



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Institui o programa Licitação Sustentável.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe e a Emenda nº 01, ambos de autoria do vereador Airto Ferronato.

A Procuradoria desta Casa, em Parecer Prévio, tombado sob o nº 286/15, fl. 64, não apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Projeto apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea *a*, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A Proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101 do Regimento, e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

A Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, prevê para a Administração Pública a obrigatoriedade de licitar. Este artigo foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comprometimento ao certame do maior número possível de concorrentes, fato que favorece o próprio interesse público.



PARECER Nº 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

O procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

Há algumas diferentes modalidades de licitação, porém todas se dão com a apresentação das propostas de cada participante, sendo vencedor aquele que, tendo seus produtos as especificações requeridas, apresente o produto ou serviço cujo preço, por fim, seja o menor dentre as propostas.

Segundo o art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, Licitação Sustentável é aquela que se destina 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 (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Nesse sentido, pode-se dizer que a Licitação Sustentável é o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento municipal sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras.

De uma maneira geral, trata-se da utilização do poder de compra do setor público para gerar benefícios econômicos e socioambientais.

Destaca-se que a Proposição em exame possui a seguinte redação, a saber:

Art. 1º. Fica instituído o programa Licitação Sustentável, instrumento municipal de desenvolvimento econômico e social sustentável, com âmbito de incidência nos órgãos da Administração Direta e nas entidades da Administração Indireta do Executivo Municipal, bem como nas sociedades por esse controladas direta ou indiretamente, e no Legislativo Municipal.

Art. 2º. São objetivos do programa Licitação Sustentável:

- I – promover o desenvolvimento sustentável;
- II – proteger os ecossistemas;
- III – favorecer uma sociedade mais justa;



**PARECER Nº 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

II – proteger os ecossistemas;

III – favorecer uma sociedade mais justa;

IV – manter uma economia viável e equilibrada; e

V – elevar a qualidade de vida da população.

Art. 3º. Para fins de alcançar os objetivos do programa Licitação Sustentável, será exigida, em processos de licitações e, havendo, em seus projetos básicos ou termos de referência, a adoção de medidas adequadas de sustentabilidade ambiental, tais como:

I – o estabelecimento de margem de preferência para bens, serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais, nacionais e internacionais, a qual poderá ter acréscimo de até 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao preço de mercado, em relação aos produtos manufaturados e aos serviços estrangeiros, com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 2 (dois) anos, nos quais serão considerados:

a) ciclo de vida do bem, devendo o processo de extração de matérias-primas, fabricação do bem e descarte de matérias-primas e subprodutos dar-se sob circunstâncias justas para o meio ambiente e a sociedade;

b) comprovação de qualidade, alto desempenho e durabilidade do bem, com a dissolução do custo no tempo, demonstrando sua viabilidade econômica;

c) demonstração de minimização do consumo de energia e de demais processos em virtude de sua durabilidade; e

d) comprovação do aumento real do custo para as licitações de serviços e obras, mediante comprovação em planilha de custo detalhada;

II – a aquisição de bens:

a) constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

b) certificados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação a seus similares;



**PARECER N° 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA N° 01**

c) acondicionáveis em embalagens adequadas ao menor volume possível;

d) que não contenham, em concentração acima da recomendada por organismos nacionais e internacionais, substâncias perigosas como mercúrio, chumbo e cádmio; e

e) cujos fornecedores sejam praticantes da logística reversa, em caso de bens que contenham substâncias perigosas, de acordo com os critérios da Lei Federal n° 12.305, de 2 de agosto de 2010;

