

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA’BRASIL**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU EM CONTROLE EXTERNO NAS**  
**CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

**ANDRESSA ZANCANARO DE ABREU**

**CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA PERSPECTIVA DA**  
**SUSTENTABILIDADE E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL À LUZ DO TRIBUNAL**  
**DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**

**ANDRESSA ZANCANARO DE ABREU**

**CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA PERSPECTIVA DA  
SUSTENTABILIDADE E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL À LUZ DO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos, da Fundação Escola de Governo, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientadora: Profa. Elizete Lanzoni Alves, Dra.

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**



**ANDRESSA ZANCANARO DE ABREU**

**CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: UMA PERSPECTIVA DA  
SUSTENTABILIDADE E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL À LUZ DO TRIBUNAL  
DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de especialista em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos pela Fundação Escola de Governo ENA'Brasil.

Orientadora:

\_\_\_\_\_  
Profa. Elizete Lanzoni Alves, Dra.  
Academia Judicial - Tribunal de Justiça de Santa Catarina

Coordenação Acadêmica

\_\_\_\_\_  
Claudia Regina Castellano Losso  
Fundação Escola de Governo ENA'Brasil

**Florianópolis, 22 de agosto 2013**



**GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
FUNDAÇÃO ESCOLA DE GOVERNO – ENA**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
INSTITUTO DE CONTAS – ICON/TCESC**

O Curso de Especialização em “Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos” é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, financiado nos termos da Resolução nº TC 10/2004, sob a Coordenação do Instituto de Contas do TCE/SC, e desenvolvido pela Fundação Escola de Governo Fundação ENA’BRASIL.

**Título da Monografia:** Concessões de serviços públicos: uma perspectiva da sustentabilidade e responsividade ambiental à luz do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

**Pós-graduanda:** Andressa Zancanaro de Abreu.

**Orientadora:** Elizete Alves Lanzoni, Dra.

A todas as pessoas que colaboram para a conquista de um meio ambiente mais sadio e equilibrado.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por ter proporcionado essa especialização, além dos aprendizados diários,

Aos colegas do curso e do Tribunal, pelo apoio, convívio e companheirismo,

A equipe do Instituto de Contas, pelo esforço para a realização dessa especialização;

A minha orientadora, pelo incentivo, confiança e compartilhamento de tamanha sabedoria, registro a minha imensa admiração pelo exemplo acadêmico e profissional,

Aos meus pais, pela doação incondicional que proporcionou mais esta conquista,

Ao meu marido, pelo companheirismo diário e compreensão das muitas horas em que me ausentei para estudar, pesquisar e escrever, desde os tempos da graduação em Direito,

A Deus, pela vida, por tudo.

“Agimos hoje como se fossemos a última geração e a única espécie que tem direito à vida. Nossa ética que não abarca os demais seres, não inclui sequer os nossos filhos”.  
(José Lutzenberger).

## RESUMO

O presente estudo versa sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas concessões de serviços públicos ante a perspectiva da sustentabilidade ambiental. Também aborda as principais medidas implementadas na gestão da Instituição, devido à sua vinculação aos dispositivos constitucionais que tutelam o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado e ante a necessidade de que o exemplo em prol do meio ambiente se principie no próprio órgão fiscalizador. A partir da propedêutica do Direito Ambiental, faz um incursão histórica, principiológica e conceitual, demonstrando a constitucionalização do direito ao meio ambiente, seguido da apresentação do princípio do desenvolvimento sustentável, que visa proporcionar um modelo de desenvolvimento compatível com os limites naturais do planeta e com o direito fundamental ao meio ambiente das presentes e futuras gerações. A *Accountability* ambiental e a responsividade estatal também compõe a temática, frente ao dever do Poder Público em dar uma resposta efetiva aos anseios da sociedade. Para tanto, o estudo demonstra que as licitações sustentáveis são um instrumento de responsividade da Administração Pública em defesa do meio ambiente, porquanto se destina a garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável desde a edição da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Consecutivamente, demonstra que a sustentabilidade ambiental tem permeado de forma multidisciplinar as ações nas organizações públicas e privadas e a transversalidade, uma de suas características principais, não deixa de alcançar as concessões de serviços públicos. A proposição final sugere que a estrutura operacional da Corte de Contas Catarinense disponha de um instrumento normativo e uma coordenação específica para a fiscalização das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público-Privadas (PPPs).

