naquilo que estiver expresso na lei formal e material (...)”<sup>4</sup>. Após, comparou o princípio geral da legalidade e princípio da legalidade administrativa, concluindo não haver diferenças entre eles, pois a última encontra-se

---

<sup>1</sup> Na obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, este princípio está descrito da seguinte forma: “No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a ideia expressa por Hely Lopes Meirelles (2003:86) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: ‘a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites podem ser estabelecidos em lei.’” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. xxxii, p. 64).

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 100.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 78.

<sup>4</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 5 ed., rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010. p.983.

naturalmente inserida no princípio geral da legalidade, apenas havendo uma especificidade quanto à destinação:

- princípio geral da legalidade (CF, art. 5º, II) – seu espectro é bastante amplo, pois tudo aquilo que não for proibido ao particular, ele poderá fazer. O elemento subjetivo da vontade viceja neste campo; e
- princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*) – destina-se, apenas, ao administrador público, que só age em conformidade com a lei, ao contrário do particular, que pratica todos os atos não vedados pelo ordenamento jurídico. Aqui o executor que pratica todos os atos não vedados pelo ordenamento jurídico. Aqui o executor da função administrativa não pode externar o seu querer. A *finalidade* de suas ações respalda-se na lei, e não no elemento subjetivo da vontade<sup>5</sup>.

Entende-se que este princípio é composto por dois outros subprincípios: da primazia ou da supremacia da lei e o da reserva legal. O primeiro determina que todos os atos estatais emanados na forma da lei possuem primazia ou supremacia em relação a todos os demais atos estatais infraconstitucionais, como os decretos, instruções, portarias e circulares da Administração Pública, por exemplo. Em decorrência disso, uma lei não pode ser modificada ou revogada por quaisquer desses outros atos estatais infraconstitucionais. Em relação às atividades da Administração Pública, esse princípio significa que ela necessita observar e aplicar as leis e que ela não pode substituir os comandos legais por suas próprias decisões. Infere-se do exposto, que em virtude dessa primazia ou supremacia da lei a Administração Pública somente pode agir *secundum legem* ou *prater legem*, nunca, porém, *contra legem*. Caso contrário, seus atos serão inválidos<sup>6</sup>.

No referente ao princípio da reserva legal, é importante ressaltar que ele diz respeito à necessidade de autorização legal expressa para que a Administração Pública possa agir diante de um determinado âmbito ou fato da vida concreta. Este princípio no direito público brasileiro possui uma relação profunda com a proteção dos direitos de liberdade e propriedade das pessoas contra os atos ablativos ou ablatórios da Administração Pública<sup>7</sup>.

Na realidade, os princípios da supremacia da lei e da reserva legal agem de forma conexas. Esse fato se evidencia especialmente nos casos em que o sistema constitucional reconhece à Administração Pública uma competência normativa autônoma, isto é: uma

---

<sup>5</sup> BULOS,... *Curso...* p.983.

<sup>6</sup> RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos da história do princípio da legalidade administrativa no Brasil In: Ávila, Humberto (org.). **Fundamentos do Estado de Direito: Estudos em Homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva**, São Paulo: Malheiros, 2005. p. 54-55.

<sup>7</sup> RODRIGUES,... *Fundamentos...* p. 56.

competência normativa não sujeita ao princípio da reserva legal. Reiterando em outras palavras, o princípio da primazia ou supremacia da lei desenvolve também um efeito (indireto) da reserva legal, pois sempre que um determinado aspecto da vida é regulado por meio de lei formal, somente uma nova lei formal poderá modificar ou revogar aquela regulação anterior, de forma que, nesse caso, a Administração Pública perde parcialmente sua competência normativa autônoma<sup>8</sup>.

## 1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

No tocante a este princípio, é importante ressaltar que sua importância reside justamente na ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, especialmente se estas forem prejudiciais<sup>9</sup>. A impessoalidade da Administração frente aos administrados está relacionada à finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa.

Quanto à verificação deste princípio frente à própria Administração, compreende-se que os atos e provimentos administrativos são imputáveis ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, como consequência disso, o entendimento que se tem é que as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira<sup>10</sup>.

Na realidade, este princípio não implica em falta de estímulo à criatividade ou de comprometimento com as metas estabelecidas pela Administração, mas sim em evitar a utilização do aparato estatal com a finalidade de atender a interesses mesquinhos, ou seja, aqueles que em nenhum aspecto visam os objetivos de melhoria da Administração Pública. A sua importância reside justamente em incentivar os agentes públicos a realizar uma gestão desvinculada de interesses egoístas, de forma que venha a vedar quaisquer espécies de discriminação torpe e efetuar a redução das desigualdades injustas<sup>11 12</sup>.

---

<sup>8</sup> RODRIGUES,... Fundamentos... p. 57-58.

<sup>9</sup> MELLO,... Curso ... p. 114.

<sup>10</sup> DI PIETRO,... Direito... p. 67.

<sup>11</sup> FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4 ed. refundida e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 86-87.

<sup>12</sup> Neste sentido também encontra-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça: “(...) Ao que se tem, entendeu a Suprema Corte que a vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal, uma vez que decorre

O raciocínio implícito deste princípio leva a afirmar que o dever de imparcialidade é intrínseco ao seu pleno desenvolvimento, uma vez que realça a importância da necessidade de ponderação de todos os interesses relevantes envolvidos no contexto decisório, por implicar na certeza prévia da desvinculação da atividade instrutória e decisória em favor de qualquer uma das partes envolvidas no processo administrativo, independência e ausência de submissão hierárquica no relacionado ao conteúdo das decisões. É uma exigência intrínseca ao processo administrativo, pois, sem imparcialidade, todas as garantias que nele incidem ficam inócuas. Entende-se que a imparcialidade exige que qualquer decisão seja tomada sempre com fundamento em razões legítimas, compreendendo-se nesta conceituação aquelas que encontram amparo no ordenamento jurídico e que se referem às circunstâncias efetivamente presentes nas questões que se põem no âmbito decisório da Administração<sup>13</sup>.

É importante ressaltar que a impessoalidade abrange a imparcialidade porque ambas remetem à ideia de necessidade de atuações e tomada de decisões desinteressadas, isentas e objetivamente orientadas. Isso implica em afirmar que a conduta imparcial é, por sua vez, impessoal, porém, realizar a afirmação inversa não consiste em um raciocínio verídico, tendo em vista que a impessoalidade não se esgota na imparcialidade, situação que confere a esses elementos a relação de gênero e espécie<sup>14</sup>.

### 1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Este princípio possui como alicerce a vinculação da Administração e seus agentes a uma conduta em conformidade com os princípios éticos, de maneira que sua inobservância

---

diretamente dos princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal, e que os princípios constitucionais consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e "*positivamente vinculantes*".

Assim, por consequência lógica, a lei ordinária civil, que define graus de parentesco em relações jurídicas próprias, não pode limitar a interpretação dada, pelo enunciado nº 13 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, aos laços familiares, uma vez que o seu descumprimento importa em violação direta dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, pelos quais se deve pautar a Administração Pública(...)"(RMS 31947/GO. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgamento em: 16/12/2010, publicado no DJe de 02-02-2011. Acessado em 15-09-2011. Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201000687754&dt\\_publicacao=02/02/2011](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201000687754&dt_publicacao=02/02/2011)).

<sup>13</sup> AVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial**. 2001. p. 56-57. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

<sup>14</sup> AVILA,... **O princípio da impessoalidade...** p. 57-58.

implica necessariamente na violação ao próprio Direito, de forma a configurar ilicitude, sujeitando a conduta à invalidação<sup>15</sup>.

A noção de imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu atreladamente à ideia de desvio de poder, pois se entendia que, nesses casos, a Administração Pública se utilizaria de meios lícitos para atingir finalidades meta-jurídicas irregulares, sendo assim, a imoralidade residia justamente na intenção do agente.

Para que fosse possível a apreciação judicial da moralidade administrativa, o desvio de poder passou a ser visto como hipótese de ilegalidade, de forma que tornou-se possível realizar seu controle judicial. Ainda que, no âmbito do desvio de poder, o vício esteja na consciência ou intenção de quem pratica o ato, a matéria passou a ser enquadrada no conceito de legalidade administrativa. Neste caso, o Direito acabou por ampliar sua abrangência, englobando matéria que apenas dizia respeito à moral<sup>16</sup>.

Infere-se, a partir do exposto, que o princípio determina que se trate a outrem da mesma maneira ética pela qual gostaria de ser tratado, ou seja, com honestidade e lealdade. Neste caso, entende-se na noção de “outro” a sociedade como um todo, motivo pelo qual o princípio da moralidade exige que os atos, contratos e procedimentos administrativos sejam contemplados e controlados com base no dever de a Administração Pública observar os referenciais axiológicos constitucionais<sup>17</sup>.

Assim considerado, como princípio jurídico autônomo, colabora simultaneamente para o reforço dos demais e para a superação da rígida dicotomia entre Direito e Moral, em decorrência dos avanços teóricos na reconceituação do sistema constitucional, orientado por princípios e objetivos fundamentais, sem acarretar prejuízo às regras indispensáveis à segurança jurídica<sup>18</sup>.

Uma decorrência deste princípio é que não basta que o ato administrativo seja praticado em conformidade com a lei, mas que também se revista de moralidade. Este princípio com certeza não se confunde com a moralidade comum, pois é composta por regras de boa administração, ou seja, por conjunto das regras finais e disciplinares que não são

---

<sup>15</sup> MELLO,... **Curso...** p. 119.

<sup>16</sup> DI PIETRO,... **Direito...** p. 76.

<sup>17</sup> FREITAS,... **O controle...** p. 87.

<sup>18</sup> FREITAS,... **O controle...** p. 88.

apenas pautadas pelo dualismo “Bem” e “Mal”, mas também pelo conceito geral de Administração e de função administrativa<sup>19</sup>.

#### 1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A importância do referido princípio reside no dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Infere-se, então, que não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder emana do povo, ocultamento aos atos administrativos relacionados aos interesses da sociedade<sup>20</sup>.

Este princípio encontra previsão expressa no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Também, no referido diploma legal, há, neste sentido, manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, somente pelo fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se depreende do artigo 5º, XXXIII (direito à informação) e XXXIV, “b”, este último está relacionado ao caso específico de certidão (a ser expedida no prazo máximo de 15 dias, conforme a Lei nº 9.051, de 18.05.95) para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. Neste sentido também se encontra o inciso LXXII, do mesmo artigo, que confere a garantia do *habeas data* para assegurar judicialmente o conhecimento de informações relativas ao impetrante que constem de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de âmbito público, bem como para retificação de dados que neles estejam armazenados. Excepcionalmente, na esfera administrativa, se admite o sigilo, conforme o artigo 5º, XXXIII, quando “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado”<sup>21</sup>.

A publicidade, realizada através da divulgação do fato, tem por objetivo assegurar que o ato foi praticado de acordo com a legalidade, moralidade e os demais

---

<sup>19</sup> LIMBERGER, Temis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 125.

<sup>20</sup> MELLO,... **Curso...** p. 114.

<sup>21</sup> MELLO,... **Curso...** p. 114-115.

preceitos que regem a Administração. A consequência direta da publicidade e da informação é facilitar o controle dos cidadãos em relação aos atos emanados pelo Estado<sup>22</sup>.

A realização do princípio da publicidade constitui-se em um dever da Administração e se complementa com o direito à informação do cidadão. A partir desta simbiose, tem-se a satisfação dos demais princípios que regem a Administração Pública<sup>23</sup>.