III – a execução de serviços mediante:

a) uso de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos que obedeçam às classificações e às especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);

b) uso de mecanismos que evitem o desperdício de água tratada;

c) realização de programa interno de treinamento de empregados, nos 6 (seis) primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica e água, bem como para redução de geração de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

d) separação de resíduos recicláveis descartados e a destinação ambiental adequada de pilhas e baterias usadas ou inservíveis na fonte geradora;

e) uso de sistema de lavagem ecológica, no caso de contratação de serviços de lavagem dos veículos, com uso de produtos de limpeza que não agridam o meio ambiente e com mecanismos de lavagem que viabilizem, comprovadamente, economia de água;

f) comprovação de procedência legal de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa; e

g) fornecimento, se possível, no caso de realização de eventos, de itens que utilizem material especial, entendido como ecologicamente correto;

IV – a execução de obras e serviços de engenharia mediante:

a) elaboração de especificações e demais exigências dos projetos básicos ou executivos, com o atendimento ao disposto no art. 12 da Lei Federal n° 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores;

b) uso de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, a manutenção e a operacionalização da edificação e o consumo de energia;

Q



PARECER Nº²²⁴ /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

- c) uso de equipamentos de climatização mecânica, bem como de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica apenas nos ambientes nos quais forem indispensáveis;
 - d) automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental e uso de sensores de presença;
 - e) uso de lâmpadas fluorescentes compactas, tubulares de alto rendimento, de LED e de luminárias eficientes;
 - f) uso de energia solar, ou outra energia limpa, para aquecimento de água;
 - g) uso de sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;
 - h) uso de sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;
 - i) aproveitamento da água da chuva, agregando, ao sistema hidráulico, elementos que possibilitem sua captação, seu transporte, seu armazenamento e seu aproveitamento;
 - j) uso de materiais que sejam reciclados, reutilizados ou biodegradáveis, com reduzida necessidade de manutenção;
 - k) comprovação da origem da madeira;
 - l) uso de agregados reciclados, em caso de esses serem ofertados, bem como de haver capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais;
 - m) cumprimento do Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil (PGRCC); e
 - n) apresentação, na remoção de resíduos, para efeitos de fiscalização, de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as normas técnicas da ABNT e com a Lei Federal nº 12.305, 2 de agosto de 2010;
- V – a execução, conservação e operação de obras com priorização do emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- VI – a instalação de tomadas para recarregar baterias de motores movidos a energia elétrica, em garagens e locais de estacionamento de veículos automotores de prédios públicos; e



PARECER Nº 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

VII – a utilização de material especial, entendido como ecologicamente correto, na confecção de postes e outros equipamentos destinados a suportar placas indicativas de nomes de logradouros e de sinalização de trânsito.

Art. 4º. Havendo conveniência, oportunidade e interesse, os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta do Executivo Municipal, bem como as sociedades por esse controladas direta ou indiretamente, e o Legislativo Municipal utilizarão técnicas para melhorar a eficiência total dos procedimentos de licitação e para manter os custos mínimos, dentre elas:

I – licitação centralizada; e

II – pregão eletrônico.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor em 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua publicação.

Por sua vez, a Emenda, tombada sob o nº 01, possui a seguinte redação, *in verbis*:

I – Dá-se nova redação ao caput do artigo 3º do PLL 081/15, conforme segue:

Art. 3º. Para fins de alcançar os objetivos do programa Licitação Sustentável, será exigida, em processos de licitações e, havendo, em seus projetos básicos ou termos de referência, a adoção de medidas adequadas de sustentabilidade ambiental, tais como:

Em relação ao tema em comento, seria importante destacar a lição de Carlos Eduardo Lustosa da Costa, in “AS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NA ÓTICA DO CONTROLE EXTERNO”, págs. 14 a 17, *in verbis*:

ANÁLISE DA JURIDICIDADE/LEGALIDADE DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Antes da alteração na Lei de Licitações e Contratos que adicionou à finalidade da licitação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, poderia haver dúvidas quanto à legalidade e a uma possível afronta à isonomia decorrente da inserção de critérios sustentáveis como forma de selecionar a proposta mais vantajosa. Conforme Vieira (2011) uma vez que o artigo 3º da Lei 8.666/93 autorizou explicitamente a introdução dos critérios ambientais nas licitações brasileiras, o que antes gerava dúvidas no



**PARECER Nº 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01**

tocante ao princípio da isonomia frente à implementação das licitações sustentáveis, agora restou ultrapassado.