**Palavras-chave:** Sustentabilidade ambiental. Responsividade estatal. Concessões de serviços públicos. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.



## ABSTRACT

This study concerns about the performance of the Audit Court of the State of Santa Catarina on public services concessions at the prospect of environmental sustainability. It also concerns the main measures implemented the Institution due to its link with constitutional provisions that protect the fundamental right to a healthy and balanced environment and the needing that a positive policy model on environment issues begins at the own supervisory body. From the workup of Environmental Law, makes a foray into historical, conceptual and principled, demonstrating the constitutionalization of the right to environment, followed by the presentation of the principle of sustainable development, which aims to provide a model of development compatible with the natural limits of the planet and with the fundamental right to the environment for present and future generations. The environmental *Accountability* and the state responsiveness also composed the theme, due to the duty of the Government to give an effective response to the concerns of society. Therefore, the study demonstrates that the sustainable bids are an instrument of public administration responsiveness in defense of the environment, because intended to ensure the promotion of sustainable national development since the enactment of Law No. 12,349, of December 15, 2010. Consecutively, demonstrates that environmental sustainability has permeated in a multidisciplinary way the actions in public and private organizations and transversality, one of its main features, reaches the public services concessions. The final proposition suggests that the operational structure of the Audit Court of the State of Catarina has available a regulation and a coordination specifically prepared for the supervision of public services concessions and the Privates Finances Initiative (PFI).

**Keywords:** Environmental sustainability. State Responsiveness. Public services concessions. Audit Court of the State of Santa Catarina.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>14</b>
2.1 O SER HUMANO E O MEIO AMBIENTE .....	14
2.1.1 A crise do meio ambiente forjada pela intervenção humana.....	14
2.1.2 Da Revolução Industrial à Sociedade de Risco .....	15
2.1.3 Necessidade de controle da intervenção humana no meio ambiente	17
2.2 DIREITO AMBIENTAL E SUA CONCEPÇÃO CONSTITUCIONAL .....	20
2.2.1 Conceito de Direito Ambiental.....	20
2.2.2 Constitucionalização do direito ao meio ambiente.....	21
2.3 DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL: CONCEITOS E PRINCÍPIOS .....	22
2.3.1 Princípio do desenvolvimento sustentável .....	22
2.3.2 Outros princípios relacionados ao desenvolvimento ambiental sustentável .....	26
<b>3 CONCESSÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: INSTRUMENTO DE RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>28</b>
3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL .....	29
3.1.1 A Administração Pública e seus princípios fundamentais .....	29
3.1.2 Responsividade estatal e <i>Accountability</i> ambiental: novos rumos do controle da gestão pública em prol da sustentabilidade ambiental .....	32
3.2 CONCESSÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS .....	36
3.2.1 Licitações sustentáveis como instrumento de defesa do meio ambiente .....	36
3.2.2 Concessões públicas verdes: um passo a frente às compras públicas sustentáveis .....	39
3.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A TUTELA DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL .....	43

<b>4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: UM ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>46</b>
4.1 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO .....	47
4.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO.....	52
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO - Carta da Amazônia .....</b>	<b>73</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), doravante referenciada pela sigla CRFB/88, prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Contudo, a proteção do meio ambiente esbarra na priorização dos interesses econômicos, onde surge o desafio de se proporcionar um desenvolvimento que se preocupe com as questões ecológicas.

Com a vigência da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010a) - que alterou o *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), foi consagrada uma nova função regulatória para as licitações e contratações administrativas, qual seja, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Nesse viés, as licitações públicas sustentáveis surgem como um instrumento de responsividade (resposta) estatal voltada às questões ambientais. A *Accountability* também se mostra um instrumento apto a demonstrar a importância da prestação de contas à sociedade em prol do meio ambiente.