## 1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Este princípio passou a constar expressamente no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública do artigo 37, *caput*, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, findando com as discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre sua existência implícita na Constituição Federal e aplicabilidade integral<sup>24</sup>.

Algo a ser evidenciado quanto a este princípio diz respeito à vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. Dizendo em outras palavras, é necessário obter o máximo de resultados se utilizando da menor quantidade possível de recursos<sup>25</sup>.

Segundo ALEXANDRE DE MORAES, as características básicas do princípio da eficiência são as seguintes:

- Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum: previsto no artigo 3º, IV, da Constituição Federal. Este objetivo fundamental deve servir como *vetor de interpretação*, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações;
- Imparcialidade: a atuação eficiente da Administração exige uma atuação imparcial e independente;

---

<sup>22</sup> LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 244, p. 262-263, jan. 2007.

<sup>23</sup> LIMBERGER, ... Transparência administrativa... p. 263.

<sup>24</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 4 ed., atualizada até a EC nº53/06. São Paulo: Atlas, 2007. xvi, p. 88.

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, ... **Curso**... p. 85.

- Neutralidade: Não implica em atitudes de abstenção por parte do Estado, mas atitudes de isenção axiológica em relação aos interesses em conflito;
- Transparência: Visa inibir a ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência;
- Participação e aproximação dos serviços públicos da população: deverá existir participação e aproximação dos serviços públicos da população dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos;
- Eficácia: A eficácia material da Administração traduz-se no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios, enquanto a eficácia formal é aquela que se verifica no curso de um procedimento administrativo;
- Desburocratização: Implica em evitar a burocratização da Administração Pública, para que esta não se torne uma estrutura com interesses próprios, alheios à legitimação democrática;
- Busca da qualidade: Sua importância reside na otimização dos resultados, assim como na busca da melhoria permanente na Administração Pública<sup>26</sup>.

É importante ressaltar que o princípio da eficiência não deve ser visto como uma exaltação à tecnocracia, pois, na realidade, encontra-se intimamente ligado aos fins maiores do Estado (tal como a prestação de serviços em prol do bem comum, pelos meios legais e morais). Este princípio é importante justamente por tornar mais efetivos certos valores protegidos pela Constituição, a exemplo dos valores da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, constantes em seu artigo 1º, assim como os demais constantes no texto constitucional. A importância deste princípio reside, justamente, em evidenciar que a atuação do administrador, além de se dar com presteza, agilidade, perfeição e rendimento, deve ser feita respeitando os limites legais, sempre direcionada ao alcance de uma finalidade pública<sup>27</sup>.

Quando se afirma que a atividade estatal é norteada pelo princípio da eficiência, isso não quer dizer que a atividade administrativa esteja subordinada à racionalidade econômica, norteada pela busca do lucro e da acumulação de riqueza. Isso significa que a eficiência

---

<sup>26</sup> MORAES, ... **Direito constitucional...** p. 93-95.

<sup>27</sup> SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública.** São Paulo: LTr, 2003. p. 193-194.

administrativa não é sinônimo de eficiência econômica, devendo a atividade estatal traduzir valores de diversa ordem, não somente aqueles referentes à esfera econômica<sup>28</sup>.

Neste sentido, é fundamental lembrar a interdependência existente entre o princípio da eficiência e os princípios da razoabilidade e da moralidade, pois a Administração deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária, e, portanto, considerando-se imoralidade administrativa ineficiência grosseira da ação da Administração Pública<sup>29</sup>.

## 1.6 PRINCÍPIO DA ISONOMIA

A Constituição Federal estabelece no artigo 5º, *caput*, que todos são iguais perante a lei. O entendimento predominante é de que o alcance do princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia.

O preceito fundamental da igualdade é norma voltada tanto para o aplicador da lei quanto o próprio legislador. Em outras palavras, não só perante a norma posta se nivelam os indivíduos, mas, a própria edição dela assujeita-se ao dever de dispensar tratamento equânime às pessoas<sup>30</sup>.

Faz-se de suma importância afirmar que a Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes<sup>31</sup>. Neste sentido, importa comentar que, em certos casos, o princípio em análise é flexibilizado, desde que se observe o princípio da proporcionalidade,

---

<sup>28</sup> JUSTEN FILHO,... *Curso...* p. 86.

<sup>29</sup> MORAES,... *Direito constitucional...* p. 92.

<sup>30</sup> MELLO,... *O Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed., atual., 14. tir. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 9.

<sup>31</sup> MELLO,... *O Conteúdo jurídico...* p. 9.

ou seja, somente é admissível a discriminação adequada e necessária a obter um resultado compatível com os valores tutelados pela ordem jurídica<sup>32</sup>.

Nos casos em que a discriminação entre situações é elemento necessário para atingir-se a igualdade, o tratamento uniforme é que seria inválido, por ofender a isonomia. Seguindo este raciocínio, podemos inferir que a discriminação é admissível quando houver a presença de três elementos, a saber:

a) a existência de diferenças efetivas e reais nas próprias situações de fato reguladas pelo Direito;

b) correspondência entre tratamento discriminatório e as diferenças existentes entre as situações de fato;

c) correspondência entre os fins visados pelo tratamento discriminatório e os valores jurídicos consagrados pelo ordenamento jurídico.

É fundamental investigar aquilo que é adotado como critério discriminatório, assim como verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Também não menos importante é analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional, ou seja, se guarda ou não harmonia com eles<sup>33</sup>.

## 1.7 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Em decorrência disso, não se encontra previsto em dispositivo específico na Constituição, apesar de vários deles fazerem alusão a manifestações concretas deste princípio, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente

---

<sup>32</sup>JUSTEN FILHO, ... **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 70.

<sup>33</sup>MELLO,... **O Conteúdo jurídico...** p. 21-22.

(art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. É importante ressaltar que este princípio é um pressuposto lógico do convívio social. No âmbito do Direito Administrativo, a manifestação constitucional do referido princípio diz respeito aos institutos da desapropriação e da requisição (art. 5º, XXIV e XXV), nos quais se evidencia a supremacia do interesse público sobre o privado<sup>34</sup>.

Apesar de implícito, esse princípio vige e é de suma importância para a compreensão do sistema jurídico brasileiro, especialmente do Direito Administrativo. O interesse público tem dimensão diversa daquela dada pelo administrador, não podendo ser confundido com o interesse do administrador, mas sim, com o da coletividade<sup>35</sup>.

O interesse público primário é aquele que deve priorizar a realização dos interesses de todos, ou seja, constituem-se os legítimos interesses da coletividade, ou seja, é o interesse pertinente à sociedade como um todo. Já o interesse público secundário, seria aquele que se identifica com o Estado enquanto pessoa jurídica, ou seja, independente de sua obrigação de atendimento das necessidades coletivas<sup>36</sup>.

É de importância fundamental dizer que o princípio do interesse público se desenvolveu no período do Estado Social de Direito, época em que a atuação do Estado cresceu em todos os setores, com o objetivo de corrigir a profunda desigualdade social gerada pelo liberalismo<sup>37</sup>.

Uma controvérsia doutrinária a ser esclarecida, é de que a ideia de que o interesse público como prevalente, em qualquer ocasião, ao interesse particular, jamais teve aplicação. Muitos acabam exagerando no seu sentido, para, após, combatê-lo, nem sempre imbuídos de argumentos realmente embasados para tanto<sup>38</sup>.

A indeterminação do conceito de interesse público não pode ser considerada como empecilho à aplicação das normas constitucionais. Por ser conceito jurídico, é passível de interpretação. Caso contrário, seria impossível a aplicação deste e de outros princípios

---

<sup>34</sup> MELLO,... **Curso...** p. 96.

<sup>35</sup> ABOUD, Alexandre. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: destruição, reconstrução ou assimilação. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, v. 12, n. 267, p. 63-65, fev. 2008.

<sup>36</sup> MAIA, Cristiano Soares Barroso. A (im)pertinência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no contexto do estado democrático de direito brasileiro. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.9, n.103, p. 22, set. 2009.

<sup>37</sup> DI PIETRO,... O princípio da supremacia do interesse público. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v.11, n.56, p. 42, jul./ago. 2009.

<sup>38</sup> DI PIETRO,... O princípio... p. 45.

constitucionais, como os da moralidade, eficiência, razoabilidade, segurança jurídica e tantos outros. As ideias de utilidade pública, interesse social, perigo iminente e outras semelhantes, de que são ricos todos os ramos do direito, ficariam sem aplicação.

Neste sentido, vale lembrar que nem sempre a ideia de interesse público tem sentido indeterminado. Existem diferentes graus de indeterminação. Quando se considera o interesse público como sinônimo de bem-comum, ou seja, como fim do Estado, a indeterminação atinge seu patamar mais elevado. A referida indeterminação reduz quando o princípio é considerado nos diferentes ramos do direito, tendo em vista que cada um protege valores específicos. Também reduz quando se consideram diferentes setores de atuação do Estado, como saúde, educação, justiça, segurança, transportes, cada qual com um interesse público delimitado pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. A indeterminação ainda se restringe de maneira mais intensa em relação a determinados institutos, como, por exemplo, os contratos administrativos, as diferentes formas de intervenção na propriedade e na economia, as licitações<sup>39</sup>.

## **1.8 PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE**

No que diz respeito a este princípio, é importante mencionar que implica que a Administração, atuando no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso convencional de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Evidencia-se, então, que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas as condutas incoerentes ou aquelas praticadas desconsiderando-se as situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

O fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade, entendida como margem de discricção, significa que lhe foi deferida a responsabilidade de adotar, diante da diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada uma delas. Isso não

---

<sup>39</sup> DI PIETRO,... O princípio... p. 49-50.

implica em outorga do poder de agir segundo as vontades próprias do administrador, ou seja, aquelas que em nada se relacionam às exigências da Administração<sup>40</sup>.

A importância deste princípio reside justamente em visualizar os atos administrativos, bem como os jurisdicionais, com uma nova e plena justificação teleológica, pois concretizam o Direito e lhe dão vida, ao realizarem, efetivamente, a proteção e a promoção dos interesses prescritas pelos legisladores, que os destacam e os garantem em tese. O princípio da razoabilidade possui especial importância prática, não apenas quando da criação da norma como de sua aplicação quando no exercício da discricionariedade administrativa, funcionando como um critério de limite, trabalhando conjuntamente com o princípio da realidade, para a garantia da legitimidade da ação administrativa<sup>41</sup>.

Na visão de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, o exercício da discricionariedade administrativa se submete aos limites da oportunidade e a conveniência da ação administrativa:

"Sob o padrão da *oportunidade*, a ação administrativa deverá ser considerada em termos do que seja *razoável*. Ainda que a Administração goze de discricionariedade para escolher *quando agir*, essa escolha não pode violentar o senso comum, nem as regras técnicas. A grave inoportunidade transparece, assim, principalmente, na avaliação de seus *efeitos*, como um vício capaz de levar à anulação do ato, como uma variedade de traição da intenção da lei. Se o legislador confere ao administrador público alternativas de escolha do momento de agir, obviamente não será para que ele aja numa ocasião notoriamente inadequada, o que levaria a que seu ato atingisse resultados atentatórios ou desviados da finalidade pública, que deveria norteá-los.

Assim, um ato aberrativo da finalidade, por defeito de grave inoportunidade, embora com aparência de legal, não pode ter guarida num sistema jurídico orientado pela finalidade expressa no interesse público.

Sob o padrão da *conveniência*, a escolha do conteúdo da ação administrativa deverá se dar dentro do possível, de conformidade com o objeto que se deseja realizar, e com uma *razoável certeza* de que se trata da escolha mais eficiente.