De modo inovador, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP, editou, no início de 2010, a Instrução Normativa - IN 01 que estabelece critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Embora a referida norma tenha sido a vanguarda, sua legalidade era questionada, principalmente quanto ao instrumento (IN) e seu alcance.

Além disso, da ausência de previsão legislativa expressa decorria que a implementação da licitação dependia da sensibilidade do gestor acerca da importância de inserir critérios ambientais nas contratações de serviços e obras e nas aquisições de bens.

Vale destacar que o receio dos agentes públicos de implementar as licitações sustentáveis também advinha de outros fatores, como falta de apoio e ausência de ferramentas já testadas e validadas, conforme salienta Iclei (2007):

“At present, however, public authorities generally feel constrained in the application of environmental and social considerations to procurement due to a lack of support and secondly due to the lack of tried and tested tools”.

Talvez por essas razões, sua aplicação tenha sido tão tímida. De acordo com o relatório de auditoria realizada pelo TCU acerca das ações de uso racional adotadas pela Administração Pública Federal, das 71 instituições entrevistadas, 73% admitiram que não realizam licitações sustentáveis afrontando o disposto na IN do MP. (Acórdão 1752/2011 – Plenário).

Entretanto, com a inclusão expressa do termo sustentável na lei geral de licitações, essa celeuma parece estar dirimida, pondo fim ao receio quanto a sua implantação.

Observa-se que antes já havia permissão para levar em conta a variável ambiental na administração pública tendo em vista o Brasil ser signatário de diversos tratados internacionais relativos ao desenvolvimento sustentável.

[...] em 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Johannesburgo, foi proposta a elaboração de um conjunto de

8



PARECER Nº 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

programas para apoiar e fortalecer iniciativas nacionais e regionais na busca de padrões de consumo e de produção mais sustentáveis, conhecido como Processo Marrakesh e coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA e pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas -UNDESA. O Brasil aderiu a esse Processo em 2007. (Acórdão 1752/2011)

Cabe relevar, porém, que o ordenamento jurídico brasileiro já contemplava em seu bojo diversas normas legais que amparavam o uso da sustentabilidade na Administração Pública. Destaca-se a Lei 12.187/2009 acerca da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC que prevê critérios de preferência nas licitações públicas para propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais.

Ressalta-se também a Lei 12.305/2010 referente à Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS que estabelece como objetivos a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis e para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

Ainda nessa seara, o TCU já havia se manifestado favoravelmente, ainda apenas sob o manto da IN, sobre a juridicidade das compras verdes conforme Acórdão 16 1.260/2010 no qual, embora o cerne da decisão não tenha sido a IN, a Corte de Contas assim se pronunciou:

A partir de uma primeira leitura desse normativo, observa-se o foco maior em novas obras, abrangendo medidas para redução do consumo de energia elétrica e água, e, em relação à aquisição de bens e serviços, exigências a serem cumpridas pelas empresas contratadas. (Acórdão 1.260/2010)

Embora atualmente exista previsão legal expressa para implementação das licitações sustentáveis, sua execução já era possível uma vez que a Constituição Federal Brasileira - CF já as autorizava, bastava apenas uma interpretação rasa sem grande esforço do artigo 225 que prescreve que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ainda da Carta Magna, extraem-se permissões, ou melhor, obrigações aos agentes públicos para levar em conta o aspecto ambiental quando do planejamento, execução e controle de ações administrativas, conforme artigos 1º, III e IV, e 3º, I, III e IV c/c artigos 12, VII e 24, XXVII da Lei de Licitações e Contratos.

dp



PARECER N° 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA N° 01

Nota-se, então, que a observância de critérios sustentáveis nas licitações não é faculdade do gestor, mas sim, imposição constitucional e legal em respeito aos princípios da eficiência, da economicidade e do meio ambiente equilibrado.