Por imposição legal e ante a responsabilidade ambiental do Estado, as compras sustentáveis devem integrar a rotina da Administração Pública, por meio da inserção de critérios de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios, visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Consecutivamente, o Estado deve absorver essa agregação ambiental em outras áreas, como nas concessões de serviços públicos, em face da aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93 e do princípio da eficiência exigido para a prestação desse tipo de serviço.

Assim, a inserção de critérios de sustentabilidade nas compras públicas é um passo antecedente à sua observância nas concessões de serviços públicos.

Desta forma, tanto as licitações para as compras públicas quanto para as concessões de serviços públicos devem incluir critérios de sustentabilidade ambiental, visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sendo necessária sua fiscalização pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas.

Ante o exposto, surge o problema de pesquisa que norteia o presente estudo: De que forma o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem desempenhado sua missão constitucional de controlador externo nas concessões de serviços públicos ante a perspectiva da sustentabilidade ambiental?

Para tanto, o presente trabalho tem como objetivo geral apresentar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas concessões de serviços públicos ante a perspectiva da sustentabilidade ambiental e abordar as principais medidas adotadas pela Instituição quanto a sua gestão ambiental.

Como objetivos específicos foram estabelecidos:

a) Discorrer sobre a necessidade de se viabilizar um modelo de desenvolvimento sustentável, compatível com o direito fundamental ao meio ambiente e aos limites naturais do planeta;

b) Apresentar a importância da *Accountability* ambiental como um instrumento de controle social e sua relação com a vocação estatal para a sustentabilidade;

c) Demonstrar que as licitações públicas sustentáveis são um instrumento de responsividade da Administração Pública em prol do desenvolvimento sustentável;

d) Levantar as decisões do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina quanto à fiscalização das concessões de serviços públicos e Parcerias Público Privadas (PPPs) quanto a perspectiva da sustentabilidade ambiental; e

e) Apresentar as principais medidas implementadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina quanto a sua gestão ambiental.

A escolha do tema se justifica no fato de que, atualmente, a sustentabilidade ambiental tem permeado de forma multidisciplinar as ações nas organizações públicas e privadas e a transversalidade, uma de suas características principais, não deixa de alcançar as concessões públicas. A responsividade, atributo também do controle externo, compõe a temática pela necessidade que tem o poder público de dar uma resposta à sociedade quanto ao desenvolvimento de suas atividades.

A pesquisa é monográfica e visa um estudo de caso institucional. O método utilizado para a pesquisa foi o indutivo, tanto na fase de coleta de dados, quanto no desenvolvimento do relato. A pesquisa foi desenvolvida a partir da técnica bibliográfica, tendo como fontes principais livros, artigos especializados,

produtos acadêmicos, pesquisa eletrônica, normas legais e decisões consultadas nos sistemas eletrônicos do Tribunal de Contas: Sistema de Controle de Processos (SIPROC) e Sistema de Processos Eletrônicos (E-proc).

A ordem do relato está dividida em três capítulos. O primeiro trará uma breve digressão histórica da relação do ser humano com o meio ambiente, procurando demonstrar os fatos que desencadearam a atual crise ambiental, perpassando pela Revolução Industrial até a Sociedade de Risco. Será abordada a evolução legislativa do tema, com o surgimento do Direito Ambiental - disciplinando a relação do homem com a natureza, e da constitucionalização da proteção ao meio ambiente. Ao final do capítulo será apresentado ao leitor o princípio do desenvolvimento sustentável.

O segundo capítulo discorrerá sobre a Administração Pública e seus princípios fundamentais, seguido de novos rumos de controle da gestão pública em prol da sustentabilidade ambiental, como a *Accountability* e a responsividade estatal. Em seguida, o capítulo permeará as licitações como um instrumento de responsividade estatal em defesa da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, devido à obrigatoriedade da inserção de critérios de sustentabilidade nos certames públicos e consequente agregação desses fatores nas concessões de serviços públicos. Também levantará as competências dos Tribunais de Contas e seu compromisso de fiscalizar e executar auditorias ambientais, especialmente nas concessões de serviços públicos.