A *grave inconveniência* extrapola os limites legais da discricionariedade e caracteriza, portanto, uma ilegalidade.

(...)<sup>42</sup>."

<sup>40</sup> MELLO,... *Curso...* p. 108.

<sup>41</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial**. 14 ed., 2. tir. totalmente rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 100-101.

<sup>42</sup> MOREIRA NETO,... *Curso...* p. 101.

Compreendida na razoabilidade está a proporcionalidade, exigente do equilíbrio justo entre os meios empregados, ainda que legais, e os fins públicos a serem alcançados, e que tanto pode ser tomada como um princípio autônomo, como considerada como um requisito de razoabilidade.

## 1.9 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O alicerce do princípio da proporcionalidade reside no justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios resultantes da ação do Estado. A atividade estatal quase sempre demandará prestações por parte de algum segmento de administrados em benefício geral ou no de outro segmento, conforme a determinação legal, e a ação administrativa, que as impõe em concreto, mas quaisquer prejuízos de fato, que vierem a ser impostos, deverão estar sempre limitados pela justa (ou razoável) compreensão entre a redução exigida e a vantagem decorrente. Quando houver desequilíbrio nesta relação, podendo ser na própria formulação da lei (desproporcionalidade legislativa), ou na sua aplicação concreta (desproporcionalidade administrativa), de forma a torna-se excessivamente onerosa a prestação ao administrado, independente de ser positiva ou negativa, evidencia-se a inobservância deste princípio, que se apresenta como uma derivação do princípio maior da justiça distributiva e o da própria legitimidade<sup>43</sup>.

Para uma melhor análise deste princípio, é de costume dividi-lo em três elementos, a saber: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. A adequação impõe que a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à persecução do fim ou fins a ele subjacentes. O princípio da necessidade implica na ideia da menor desvantagem possível ao cidadão. O princípio da proporcionalidade em sentido estrito é entendido como princípio da justa medida, pois meios e fins são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é (ou não) desproporcionado em relação ao fim<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> MOREIRA NETO,... *Curso...* p. 101-102.

<sup>44</sup> MELLO,... *Curso...* p. 111.

Por se tratar de um aspecto específico do princípio da razoabilidade, compreende-se que sua matriz constitucional seja a mesma. Isto é, assiste nos próprios dispositivos que consagram a submissão da Administração ao cânone da legalidade. O conteúdo substancial não aduz a mera coincidência da conduta administrativa com a letra da lei, mas requer adesão à finalidade que a anima. Em decorrência disso, o respaldo do princípio da proporcionalidade é no artigo 37 da Constituição Federal, conjuntamente com os artigos 5º, II, e 84, IV, da referida Carta Maior<sup>45</sup>.

### 1.10 PRINCÍPIO DA FINALIDADE

A importância deste princípio está na vinculação da Administração ao dever de almejar sempre a finalidade normativa. Entende-se que o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. Vai mais além, por ser inerente a este último, por estar nele contido, pois corresponde à aplicação da lei em sua literalidade, ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso que é possível afirmar que se utilizar uma lei para praticar um ato diverso de sua finalidade, acaba por desvirtuar o texto legal<sup>46</sup>. Inere-se do disposto, que o princípio da finalidade é *"a orientação obrigatória, de toda atividade administrativa pública, ao interesse público que se disponha, especificamente explícito ou implícito na lei, para ser por ela atendido."*<sup>47</sup>.

A inobservância da Administração Pública quanto a este princípio, acarreta naquilo que doutrinariamente é conhecido como "desvio de finalidade", podendo este ser genérico ou específico. Afirma-se ser genérico quando o ato simplesmente deixa de atender ao interesse público. Por outro lado, afirma-se ser específico quando o ato não corresponde à finalidade indicada na lei<sup>48</sup>.

As hipóteses de aplicação deste princípio estão categorizadas como imediata e mediata. Compreende-se na hipótese imediata de aplicação quando a lei exaurir a definição dos pressupostos legítimos da ação administrativa, que deverá desenvolver para atender certo interesse público. Já a hipótese mediata de aplicação da lei dar-se-á quando a lei não

---

<sup>45</sup> MELLO, ... Curso... p. 111-112.

<sup>46</sup> MELLO, ... Curso... p. 106.

<sup>47</sup> MOREIRA NETO, ... Curso... p. 94.

<sup>48</sup> GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14-15.

exaurir a definição referente aos pressupostos legitimatórios da ação administrativa, e, em decorrência disso, delegar ao próprio administrador público a tarefa de completá-la. É importante frisar que, nas duas hipóteses, a finalidade é sempre uma expressão de opções legítimas, sendo que, na primeira hipótese, trata-se de uma escolha exclusiva do legislador, ao passo que, na segunda hipótese, há uma escolha compartilhada entre o legislador e o administrador público<sup>49</sup>.

É importante ressaltar que houve uma mudança de paradigma quanto a este princípio. Outrora seu enfoque se dava, sobretudo, no Estado, que era tido como o único protagonista das decisões políticas materiais. Atualmente, o enfoque está na sociedade, entendida como nova protagonista do poder<sup>50</sup>.

O sistema juspolítico com eixo no *Estado*, que prevaleceu desde o modelo renascentista, influenciando também os Estados de Bem-Estar e Socialistas, assim se desenvolvia, na linha dos fundamentos sociológico, político e jurídico, a saber:

1. O COLETIVO ESTATAL – No relativo ao fundamento sociológico, toda a referência ao coletivo estava vinculada ao Estado, de maneira que os interesses coletivos eram primária e predominantemente cogitados e equacionados em termos estatais.
2. O PÚBLICO ESTATAL – No referente ao fundamento político, tudo o que fosse público era, por consequência, estatal, cabendo aos governos tomar as decisões, em uma esfera de atuação inconfundível e irredutível em comparação à esfera privada, reservada à sociedade.
3. O PRIMADO DO ESTADO – No que diz respeito ao fundamento jurídico, os valores que deveriam prevalecer seriam aqueles adotados pelo Estado na ordem jurídica por ele ditada através de seus órgãos da soberania, que era entendida como de natureza absoluta.

No entanto, o sistema juspolítico com eixo na *sociedade*, resultante da mudança de paradigma deste princípio, pauta-se também na linha dos fundamentos sociológico, político e jurídico de uma outra maneira:

---

<sup>49</sup> MOREIRA NETO,... *Curso...* p. 94-95.

<sup>50</sup> MOREIRA NETO,... **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno:** legitimidade - finalidade - eficiência - resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 76.

1. O COLETIVO SOCIAL – Quanto ao fundamento sociológico, é importante afirmar que toda referência ao coletivo passou a ser atribuída principalmente à sociedade e apenas de forma subsidiária ao Estado, de maneira que os interesses coletivos passam a ser predominantemente pensados e equacionados em termos privados.

2. O PÚBLICO NÃO-ESTATAL – No tocante ao fundamento político, com a recuperação de espaços privados para as decisões da sociedade, criou-se, simultaneamente, o espaço público não-estatal, que se caracteriza por ser compartilhado entre a sociedade e o Estado, no qual as decisões em certos momentos caberiam à primeira, já em outros, seria mais prudente o ente estatal tomá-la, de forma a atuarem em coordenação.

3. O PRIMADO DA PESSOA – No relativo ao fundamento jurídico, os valores que devem prevalecer são os vigentes em sociedade, tanto os finalísticos e permanentes, em que se incluem os universais, e, portanto, inalteráveis pela ordem jurídica interna dos Estados, quanto os instrumentais e conjunturais, estes a serem adotados pelos Estados para sua ação através dos métodos democráticos<sup>51</sup>.

## **1.11 PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL**

No referente a este princípio, é importante mencionar que se apresenta inerente não só ao Direito Administrativo, mas ao Direito Público de forma geral, consistente na adequação às exigências formais de obediência a rigorosos sequenciamentos dos atos que devem ser praticados pelo Estado, e que são constitucionalmente inafastáveis sempre que possam atingir a liberdade ou os bens de uma pessoa<sup>52</sup>.

Inicialmente, a garantia do devido processo legal encontrava-se restrita ao âmbito do Direito Processual Civil e Processual Penal. Evidencia-se que o ordenamento jurídico julgou importante encampar este princípio aos procedimentos realizados pela Administração Pública, impondo a esses rigorosa observância dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa. Devido a sua crescente importância, o princípio do devido processo legal

---

<sup>51</sup> MOREIRA NETO,... **Quatro paradigmas...** p. 77-78.

<sup>52</sup> MOREIRA NETO,... **Curso...** p. 91.

acabou por se tornar no princípio basilar das manifestações do Estado contemporâneo e das relações de toda ordem entre Poder Público, de um lado, e a Sociedade e os indivíduos, do outro<sup>53</sup>.

O princípio em questão, admitido no seu âmbito material e formal, positivado na Constituição de 1988, informa, especialmente, no Direito Administrativo, o princípio da motivação dos atos administrativos, bem como outros princípios instrumentais decorrentes, de caráter deveras procedimental, como o do contraditório e o da ampla defesa (artigo 5º, LV, da Constituição Federal), assim como o princípio substancial da razoabilidade<sup>54</sup>. Neste sentido encontra-se também a Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal, redigida da seguinte forma:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial." <sup>55</sup>.

A importância do princípio do devido processo legal reside na consolidação da confiança dos cidadãos em relação aos agentes públicos. Infere-se a confiança dos cidadãos de que o Direito será devidamente aplicado, ou de que o poder discricionário será exercido com razoabilidade. Esta credibilidade depende deveras do grau de confiança que o administrado tem nos precedentes legais. Não se pode afirmar previamente qual o resultado a ser alcançado, tampouco se o poder discricionário será exercido de melhor maneira a atingir sua plena finalidade. Também, não se pode garantir que todos os fatos foram adequadamente sopesados, e se o melhor resultado foi atingido. Porém, ainda que os procedimentos sejam instrumentais em relação aos resultados substantivos, a confiança que se deposite naqueles fortalece a credibilidade nestes últimos<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> MELLO,... **Curso...** p. 117.

<sup>54</sup> MOREIRA NETO,... **Curso...** p. 91.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stf/stf\\_0473.htm](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0473.htm)>. Acesso em 26 out. 2011.

<sup>56</sup> KLEIN, Maria Izabel Pezzi. A efetividade da Constituição Federal e Direito Administrativo. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle (Org.). **Curso modular de direito administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 201.

## 1.12 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Este princípio foi inserido no rol principiológico da Administração Pública pelo artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99. O objetivo da inclusão desse dispositivo foi o de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública, restando expressa no parágrafo único, inciso XIII, do artigo 2º, da seguinte maneira<sup>57</sup>:

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.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...];

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação<sup>58</sup>.

Justifica-se a aplicação de tal princípio devido ao fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação em relação a determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Tal procedimento acaba por gerar insegurança jurídica, pelo fato de os interessados nunca saberem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Justamente neste ponto que reside a importância da vedação da aplicação retroativa de nova interpretação<sup>59</sup>.

Para um melhor entendimento do princípio da segurança jurídica, é mister fazer uma esclarecedora distinção entre a segurança *pelo* Direito e a segurança *do* Direito. A expressão "segurança *pelo* Direito" é representativa da concepção clássica da segurança jurídica, a qual o Direito corresponderia às aspirações de ordem e paz dos indivíduos. Neste sentido, a mera

<sup>57</sup> DI PIETRO,... **Direito**... p. 84.

<sup>58</sup> BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 27 out. 2011.