A discricionariedade do agente público não reside em decidir se deve realizar licitações sustentáveis ou não. Não se trata de dever moral, mas de respeito ao princípio da legalidade e da eficiência decorrentes do Estado de Direito (Acórdão 1752/2011).

Oportuno anotar que a Constituição de 1988 elenca a eficiência como um dos princípios balizadores da atuação administrativa. No entanto, no entender de Melo (2009), não seria necessário colocar na Constituição Federal a eficiência como princípio tendo em vista que, independentemente de estar cristalizado na Carta Magna, sempre foi dever do administrador público atuar com eficiência em decorrência de um princípio mais amplo, o Princípio da Boa Administração advindo do direito italiano. Falzone (apud Melo 2009) prescreve que —o dever de eficiência não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico.

Interessante trazer à baila recente diploma legal, a Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC para os seguintes eventos: Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e a Copa do Mundo de futebol de 2014.

A referida lei traz relevantes alterações e sinaliza para os agentes públicos como o Estado deve lidar doravante com a questão ambiental no processo de compras de produtos e contratações de serviços e obras. Destarte, mister transcrever as principais inovações.

Art. 2º Na aplicação do RDC, deverão ser observadas as seguintes definições:

[...]

IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

[...]

b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Já o artigo 4º do citado diploma é ainda mais inovador.



PARECER Nº 224 /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Art. 4º. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

[...]

III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância; (Grifou-se)

[...]

§ 1º. As contratações realizadas com base no RDC devem respeitar, especialmente, as normas relativas à:

I - disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas;

II - mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais;

[...]

Desse modo, não seria agora que, sob a guisa de uma norma legal específica sobre licitações, com a inclusão expressa do termo desenvolvimento sustentável que a legalidade das licitações sustentáveis seria afastada.

Com efeito, a promoção do desenvolvimento sustentável é de suma importância, especialmente nos dias atuais em que a preservação dos recursos naturais faz-se urgente e necessária, sob pena de afetar as gerações futuras. À Administração Pública cabe fazer escolhas que estejam em consonância com os princípios constitucionais e, ao mesmo tempo, valorizem a sustentabilidade. E objetiva a preservação do meio ambiente, que hoje figura entre as maiores preocupações da humanidade, especialmente no tocante à necessidade de redução de poluentes e aquecimento global.

A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de tratar de assunto que é de total interesse da humanidade, uma vez que é imperativa à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi prevista na Constituição Federal como um princípio constitucional impositivo, ou seja, impõe ao Poder Público em todas as suas esferas (Federal, Estadual e Municipal), o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conforme estatuído nos artigos 23, inc. VI, art. 30, incs. I e II, e art. 225, todos da CF, *in verbis*:



PARECER Nº²²⁴ /15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...];

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, declara a competência do Município para prover tudo quanto concerne ao interesse local, para promover adequado ordenamento territorial e para estabelecer normas de edificação, e estatui ser sua obrigação prover o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente, conforme preceituam os arts. 9º, inc. II, e 201, *in verbis*:

Art. 9º – Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

[...];

II – prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes;

Art. 201 – O Município, através dos Poderes Executivo e Legislativo, e da comunidade, promoverá o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente com a finalidade de alcançar a melhoria da qualidade de vida e incrementar o bem-estar da população.

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, concluo pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 6 de agosto de 2015.


Vereador Waldir Canal,
Vice-Presidente e Relator.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0975/15

PLL Nº 081/15

Fl. 12

PARECER Nº 224/15 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Aprovado pela Comissão em 18-8-15

Vereador Elizandro Sabino – Presidente

Vereador Nereu D'Avila

Vereadora Lourdes Sprenger

Vereador Pablo Mendes Ribeiro

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Rodrigo Maroni