<sup>59</sup> DI PIETRO,... **Direito**... p. 84.

positividade das normas seria capaz de proporcionar segurança aos indivíduos, ou seja, o ordenamento jurídico, por si só, verteria a aludida segurança<sup>60</sup>.

Na realidade, a segurança jurídica enfocada atualmente é a segurança *do* Direito. Está relacionada a um mecanismo autocorretor do Estado de Direito, que foi vítima de seu próprio sucesso. Em decorrência da crescente complexidade da ordem jurídica, se faz necessário haver um conjunto de normas que fundamentam a necessidade de segurança do próprio sistema jurídico<sup>61</sup>.

É importante ressaltar que o princípio da segurança jurídica não é aplicado isoladamente, dialogando com outros princípios de caráter constitucional. Nesse sentido, entende-se que no Estado Democrático de Direito, os princípios geralmente não se excluem, ou seja, a aplicabilidade de um não implica necessariamente na impossibilidade de aplicação de outro princípio, mas, frequentemente, no caso concreto, a incidência de mais de um princípio se faz necessária, para melhor proteger os direitos dos cidadãos<sup>62</sup>.

### **1.13 PRINCÍPIO DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

No ordenamento jurídico nacional há unidade de jurisdição. Isso implica em afirmar que nenhuma demanda que verse sobre direitos pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, conforme o artigo 5º, XXXV, da Constituição. Assim, não há órgãos jurisdicionais alheios ao Poder Judiciário para decidir, com esta força específica, sobre a relação entre a Administração e os administrados.

Ao Poder Judiciário é que cabe resolver quaisquer litígios de direito, por deter a universalidade da jurisdição, quer no referente à legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no referente à constitucionalidade delas. Neste sentido, tanto anulará os atos inválidos, como vai impor à Administração as condutas a que

---

<sup>60</sup> VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 45.

<sup>61</sup> VALIM,... **O princípio da...** p. 45.

<sup>62</sup> VALIM,... **O princípio da...** p. 49.

esteja de direito obrigada, como proferirá e determinará as condenações pecuniárias cabíveis<sup>63</sup>.

Para entendermos as vantagens do controle judicial, é necessário realizar uma comparação entre este e o controle político. O controle jurídico possui um viés mais “objetivo”, ou seja, há parâmetros de controle consistentes em um conjunto normativo preexistente e não disponível para o órgão que o exerce. Importa dizer que a valoração do objeto submetido ao controle está sujeita a razões jurídicas, sendo exercido por órgãos imparciais, independentes, dotados de conhecimento técnico especial para entender as questões de Direito<sup>64</sup>.

Já o controle político é dotado de um caráter “subjetivo”, de modo a inexistirem parâmetros fixos e pré-determinados de valoração, tendo em vista que esta se encontra alicerçada na livre apreciação realizada pelo órgão controlador. Nesse caso, o parâmetro pode ser definido como de composição eventual e plenamente disponível. Entende-se que, nesta seara, a valoração do objeto reside em razões políticas ou de oportunidade, e o controle já não é mais algo “necessário”, mas sim “voluntário”<sup>65</sup>.

Vale lembrar, com o objetivo de reforçar a argumentação exposta, que JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR também entende referido princípio a partir deste prisma quando afirma que:

*“o objeto da tutela jurisdicional é o exame da efetividade das obrigações de fazer que a lei imponha à Administração Pública, bem assim da validade e da eficácia dos atos administrativos de qualquer espécie (individuais, normativos, declaratórios, constitutivos, vinculados, discricionários), que nada mais são do que atos jurídicos por meio dos quais a Administração Pública (direta, indireta ou por entidade delegatária) expede declarações infralegais, destinadas a criar, modificar, transferir ou extinguir relações jurídicas, com o fim de atender ao interesse público, mediata ou imediatamente (v.g., licenças, autorizações, permissões, cessões, convênios, contratos em geral). É o único controle provido de conclusividade, no sentido de que somente o julgamento final pelo Poder Judiciário resolve o conflito em definitivo, descabendo revisão por qualquer outra instância ou esfera de poder estatal.”<sup>66</sup>*

<sup>63</sup> MELLO,... **Curso...** p. 120-121.

<sup>64</sup> SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle (Org.). **Curso modular de direito administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 215-216.

<sup>65</sup> SILVA,... O controle... p. 216.

<sup>66</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 32-33.

## 1.14 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS ADMINISTRATIVOS

No que importa analisar relacionado princípio, é fundamental argüir que sua previsão legal consta na Constituição Federal, especificamente no artigo 37, §6º, estabelecendo o seguinte<sup>67</sup>:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...].

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

[...] <sup>68</sup>.

O disposto no referido dispositivo legal permite-nos realizar certas inferências, a saber:

- A responsabilidade do Estado aplica-se de maneira indistinta a quaisquer das funções públicas, não estando limitada a danos provenientes de atos administrativos;
- Tendo em vista a existência do direito de regresso contra o agente responsável nos casos de dolo ou culpa, também se aceita a responsabilização estatal nas hipóteses em que não haja dolo ou culpa. Esse instituto é conhecido como responsabilidade objetiva do Estado;
- Alegada responsabilidade objetiva, porém, somente encontra-se devidamente consagrada constitucionalmente para os atos comissivos do Estado, ou seja, para os comportamentos positivos dele. Chega-se a tal conclusão porque o texto menciona “*danos que seus agentes causarem*”. A omissão, *a priori*, é causa de dano por responsabilidade subjetiva do Estado. Em outras palavras, importa dizer, que, em regra, o Direito Constitucional pátrio imputa à Administração a responsabilidade

<sup>67</sup> MELLO,... Curso... p. 121.

<sup>68</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2011.

objetiva para os comportamentos comissivos do Estado e, salvo casos excepcionais, responsabilidade subjetiva (por culpa do serviço) para os comportamentos omissivos, ou seja, quando o Estado, devendo legalmente agir com o objetivo de evitar um dano, e podendo fazê-lo, não o fez ou não o fez tempestiva ou eficientemente<sup>69 70</sup>.

### 1.15 PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO

No referente a este princípio, importa dizer que se caracteriza por ser uma visão mais abrangente do princípio da eficiência, devidamente arrolado no artigo 37 da Constituição Federal. O significado que carrega é de que se deve desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a ser alcançados, devido à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto<sup>71</sup>.

Faz-se mister comentar que o direito fundamental à boa administração resulta da reunião de direitos subjetivos públicos. Neste sentido, consagrou-se que tal postulado abrange os seguintes direitos:

- O DIREITO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRANSPARENTE – Sua importância reside na observância da aplicação do princípio da publicidade, salvo nos casos em que o sigilo for justificável;
- O DIREITO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA – Referido direito visa à garantia do contraditório e da ampla defesa, ou seja, assegurar o pleno desenvolvimento do devido processo na seara administrativa;
- O DIREITO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IMPARCIAL – Aqui, o objetivo é de inibir a prática de quaisquer formas de discriminação negativa;
- O DIREITO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PROBA – Este direito implica no fomento a condutas éticas favoráveis à adequada dinâmica de funcionamento da Administração, de forma a eliminar condutas éticas em desconformidade com o pleno desenvolvimento das atividades administrativas;

---

<sup>69</sup> MELLO,... *Curso...* p. 122.

<sup>70</sup> SEVERO, Sergio Viana. *Tratado de responsabilidade pública*. São Paulo: Saraiva, 2009. xxii, p. 577.

<sup>71</sup> MELLO,... *Curso...* p. 122.

- O DIREITO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RESPEITADORA DA LEGALIDADE TEMPERADA – No relativo a este direito, importa destacar que sua importância se dá no fato de que toda e qualquer competência administrativa supõe habilitação legislativa;
- O DIREITO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE E EFICAZ – Neste aspecto, é fundamental ressaltar que o cerne do referido direito seria o incentivo à prestação satisfatória de suas competências, de maneira a reduzir quaisquer formas de obstaculização ao pleno desenvolvimento das atividades administrativas<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> FREITAS,... **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 20-21.

## 2 OUTROS PRINCÍPIOS ARROLADOS NO ARTIGO 3º, *CAPUT*, DA LEI DE LICITAÇÕES

### 2.1 PRINCÍPIO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Associado ao juridicamente autônomo princípio da moralidade positiva, o princípio da probidade consiste na proibição de atos desonestos ou desleais para com a Administração Pública, praticados por agentes seus ou terceiros, com os mecanismos sancionatórios inscritos na Lei nº 8.429/92, que exigem aplicação cercada das devidas cautelas para não transpor os limites finalísticos traçados pelo ordenamento. Sob a ótica da Lei, ainda quando não se verifique o enriquecimento ilícito ou o dano material, a violação do princípio da moralidade pode e deve ser considerada, em si mesma, apta para caracterizar a ofensa ao subprincípio da probidade administrativa, no sentido de perceber que o constituinte quis coibir a lesividade à moral positivada, em si mesma, inclusive naqueles casos em que não se vislumbram, incontrovertidos, os danos materiais<sup>73</sup>.

A noção conceitual do princípio da probidade administrativa pode ser entendida como aquele princípio que veda a violação de qualquer um dos princípios, independentemente da caracterização de dano material, desde que tal violação se mostre causadora concomitante de um dano mensurável, num certo horizonte histórico, à moralidade administrativa, prejuízo este a ser aferido por critérios que não devem descansar suas raízes em juízos preordenados pela vindita ou por outros impulsos menos nobres, recomendando-se, ainda uma vez, a atitude ponderada dos que não abusam da coercitividade, nunca admitindo transitar além dos limites traçados pela preservação da harmonia e da justiça numa sociedade livre, simultaneamente sem escorregar para subjetivismos contingentes<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup>FREITAS,... **Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro n. 204 (abr./jun. 1996), p. 70-71.

<sup>74</sup>FREITAS,... **Do princípio da probidade...** p. 71-72.

## 2.2 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O significado deste princípio reside justamente em ressaltar que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, tanto no referente ao procedimento, quanto no que diz respeito à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Em síntese, estabelecidas as regras do certame, estas se tornam obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitadora<sup>75</sup>.

Referido princípio é mencionado no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, e pormenorizado no artigo 41 da referida lei dispondo que “*a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada*”.

Importa evidenciar que a submissão da Administração ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório não implica em obrigar o administrador a adotar formalidades excessivas ou desnecessárias. Na realidade, não agir com excesso de formalismo ou não se ater a interpretações literais, não significa desrespeitar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, mas que o administrador deve usar o poder discricionário e a sua capacidade de interpretação visando melhores soluções para as dificuldades concretas<sup>76</sup>.

Reforça a argumentação exposta, de forma elucidativamente brilhante, HELY LOPES MEIRELLES ao afirmar que:

*“Se o edital se revelar falho ou inadequado aos propósitos da Administração, poderá ser corrigido a tempo, através de alteração de itens, aditamento ou novo edital, sempre com republicação e reabertura do prazo, desde que afete a elaboração das propostas. O que a administração e os proponentes não podem é descumpri-lo, exigindo ou considerando o que não foi pedido ou facultado aos licitantes. A documentação não pode conter menos do que foi solicitado, e as propostas não podem ofertar nem mais nem menos que o pedido ou permitido pelo edital. É claro que a Administração tem a liberdade de exigir um mínimo de requisitos, condições ou vantagens, deixando outros a critério dos proponentes, para a competição própria da licitação, mas, em tal hipótese, o edital deverá indicar o que é exigido e o que é facultado diversificar nas propostas, nos aspectos técnicos e econômicos.”<sup>77</sup>.*

<sup>75</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 51.

<sup>76</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 44.

<sup>77</sup> MEIRELLES, ... **Licitação...** p. 52.

## 2.3 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

A importância do referido princípio reside no fato de que o julgamento tem por alicerce os critérios indicados no edital e nos termos específicos das propostas, conforme o exposto no artigo 44 da Lei nº 8.666/93. É princípio de qualquer licitação que seu julgamento seja fundamentado a partir de critérios concretos pedidos pela Administração em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo edital. Tratando-se de licitação, a margem de valoração subjetiva e de discricionariedade no julgamento é reduzida e delimitada pelo estabelecido no edital. Caso contrário, a licitação perderia sua finalidade seletiva, justificando-se a escolha direta do contratado pela Administração, independentemente do confronto de propostas.

O princípio do julgamento objetivo reduz a margem de discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a observarem o critério estabelecido pela Administração, de forma a considerar o interesse do serviço público, os fatores qualidade, rendimento, eficiência, durabilidade, preço, prazo, financiamento, carência e outras condições pertinentes pedidas ou admitidas pelo edital<sup>78</sup>.

É importante reconhecer, no entanto, que objetividade absoluta só pode ser garantida previamente nos certames decididos unicamente pelo preço. Quando se inclui na análise qualidade, técnica, rendimento (em muitas ocasiões são elementos indispensáveis para a aferição das propostas), nem sempre será possível alcançar o ideal da objetividade extrema, tendo em vista que, quando os bens ou serviços são fortemente aparentados nestes atributos, a primazia de um ou de outro depende de apreciações irredutíveis a um plano excludente de opiniões pessoais<sup>79</sup>.

Neste sentido, vale lembrar que as possibilidades de conveniência e oportunidade da escolha, desde que respeitado o critério objetivo do julgamento e o interesse do serviço público, ficam a critério da Administração quando as propostas se equivalem. Na realidade, o que não se permite é o julgamento subjetivo ou inteiramente livre, ou seja, aquele desvinculado de qualquer critério objetivo estabelecido para o confronto das propostas e limitativo do arbítrio do julgador<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> MEIRELLES, ... **Licitação**... p. 53.

<sup>79</sup> MELLO, ... **Curso**... p. 536.

<sup>80</sup> MEIRELLES, ... **Licitação**... p. 53.

## **CAPÍTULO II – INCLUSÃO DA IDEIA DE SUSTENTABILIDADE NO ARTIGO 3º, *CAPUT*, DA LEI DE LICITAÇÕES**

### **1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM BREVE HISTÓRICO**

#### **1.1 CONCEITO**

É importante reconhecer que, desde o início da efetiva preocupação com o meio ambiente, vem-se buscando um conceito amplo e compreensível de desenvolvimento sustentável, para ser utilizado de forma oficial pelos órgãos competentes e também de maneira educativa para a sociedade como um todo.

Os principais eventos neste sentido, até então, foram o Relatório Brundtland e a Agenda 21.

##### **1.1.1 Relatório Brundtland**

Faz-se mister evidenciar que o Relatório Brundtland é o documento mais reconhecido no referente ao início da utilização da expressão “desenvolvimento sustentável”. O conceito constante do Relatório Brundtland foi primeiramente discutido como um conceito oficial pela *World Conservation Union*, também denominada como *International Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN), no documento intitulado *World's Conservation Strategy* (IUCN/UNEP/WWF, 1980). Esse documento afirma que, para que o desenvolvimento seja sustentável, devem-se considerar aspectos referentes às dimensões social, ecológica e econômica dos recursos vivos e não vivos, assim como as vantagens de curto e longo prazo de ações alternativas. O cerne do conceito está na integridade ambiental e

apenas a partir da definição do Relatório Brundtland a ênfase se desloca para o elemento humano, gerando um equilíbrio entre as dimensões econômica, ambiental e social<sup>81</sup>.

Uma das definições mais conhecidas do desenvolvimento sustentável decorre desse relatório, que afirma que “*o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades*”.

O Relatório Brundtland também é conhecido como “O Nosso Futuro Comum”, e alerta o mundo para a necessidade urgente de alterar o desenvolvimento econômico na direção da sustentabilidade, de maneira a diminuir o impacto na utilização dos recursos naturais e no ambiente. Mencionado relatório deixa claro que, sem drásticas alterações dos atuais estilos do desenvolvimento, tanto dos países desenvolvidos, como dos países em desenvolvimento, a sustentabilidade tende a se tornar inviável<sup>82</sup>.

O referido relatório foi realizado por um grupo de políticos, cidadãos e peritos em aspectos de ambiente e desenvolvimento, presidido pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Tal relatório destaca três dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável, a saber: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social.

É sabido que a definição mais difundida e aceita do desenvolvimento sustentável é aquela constante do Relatório Brundtland, que apresenta a questão das gerações futuras e suas possibilidades. Essa definição, por outro prisma, contém dois conceitos-chave: o conceito de necessidade, referindo-se especialmente às necessidades dos países mais subdesenvolvidos, onde se faz necessário que sejam satisfeitas as necessidades básicas da sociedade; e a ideia de limitação, imposta pelo estado da tecnologia e de organização social com a finalidade de atender às necessidades do presente e do futuro, que estão atreladas aos limites dos recursos naturais<sup>83</sup>.

No tocante à ênfase do componente social no desenvolvimento sustentável, percebe-se que esta questão está refletida no debate que ocorre sobre a inclusão ou não de medidas sociais na definição. Esse debate aparece em função da variedade de concepções de

---

<sup>81</sup> CÂMARA, Renata Paes de Barros. Desenvolvimento sustentável In: ALBUQUERQUE, José de Lima (org.). **Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 78.

<sup>82</sup> VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

<sup>83</sup> CÂMARA,... Desenvolvimento sustentável... p. 79-80.

sustentabilidade que contêm componentes que geralmente não costumam ser mensurados, como o cultural e o histórico.

Os indicadores sociais são considerados especialmente difíceis de serem mensurados, por trazerem, no seu âmago, reflexos dos contextos políticos e julgamentos de valor, assumindo, dessa maneira, uma enorme subjetividade. A definição do Relatório Brundtland não estabelece um estado estático, mas um processo dinâmico que pode continuar a existir sem a lógica autodestrutiva predominante. Conforme o mencionado relatório e, anos mais tarde, corroborado pela Agenda 21, as diferentes forças que atuam no sistema devem estar em equilíbrio para que o sistema como um todo se mantenha no tempo. Isso implica dizer que o grau de sustentabilidade é relativo, em função do campo ideológico ambiental ou da dimensão em que cada ator se coloca<sup>84</sup>.

### **1.1.2 Agenda 21**

Passados 20 anos da reunião de Estocolmo, houve uma nova conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1992, aumentando o grau de consciência sobre o modelo de desenvolvimento adotado mundialmente e também sobre as limitações que este apresenta. Definitivamente, a relação entre desenvolvimento socioeconômico e as transformações do meio ambiente entrou no discurso oficial da maioria dos países do mundo. A percepção da conexão entre problemas ambientais e o processo de desenvolvimento se legitima através do surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>85</sup>.

O documento denominado de Agenda 21 foi resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD/UNCED), que foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 03 e 14 de junho de 1992. Também conhecida como “Cúpula da Terra” (ou ECO-92), é considerada o marco definitivo para a inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável nas políticas governamentais, pois representou o maior

---

<sup>84</sup> CÂMARA,... Desenvolvimento sustentável... p. 80.

<sup>85</sup> CÂMARA,... Desenvolvimento sustentável... p. 80-81.

encontro internacional de cúpula de todos os tempos, contando com a participação de 175 países e 102 Chefes de Estado e de Governo<sup>86 87</sup>.

É importante ressaltar que a Agenda 21 não é uma agenda ambiental propriamente dita, mas uma agenda que tem por objetivo a consolidação do desenvolvimento sustentável como um novo modelo para a promoção do desenvolvimento. Não menos fundamental é frisar que a Agenda 21 não é um documento normativo, tendo em vista que não obriga as Nações signatárias, mas é um documento ético que se reduz a um compromisso por parte deles. Não é um documento técnico, mas político. Ela tem se constituído muito mais numa agenda da sociedade do que dos Estados. A participação ativa da sociedade civil nessas conferências mundiais, principalmente através das ONGs, tem contribuído para pressionar as Nações Unidas e os Estados a assumirem as agendas da sociedade<sup>88</sup>.

A Agenda 21 possui como objetivos os seguintes preceitos: a) promover padrões de consumo e produção que reduzam as pressões ambientais e atendam às necessidades básicas da humanidade; b) desenvolver uma melhor compreensão do papel do consumo e da forma de se implementarem padrões de consumo mais sustentáveis.

Esses objetivos visam a alcançar o desenvolvimento sustentável. O cerne fundamental da Agenda 21 é que esse documento foi negociado previamente e pactuado entre as nações, mudando a forma como o tema era tratado até então, transformando-se em um documento estratégico abrangente (em nível planetário, nacional e local), com o escopo de promover um padrão de desenvolvimento que visa conciliar a proteção ambiental com a justiça social e a eficiência econômica<sup>89</sup>.

Na ótica da Agenda 21, o conceito de desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente com equidade, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas, ou seja, um equilíbrio dinâmico<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública.** Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

<sup>87</sup> CÂMARA,... Desenvolvimento sustentável... p. 80-81.

<sup>88</sup> CÂMARA,... Desenvolvimento sustentável... p. 81-82.

<sup>89</sup> CÂMARA,... Desenvolvimento sustentável... p. 82.

<sup>90</sup> CÂMARA,... Desenvolvimento sustentável... p. 82.

## 1.2 SUSTENTABILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Neste ponto, importa saber que o desenvolvimento e o ambiente devem ser almeçados de forma sustentável para que as pessoas possam viver de forma digna com melhoria de qualidade de vida, através do desenvolvimento econômico e da manutenção dos recursos ambientais.

Esta preocupação muito discutida na atualidade não é assunto novo, tendo em vista que o tema já era motivo de preocupação nos pensamentos dos estudiosos na antiguidade, que vislumbrava a necessidade da implementação de uma política de sustentabilidade para a continuidade da vida humana de forma saudável.

O desenvolvimento encontra-se elencado no rol de direito fundamental com afirmação a partir da terceira geração dos direitos fundamentais, em conjunto com o direito ao ambiente equilibrado e saudável. Em decorrência disso, o desenvolvimento econômico e o ambiente devem agir de forma integrada, pois ambos são fundamentais à existência do ser humano. Desta interação é que surge o desenvolvimento sustentável<sup>91</sup>.

Doutrinariamente, há quem sustente a tese de que o desenvolvimento sustentável não é um princípio qualquer, mas um *sobreprincípio*. De forma bastante elucidativa, EDUARDO CORAL VIEGAS trata do tema da seguinte forma:

“Nesse contexto, onde se enquadra o desenvolvimento sustentável? Não se trata de regra, já que não descreve comportamentos para se atingir fins. Também não é postulado, na medida em que não tem por função impor condições a serem observadas na aplicação de regras e princípios. A literatura ambiental situa-o no plano dos princípios. De fato o é. Porém, mais do que um princípio, é um sobreprincípio. O ecodesenvolvimento relaciona-se com os princípios da precaução, poluidor-pagador, usuário-pagador, ubiqüidade, dentre outros.

O desenvolvimento sustentável busca o equilíbrio entre as dimensões ambiental, econômica e social, todas resguardadas na esfera constitucional. Estando num plano superior, relativiza, em dadas condições, os princípios sobre os quais incide. Assim é que permite atividades humanas que causam dano ambiental, como a construção de hidrelétricas, flexibilizando o princípio da prevenção, segundo o qual a degradação ambiental deve ser evitada. Isso somente é possível porque há outros bens igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico – ao lado do meio ambiente qualificado – que devem ser levados em consideração, como a necessidade de produção de energia para garantir o desenvolvimento econômico e o interesse social.

---

<sup>91</sup> FERNANDES, Jeferson Nogueira. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 13, n. 50, p. 128, abr. 2008.

Reconhecer o desenvolvimento sustentável como sobreprincípio tem uma função pragmática destacada, que consiste em estabelecer um critério para a solução do conflito de normas principiológicas. Como se viu, havendo antinomia entre princípios, aplica-se a ponderação para estabelecer qual deles prevalece (tem maior peso) na situação. Exemplo típico ocorre na veiculação, pela imprensa, de informações sobre fatos relacionados à vida de pessoas determinadas. A Constituição assegura, por um lado, a liberdade de expressão da imprensa e, por outro, resguarda a honra, a intimidade e a vida privada. No conflito entre tais princípios fundamentais, deve-se dar prevalência, no caso concreto, a um deles, reconhecendo-se ou negando-se violação de direitos individuais relacionados à personalidade.

Se o desenvolvimento sustentável fosse princípio, como tantos outros, necessariamente teríamos de admitir a hipótese de, em circunstâncias concretas, eventualmente ser afastada sua incidência após o exercício do juízo de ponderação. Isso não pode ocorrer, sob pena de reconhecermos a possibilidade de o Direito admitir o desenvolvimento insustentável. A consequência seria a violação de uma gama de direitos fundamentais, como à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana. Por isso que, reconhecendo-se que se trata de um sobreprincípio, afasta-se essa possibilidade.

A ponderação, nesse caso, não acontece entre o ecodesenvolvimento e outros princípios, mas entre seus elementos internos – aspectos ambiental, econômico e social. Nessa senda, buscar-se-á prioritariamente evitar a ocorrência de danos ambientais, ou seja, aplicar na máxima medida os princípios da prevenção e da precaução. Mas, sendo inevitável a realização da atividade potencialmente prejudicial à natureza, o esforço seguinte será o de assegurar a maior proteção possível do meio ambiente, ainda que se admita a causação de danos ao bem difuso ambiental. Nesse esforço, a lógica preconiza que se maximizem a proteção ambiental e os benefícios sociais, sem que isso cause prejuízos econômicos ou oportunidades insignificantes a quem está desenvolvendo a atividade.”<sup>92</sup>.

É importante ressaltar que este desenvolvimento não se trata somente de um equilíbrio entre a questão econômica e a ecológica, mas sim de todos os elementos que compõem o ambiente sejam eles naturais, artificiais ou culturais e até elementos que indiretamente podem afetar o homem. Dizendo de outro modo, desenvolvimento sustentável não significa somente a conservação dos nossos recursos naturais, mas, sobretudo um planejamento territorial, das áreas urbanas e rurais, um gerenciamento dos recursos naturais, um controle e estímulo às práticas culturais, à saúde, à alimentação e, sobretudo a qualidade de vida, com distribuição justa de renda *per capita*.

---

<sup>92</sup> VIEGAS, Eduardo Coral. O desenvolvimento sustentável como sobreprincípio In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia = Climate Change, Biodiversity And Sustainable Energy Use**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. p. 161-162.

Cabe ao Poder Público e à sociedade o estabelecimento de critérios para o desenvolvimento para que não seja visto somente como a ideia de crescimento. Faz-se necessária a ponderação entre estes valores para que se possa ter de forma adequada os dois, evitando o atraso econômico, o que afeta diretamente a qualidade do homem, nem causando a devastação ambiental que também é intolerável<sup>93</sup>.

Há quem entenda que a adoção, no Brasil, de critérios e restrições ambientais aceitos e reconhecidos em países desenvolvidos pode provocar uma distorção para o atendimento das atuais necessidades dos brasileiros. Não há dúvida que os países desenvolvidos e os denominados países em desenvolvimento possuem distintas questões sociais a serem resolvidas.

A consciência e as exigências em matéria ambiental nos países desenvolvidos assumem posição de maior destaque porque outras questões sociais (como emprego, saúde, educação) já foram resolvidas talvez até com desmedido crescimento das atividades produtivas e industriais que gerou a necessária base de arrecadação para o Estado resolver essas questões sociais. Por outro lado, sabe-se que o atual nível de poluição no mundo é resultado do processo de industrialização dos países ricos que, para evitar os esforços que teriam que fazer para recuperação do ambiente, utilizam a estratégia de despertar elevado nível de consciência e preocupação ambiental nos países pobres para conter o processo de desenvolvimento e industrialização, transferindo-lhes, inclusive, a responsabilidade ambiental que não lhes pertence<sup>94 95</sup>.

Infere-se do exposto, que somente é possível afirmar que há desenvolvimento sustentável quando a política de crescimento da atividade industrial atende às necessidades humanas elementares e imediatas desde que a velocidade e o ritmo dessa expansão não comprometam a possibilidade de as gerações futuras atenderem as mesmas necessidades.

---

<sup>93</sup> FERNANDES,... O direito fundamental... p. 128-129.

<sup>94</sup> LUPION, Ricardo. Proteção ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v.2, n.3, p. 164-165, abr./jun. 2008.

<sup>95</sup> No contexto atual, vale lembrar que diversos países desenvolvidos estão passando por uma grave crise que repercutiu em suas economias, gerando reflexos como aumento do desemprego, menos investimentos na saúde, etc..

## 2 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL E SUAS IMPLICAÇÕES

### 2.1 LEI 6.938/81 (POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE) E ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRECURSORES LEGAIS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A lei nº 6.938/81 foi pioneira ao regulamentar o desenvolvimento sustentável nacional. Para tanto, estabeleceu no artigo 3º o conceito de meio ambiente, da seguinte maneira:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

[...] <sup>96</sup>.

O conceito estabelecido na Política Nacional do Meio Ambiente é alvo de críticas, pois o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental do problema ambiental, que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal considera o ambiente do ponto de vista puramente biológico e não do ponto de vista social, que, no caso, é fundamental. Não menos importante referir que à época da elaboração da Lei nº 6.938/81 a proteção do meio ambiente era considerada como uma forma de proteção da saúde humana, e não um bem merecedor de tutela autônoma <sup>97</sup>.

A partir da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, é que houve uma abrangência maior da concepção do desenvolvimento sustentável. Para uma melhor análise, é fundamental a transcrição do seu *caput*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-

<sup>96</sup> BRASIL. Lei n. 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, 2 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

<sup>97</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. xxxi, p. 66-67

se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações<sup>98</sup>.

Infere-se deste dispositivo é que o termo “todos” carrega consigo a característica de bem difuso, estaria exteriorizada com base no que estabelece o artigo 5º da Constituição Federal. Assim, brasileiros e estrangeiros residentes no país poderiam absorver a titularidade desse direito material<sup>99</sup>.

Outro aspecto a ser ressaltado tem a ver com a compreensão do bem ambiental. O ambiente ecologicamente equilibrado revela-se como um patrimônio coletivo, ou seja, um bem de uso comum do povo. Essa assertiva traz a necessidade de reflexão sobre o conteúdo da expressão patrimônio ou bem de uso comum. A sociedade, voltada intensamente às relações de troca de mercadoria, induz à redução irrefletida do conteúdo do vocábulo “patrimônio” ao conjunto de coisas que apresentam determinado valor pecuniário. Na sua origem, no entanto, o patrimônio revela-se como objeto ligado à essência do indivíduo. Era entendido como o conjunto de objetos necessários à realização e ao desenvolvimento do sujeito, dentre os quais constam os bens econômicos, mas não limitados apenas a esses. Em decorrência disso, o patrimônio é um conceito transtemporal, que se revela, tomando-se o hoje, o ontem e o amanhã, como uma herança do passado, que, transitando pelo presente, é destinada a dotar os hóspedes futuros do planeta. Isto é particularmente evidente com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja destinação às gerações futuras está asseverada pelo texto constitucional<sup>100</sup>.

O fato de se revelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado um patrimônio coletivo conduz à conclusão de que sua manutenção não só é imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também à realização da sociedade como comunidade, ou seja, como âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas, em última análise, à consecução de um objetivo de bem-estar comum<sup>101</sup>.

A relação da sociedade com a natureza é uma manifestação cultural. A natureza forma e é formada pela cultura. Portanto, a cultura naturalizada determina, ao mesmo tempo que é determinada pelo indivíduo. Esta relação complexa e extremamente rica, na qual não há

---

<sup>98</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

<sup>99</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo : Saraiva, 2009. xlix, p. 11.

<sup>100</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 246.

<sup>101</sup> DERANI,... **Direito...** p. 246.

uma linha única de causa e efeito, mas revelações em cada parte do todo, e visualização no todo das partes que o integram, permite afirmar que o meio ambiente como bem de uso comum do povo assim o é por ser imprescindível à realização do indivíduo como tal e como membro da sociedade<sup>102</sup>.

Importa dizer que a proteção ao ambiente tem como fundamento o interesse coletivo ou social. É fundamental ressaltar que a sociedade, neste caso, encontra-se unida em torno de um interesse comum.

Por isso, faz-se mister reafirmar que a exploração econômica deve se dar dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, entendida esta como aquela que resguarde a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos renováveis, de forma que possam servir às gerações futuras.

Em face das perspectivas do desenvolvimento sustentável, podemos evidenciar que o dilema entre desenvolvimento e ambiente, é falso, pois, tendo em vista que um é fonte de recursos para o outro, devem necessariamente relacionar-se de forma harmônica e complementar. Nesse sentido, afasta-se a ideia ultrapassada de que o desenvolvimento resulta na degradação ambiental, pois uma boa política de gestão ambiental permite o crescimento ecologicamente correto<sup>103</sup>.

## **2.2 A INCLUSÃO DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ARTIGO 3º, *CAPUT*, DA LEI DE LICITAÇÕES E SUAS DECORRÊNCIAS**

Ao final do ano de 2010, o Congresso Nacional, quando estava deliberando sobre a então conversão da Medida Provisória nº 495, incluiu o princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável no rol principiológico do *caput* do artigo 3º da Lei de Licitações. Referida inovação legal, promovida pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, modifica radicalmente o quadro jurídico e operacional das licitações públicas no Brasil,

---

<sup>102</sup> DERANI,... **Direito...** p. 246.

<sup>103</sup> CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica In.: MILARE, Edis (org). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 648.

passando a obrigar a todos os entes federativos a promoverem licitações públicas sustentáveis<sup>104</sup>.

Para um melhor entendimento do tema, é fundamental analisar parte da Exposição de Motivos Interministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT, de 18 de junho de 2010:

“[...]”

2. Com referência às modificações propostas na Lei nº 8.666/93, é importante ressaltar que a mesma contempla diretrizes singulares para balizar os processos de licitação e contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública. A norma consubstancia, portanto, dispositivos que visam conferir, sobretudo, lisura e economicidade às aquisições governamentais. Os procedimentos assim delineados são embasados em parâmetros de eficiência, eficácia e competitividade, em estrita consonância aos princípios fundamentais que regem a ação do setor público.

3. Paralelamente, impõe-se a necessidade de adoção de medidas que agreguem ao perfil de demanda do setor público diretrizes claras atinentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Nesse contexto, torna-se particularmente relevante a atuação privilegiada do setor público com vistas à instituição de incentivos à pesquisa e à inovação que, reconhecidamente, consubstanciam poderoso efeito indutor ao desenvolvimento do país.

4. Com efeito, observa-se que a orientação do poder de compra do Estado para estimular a produção doméstica de bens e serviços constitui importante diretriz de política pública. São ilustrativas, nesse sentido, as diretrizes adotadas nos Estados Unidos, consubstanciadas no "Buy American Act", em vigor desde 1933, que estabeleceram preferência a produtos manufaturados no país, desde que aliados à qualidade satisfatória, provisão em quantidade suficiente e disponibilidade comercial em bases razoáveis. No período recente, merecem registro as ações contidas na denominada "American Recovery and Reinvestment Act", implementada em 2009. A China contempla norma similar, conforme disposições da Lei nº 68, de 29 de junho de 2002, que estipula orientações para a concessão de preferência a bens e serviços chineses em compras governamentais, ressalvada a hipótese de indisponibilidade no país. Na América Latina, cabe registrar a política adotada pela Colômbia, que instituiu, nos termos da Lei nº 816, de 2003, uma margem de preferência entre 10% e 20% para bens ou serviços nacionais, com vistas a apoiar a indústria nacional por meio da contratação pública. A Argentina também outorgou, por meio da Lei nº 25.551, de 28 de novembro de 2001, preferência aos provedores de bens e serviços de origem nacional, sempre que os preços forem iguais ou inferiores aos estrangeiros, acrescidos de 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e de 5%, para outras empresas.

---

<sup>104</sup> VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública.** Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

5. Nesse sentido, a presente proposta de Medida Provisória altera o **caput** e os §§ 1º e 2º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e propõe a inclusão dos parágrafos 5º a 12 a esse dispositivo, bem como referências correlatas nos seguintes. Outras modificações referem-se à inclusão dos incisos XVII, XVIII e XIX ao artigo 6º, bem como à inserção do inciso XXXI ao artigo 24 e do inciso V ao artigo 57. Por fim, estabelece-se em seu art. 2º que o disposto na Medida Provisória se aplica à modalidade licitatória denominada pregão, de que trata a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

6. A modificação do **caput** do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. É importante notar que a proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes à organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país.

[...].<sup>105</sup>.

Algo a ser evidentemente frisado, é que no trecho da Exposição de Motivos da então Medida Provisória nº 495, a finalidade da alteração da Lei de Licitações foi a de incluir dentre as finalidades das licitações públicas o fomento ao desenvolvimento nacional, através do poder de compra governamental<sup>106</sup>. O Estado é o grande consumidor. É responsável por cerca de 10 a 15% do PIB, logo, acaba exercendo grande influência no mercado. Por esse motivo, entende-se que a licitação e o contrato são ferramentas para a implementação de políticas públicas<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> BRASIL. E.M.I. Nº 104/ MP/MF/MEC/MCT, Brasília, DF, 18 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2011.

<sup>106</sup> VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

<sup>107</sup> REQUI, Érica Miranda dos Santos. Desenvolvimento sustentável e a agenda ambiental na administração pública: A3P. **Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC**, Curitiba, v. 18, n. 203, p. 40, jan. 2011.

A inclusão da noção de sustentabilidade ao “desenvolvimento nacional” quando da conversão da Medida Provisória nº 495 na Lei nº 12.349/2010 na lei de licitações, sem dúvida influencia o mercado. Empresas que tem interesse em contratar com a Administração devem se adequar à nova realidade<sup>108</sup>.

É importante mencionar que a Administração Pública tem papel preponderante em face das responsabilidades decorrentes do uso sustentável do meio ambiente, não só pelo dever de defendê-lo e protegê-lo para as presentes e futuras gerações, mas de relativizar como ação prevalente ligada ao interesse público os mais variados interesses individuais diante da complexidade de regulação das atividades humanas visando o bem comum<sup>109</sup>.

No entanto, conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do ambiente, com justiça social e, ainda, preservando-o para as presentes e futuras gerações consiste no objetivo a ser atingido.

Para que seja possível conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental, buscando a sustentabilidade, se faz necessária a criação de políticas públicas voltadas para esse fim. É, neste ponto, que reside à importância da inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável no rol constante do artigo 3º, *caput*, da Lei de Licitações, que possui justamente o escopo de fomentar a preservação ambiental, tendo em vista que o poder de compra do Estado pode vir a incentivar uma mudança na produção e consumo de bens sustentáveis ao exercer suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica.

É fundamental salientar que as políticas públicas são fruto de um demorado e intrincado processo que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas e entre os atores que delas fazem parte.

Para a formulação de uma política pública são necessários: o reconhecimento do assunto, a formulação do problema, a identificação da necessidade, a fixação do objeto, a consideração das opções, a intervenção e a avaliação das conseqüências; e mais: examinar as agências formadoras de políticas, as regras para tomada de decisão, as inter-relações entre as

---

<sup>108</sup> REQUI,... Desenvolvimento sustentável... p. 40.

<sup>109</sup> ABRÃO, Bernardina Ferreira Furtado. Desenvolvimento econômico e preservação ambiental o papel das políticas públicas sustentáveis In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia = Climate Change, Biodiversity And Sustainable Energy Use**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. p. 80.

agências e os formuladores, bem como os agentes externos que influenciam o seguimento das decisões. A partir desse raciocínio pode-se inferir que uma política pública voltada para a sustentabilidade significa, na realidade, uma orientação das ações políticas motivada pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos (matéria e energia, em última análise), sem os quais nenhuma atividade humana pode se realizar. Isto implica a necessidade quer de utilização cuidadosa da base biofísica, ambiental da economia, quer uma reorientação na maneira como os recursos da natureza são empregados e os correspondentes benefícios compartilhados<sup>110</sup>.

A proteção integrada de recursos naturais se consubstanciou através de um marco histórico ambiental para a política e a gestão ambiental no Brasil: a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). Alguns anos depois veio a Constituição Federal de 1988 e seu artigo 225 introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável quando impôs ao Poder Público a obrigação de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras<sup>111</sup>.

Portanto, esses dois diplomas legais servem de norte ao papel do Estado na criação de políticas públicas sustentáveis, na medida em que estabelecem como princípio básico e fundamental a importância institucional que o Estado tem na manutenção do equilíbrio ecológico.

É através dos instrumentos legais que os direitos e deveres passam a ter efeito prático em nosso cotidiano. Em decorrência disso, cabe ao Poder Público, diante desse arcabouço legal e dessa obrigação imposta pelo legislador, agir no interesse geral da população e, para tanto, criar políticas públicas sustentáveis<sup>112</sup>.

Nesse sentido, faz-se mister ressaltar que a preocupação ambiental foi um elemento que estimulou o setor público a procurar novos paradigmas de aquisição de bens para atendimento de suas necessidades. Vale lembrar que inúmeras iniciativas, agregadoras de critérios de sustentabilidade ambiental, foram adotadas pela Administração Pública, com a finalidade de diminuir impactos ambientais.

---

<sup>110</sup> ABRÃO,... Desenvolvimento econômico... p. 82.

<sup>111</sup> ABRÃO,... Desenvolvimento econômico... p. 85.

<sup>112</sup> ABRÃO,... Desenvolvimento econômico... p. 85.

A propósito, dentre as iniciativas fundadas no critério da sustentabilidade ambiental, destacam-se as seguintes<sup>113</sup>:

- Aquisição de lâmpadas de alto rendimento, com menor teor de mercúrio;
- Aquisição de cabos e fios de alta eficiência elétrica e baixo teor de chumbo e policloreto de vinila – PVC;
- Aquisição de papel reciclado;
- Aquisição de envelopes fabricados com papel reciclado;
- Aquisição de produtos ou equipamentos que não contenham substâncias degradadoras da camada de ozônio;
- Aquisição de veículos movidos a álcool (“Frota Verde”);
- Aquisição de madeira certificada;
- Aquisição de “computadores verdes”, que não contenham mercúrio, chumbo, cromo hexavalente, cádmio, lifenil polibromado e éteres difenil – polibromados.

Podemos inferir que o elemento comum entre essas iniciativas é justamente a preocupação com a preservação do meio ambiental, buscando, para tanto, priorizar a aquisição de produtos e equipamentos que impliquem no menor impacto ambiental possível, ou seja, que tenham maior vida útil e menor produção de resíduos e consumo de matéria-prima e energia simultaneamente.

A importância da adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas compras públicas caracteriza-se como fundamental para incentivar o mercado a adotar padrões de produção que estejam em sintonia com as tendências sustentáveis. Agindo dessa forma, o Estado, atuando como importante consumidor de bens e serviços, acabará induzindo o setor produtivo nacional a uma progressiva adoção dos critérios sustentáveis, de maneira a aumentar a oferta de bens sustentáveis para a sociedade brasileira.

Nesse sentido, encontra-se o seguinte trecho da entrevista “Sustentabilidade nas Licitações Públicas”:

“[...] além dos critérios clássicos de vantajosidade nas licitações públicas e de isonomia entre os concorrentes, a escolha da proposta mais vantajosa deve levar em conta também a sustentabilidade, social, econômica e ambiental, entre outras dimensões da sustentabilidade, de maneira que os critérios da sustentabilidade não são facultativos, mas obrigatórios. [...]. Não é apenas a contratação que tem que ser sustentável, mas a própria licitação passa a ser obrigatoriamente sustentável. Houve uma mudança de

---

<sup>113</sup> VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública.** Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

concepção, de arquitetura das escolhas em matéria de licitações públicas. O princípio constitucional da sustentabilidade transforma toda a regulação. A regulação sustentável é distinta da convencional. A própria teoria dos atos administrativos tem que ser revista. Portanto, o Direito Administrativo de Estado sustentável é bem diferente do Direito Administrativo governativo clássico [...]”<sup>114</sup>.

Diante do exposto, podemos inferir seguramente a íntima relação que há entre o princípio do desenvolvimento sustentável previsto na lei de licitações e os demais princípios abordados neste trabalho, a saber:

- **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE:** É fundamental afirmar que observar a sustentabilidade no procedimento licitatório implica necessariamente em estar em conformidade com a lei. Lembrando sempre que, neste caso, a legalidade é no sentido administrativo do conceito, ou seja, destinada ao administrador público, que somente pode agir em conformidade com os preceitos legais, e não no sentido geral do conceito, aplicável aos particulares, que consiste naquele que permite fazer tudo aquilo que a lei não proíba;
- **PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE:** Neste aspecto, vale lembrar que o princípio do desenvolvimento sustentável tem por objetivo promover licitações em prol da Administração Pública, ou seja, a observância desse princípio é imputável ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública;
- **PRINCÍPIO DA MORALIDADE:** A devida aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável também se encontra inserida na devida observância do princípio da moralidade, pois a sustentabilidade visa à boa administração, ou seja, faz parte de um conjunto de postulados finais e disciplinares que não se alicerçam apenas no dualismo “Bem” e “Mal”, mas, principalmente nos fundamentos da Administração;
- **PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE:** O dever de publicizar a sustentabilidade no procedimento licitatório é inerente à Administração, assim como é um direito do cidadão. Tornar pública a necessidade de observância do princípio do desenvolvimento sustentável é fundamental para a conscientização das presentes e futuras gerações;

---

<sup>114</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade nas Licitações Públicas.** Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=Ia2A3Z5uRfI&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=Ia2A3Z5uRfI&feature=player_embedded)>. Acesso em: 25 nov. 2011.

- **PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:** No momento em que a Administração Pública busca vedar o desperdício ou a má utilização dos recursos destinados à satisfação das necessidades coletivas, de forma a obter o máximo de resultados conjuntamente com a menor utilização quantitativa de recursos, isso implica necessariamente em uma conduta condizente com o desenvolvimento sustentável, ainda mais que a eficiência administrativa não está restrita apenas ao aspecto econômico;
- **PRINCÍPIO DA ISONOMIA:** Inere-se deste item, que a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável na lei de licitações, em regra, deve ser para todos os partícipes do procedimento licitatório;
- **PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO:** A inclusão da sustentabilidade no diploma legal licitatório tem por alicerce a priorização do interesse de todos, por ser um interesse legítimo da sociedade como um todo. Logo, se o desenvolvimento sustentável interessa a sociedade amplamente, conseqüentemente, a observância do princípio do desenvolvimento sustentável na referida lei implica naturalmente na observância do princípio da supremacia do interesse público;
- **PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE:** Neste ponto, infere-se que aplicar o princípio do desenvolvimento sustentável previsto na lei de licitações significa que a Administração está obedecendo a critérios aceitáveis sob uma perspectiva racional, encontrando-se em sintonia com o senso convencional de pessoas equilibradas e respeitando as finalidades que possibilitaram a outorga da competência exercida;
- **PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE:** A aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável no diploma legal licitatório tem por fundamento o justo equilíbrio entre os sacrifícios e os benefícios da ação do Estado ao promover a sustentabilidade;
- **PRINCÍPIO DA FINALIDADE:** No momento em que a Administração Pública contribui para que haja uma plena aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável aos procedimentos licitatórios, na realidade, está contribuindo para que referido princípio atinja sua finalidade;
- **PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL:** Neste ponto, importa dizer que, em regra geral, a licitação sustentável encontra-se devidamente adequada às exigências formais de obediência a rigorosos sequenciamentos dos atos que devem ser praticados pelo Estado;

- **PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA:** No referente a este aspecto, entende-se, *a priori*, a obrigatoriedade das licitações respeitarem o princípio do desenvolvimento sustentável conforme a interpretação normativa que melhor garanta o atendimento do fim público que esta visa atingir, vedando-se interpretação retroativa;
- **PRINCÍPIO DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS:** Importa dizer que em relação aos litígios que envolvam a devida observância do princípio do desenvolvimento sustentável na lei de licitações, cabe ao Poder Judiciário resolvê-los, por deter a universalidade da jurisdição;
- **PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS ADMINISTRATIVOS:** Caso a Administração, em algum momento, tenha acabado desrespeitando o postulado da sustentabilidade no diploma legal licitatório, de forma comissiva, aplica-se a responsabilidade objetiva ao Estado por tal conduta. Se dito princípio for violado por omissão, aplica-se a teoria da “falta do serviço” (responsabilidade subjetiva do Estado);
- **PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO:** No relativo a este tópico, importa dizer que a observância do princípio do desenvolvimento sustentável nas licitações resulta do desenvolvimento da atividade administrativa de forma mais congruente, mais oportuna e mais adequada aos fins a serem alcançados;
- **PRINCÍPIO DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA:** Neste ponto, vale afirmar que proibir posturas que venham a desrespeitar o princípio do desenvolvimento sustentável no diploma legal licitatório, implica em conduta condizente com o princípio da probidade administrativa;
- **PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO:** Evidencia-se que a observância da sustentabilidade nas licitações implica na vinculação obrigatória da Administração e dos licitantes durante todo o procedimento ao princípio do desenvolvimento sustentável;
- **PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO:** No referente a este ponto, faz-se mister ressaltar que a partir do momento que o princípio do desenvolvimento sustentável passou a ser devidamente previsto na lei de licitações, a aplicação deste princípio implica no julgamento objetivo na escolha das propostas para ver qual se enquadra da melhor maneira ao critério estabelecido pela Administração.

## CONCLUSÃO

A inclusão do princípio do desenvolvimento sustentável no artigo 3º, *caput*, da Lei de Licitações decorre da tendência de fomento da Administração Pública na consolidação de uma postura sustentável de toda a sociedade. No caso das licitações, a observância da sustentabilidade é realizada através do potencial de compra do Poder Público, pois como grande consumidora de bens e serviços, a Administração Pública pode fazer a diferença na contratação, licitando objeto em conformidade com a manutenção e preservação do ambiente.

É fundamental afirmar que a licitação é o procedimento adotado pela Administração Pública para selecionar, dentre várias, a melhor proposta, visando futura celebração de contrato. Tendo em vista que a Administração Pública possui um grande poder de compra, deve utilizá-lo com a finalidade de conscientizar a todos sobre a responsabilidade social com o ambiente.

Vale lembrar, que a adoção do princípio do desenvolvimento sustentável na Lei de Licitações decorre de um processo internacional de valorização do desenvolvimento econômico em harmonia com o ambiente. Nesse sentido, os eventos internacionais mais importantes para a consolidação da noção de desenvolvimento sustentável foram o Relatório Brundtland e a Agenda 21.

Compreende-se o desenvolvimento como um direito fundamental de terceira geração, ao lado do direito ao ambiente equilibrado e saudável. Não basta o mero crescimento econômico, principalmente se este não acompanhar a tendência da adoção de critérios sustentáveis. O desenvolvimento sustentável não implica somente na conservação de recursos naturais, como pode parecer à primeira vista, mas engloba também planejamento territorial de áreas urbanas e rurais, gerenciamento dos recursos naturais, o exercício concomitante de controle e estímulo das práticas culturais, da saúde, da alimentação e da distribuição equânime de renda. Em decorrência disso, o desenvolvimento econômico e o ambiente devem agir de forma integrada, pois ambos são fundamentais à existência do ser humano.

No âmbito nacional, os precursores legais do desenvolvimento sustentável foram a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e o artigo 225 da Constituição Federal. Quanto à Política Nacional do Meio Ambiente, importa dizer que o conceito de ambiente era

fortemente atrelado a um ponto de vista deveras biológico, em detrimento do aspecto social, pois, na realidade, considerava-se a proteção ao ambiente como uma forma de proteger a saúde humana, e não como um bem que necessita de tutela autônoma. O dispositivo que veio a ampliar o significado do desenvolvimento sustentável foi justamente o artigo 225 da Constituição Federal, no qual consta a previsão de que todos têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Ao afirmar a responsabilidade do Poder Público por sua manutenção e preservação, faz com que ao editar normas licitatórias leve em conta o meio ambiente, bem como deve priorizar as compras e serviços que busquem um desenvolvimento sustentável.

Portanto, a inserção do princípio do desenvolvimento sustentável no *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, realizada pela Lei nº 12.349/2010, esta resultante da conversão da Medida Provisória nº 495/2010, tem como alicerce promover a política pública de conciliação do desenvolvimento econômico nacional com a preservação ambiental através do poder de compra do Estado, que pode servir como um grande incentivo no referente à mudança na produção e consumo de bens sustentáveis no exercício de suas funções como fiscal e fomentador do pleno desenvolvimento da atividade econômica. Nesse sentido, vale lembrar que o princípio do desenvolvimento sustentável do diploma legal licitatório possui uma forte relação de interdependência com os demais princípios abordados neste trabalho, pois, caso sejam devidamente aplicados, serão ferramentas fundamentais que possibilitam a sustentabilidade nas licitações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOUD, Alexandre. Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado: destruição, reconstrução ou assimilação. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, v. 12, n. 267, p. 63-65, fev. 2008.

ABRÃO, Bernardina Ferreira Furtado. Desenvolvimento econômico e preservação ambiental o papel das políticas públicas sustentáveis In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia = Climate Change, Biodiversity And Sustainable Energy Use**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. p. 73-92.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2010. xxxi, 960 p.

AVILA, Ana Paula Oliveira. **O princípio da impessoalidade da administração pública: para uma administração imparcial**. 2001. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 05 e 15 nov. 2011.

BRASIL. E.M.I. N° 104/ MP/MF/MEC/MCT, Brasília, DF, 18 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2011.

BRASIL. Lei n. 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, 2 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 27 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stf/stf\\_0473.htm](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0473.htm)>. Acesso em 26 out. 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 5 ed., rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 64/2010. São Paulo: Saraiva, 2010. 1653 p.

CÂMARA, Renata Paes de Barros. Desenvolvimento sustentável In: ALBUQUERQUE, José de Lima (org.). **Gestão ambiental e responsabilidade social**: conceitos, ferramentas e aplicações. São Paulo: Atlas, 2009. p. 70-92.

CAMPOS, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica In.: MILARE, Edis (org). Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 643-659.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 290 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. xxxii, 864 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v.11, n.56, p. 35-54, jul./ago. 2009.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 13, n. 50, p. 114-132, abr. 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo : Saraiva, 2009. xlix, 642 p.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007. 143 p.

FREITAS, Juarez. **Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação.** In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro n. 204 (abr./jun. 1996), p. 65-84.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 4 ed. refundida e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009. 512 p.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade nas Licitações Públicas.** Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=Ia2A3Z5uRfI&feature=player\\_embedded](http://www.youtube.com/watch?v=Ia2A3Z5uRfI&feature=player_embedded)>. Acesso em: 25 nov. 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos.** Belo Horizonte: Fórum, 2007. 721 p.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1022 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. 991 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. 851 p.

KLEIN, Maria Izabel Pezzi. A efetividade da Constituição Federal e Direito Administrativo. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle (Org.). **Curso modular de direito administrativo.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 183-213.

LIMBERGER, Temis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 221 p.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 244, p. 248-263, jan. 2007.

LUPION, Ricardo. Proteção ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v.2, n.3, p. 139-166, abr./jun. 2008.

MAIA, Cristiano Soares Barroso. A (im)pertinência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular no contexto do estado democrático de direito brasileiro. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.9, n.103, p. 17-28, set. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 15. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 480 p.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1.119 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed., 10. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2010. 110 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed., atual., 14. tir. São Paulo: Malheiros, 2006. 48 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 4 ed., atualizada até a EC nº53/06. São Paulo: Atlas, 2007. xvi, 405 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. 14. ed., 2. tir. totalmente rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 667 p.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade - finalidade - eficiência - resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 161 p.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 325 p.

REQUI, Érica Miranda dos Santos. Desenvolvimento sustentável e a agenda ambiental na administração pública: A3P. **Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC**, Curitiba, v. 18, n. 203, p. 36-41, jan. 2011.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos da história do princípio da legalidade administrativa no Brasil In: Ávila, Humberto (org.). **Fundamentos do Estado**

**de Direito: Estudos em Homenagem Ao Professor Almiro do Couto e Silva**, São Paulo: Malheiros, 2005. p. 54-89.

RMS 31947/GO. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. Julgamento em: 16/12/2010, publicado no DJe de 02-02-2011. Acessado em 15-09-2011. Disponível em:<[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201000687754&dt\\_publicacao=02/02/2011](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201000687754&dt_publicacao=02/02/2011)>.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: LTr, 2003. 270 p.

SEVERO, Sergio Viana. **Tratado de responsabilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 2009. xxii, 642 p.

SILVA, Ana Cristina Monteiro de Andrade. O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário. In: VAZ, Paulo Afonso Brum; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle (Org.). **Curso modular de direito administrativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. p. 215-235.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Marco Legal das Licitações e Compras Sustentáveis na Administração Pública**. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011\\_1723.pdf](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema1/2011_1723.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010. 150 p.

VIEGAS, Eduardo Coral. O desenvolvimento sustentável como sobreprincípio In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. **Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia = Climate Change, Biodiversity And Sustainable Energy Use**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. p. 157-170.