O terceiro e último capítulo visa retratar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas concessões de serviços públicos e PPPs quanto ao aspecto da sustentabilidade ambiental, além de abordar as principais medidas implementadas internamente no órgão, considerando a necessidade, do ponto de vista da responsividade, dos órgãos de controle externo demonstrarem conformidade entre as suas atribuições fiscalizatória e administrativa. Por oportuno, serão citados breves exemplos de instrumentos de fiscalização relacionados à sustentabilidade ambiental nas concessões de serviços públicos.

## **2 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **2.1 O SER HUMANO E O MEIO AMBIENTE**

A intervenção dos seres humanos no meio ambiente urge acurada reflexão de toda a sociedade, pois a dilapidação do patrimônio natural a um estado irreversível, que se apresentava como uma potencial ameaça, atualmente se revela um risco concreto.

A exploração dos recursos naturais necessita impreterivelmente ser minimizada e coadunada com mecanismos preventivos de danos ao meio ambiente, de forma a garantir a sobrevivência das espécies no planeta, inclusive a da raça humana.

#### **2.1.1 A crise do meio ambiente forjada pela intervenção humana**

A exploração dos recursos naturais pelo homem, sem a devida consciência ambiental, causou diversos problemas ao meio ambiente, como os exemplificativamente mencionados por Quintiere (2006): consumo não sustentável, urbanização desordenada, poluição atmosférica (chuva ácida, destruição da camada de ozônio, efeito estufa), poluição hídrica (morte dos rios, destruição dos oceanos, redução dos aquíferos subterrâneos), lixo urbano e industrial, garimpo, monoculturas, comprometimento da biodiversidade, destruição de florestas, perda de solo agricultável, salinização dos solos e a desertificação.

Segundo Melo (2000, p. 64) entende-se por meio ambiente o “Conjunto de condições naturais de uma determinada área geográfica que interage com os seres vivos, garantindo-lhes a sobrevivência”.

Nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, meio ambiente é 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.” (art. 3º, I). Na mesma norma, verifica-se que o meio ambiente também é tratado “como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.” (art. 2º, I).

Sabe-se que o desenvolvimento não é apenas uma necessidade, mas uma consequência da evolução humana, encontrando respaldo desde o preâmbulo da CRFB/88, além de ser um dos objetivos perquiridos pela República Federativa do Brasil. Contudo, o desenvolvimento deve estar acompanhado da elevação da qualidade de vida econômica, humana e social do homem e, no que diz respeito à vertente ambiental a que se dirige esta pesquisa, deve pautar-se na capacidade de manutenção e recuperação dos ecossistemas. Do contrário, o próprio desenvolvimento sofrerá limitações, além de gerar inúmeros reflexos negativos na qualidade de vida da população mundial.

Em épocas primitivas, o homem convivia em harmonia com a natureza, a exemplo dos indígenas que, devido ao seu modo de subsistência, não causavam impactos negativos no meio ambiente. Essa relação foi se alterando ao longo do tempo, tendo seu ápice na Revolução Industrial.

### **2.1.2 Da Revolução Industrial à Sociedade de Risco**

Foi no cenário da Revolução Industrial, na Inglaterra do século XVIII, que a atual crise ambiental teve início. A mecanização dos sistemas de produção em busca de lucros, da redução dos custos e do aumento da produção eclodiu um desenvolvimento industrial acelerado, introduzindo inúmeros benefícios à população mundial. Porém, não houve a mesma preocupação com a busca de recursos preventivos às consequências ambientais que adviriam desta Revolução, pois o impacto da industrialização sobre o meio ambiente se tornou visível quase um século depois.

Nessa conjuntura, evidencia-se a denominada “Teoria da Sociedade de Risco” desenvolvida pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, onde a sociedade pós-industrial foi substituída por uma Sociedade de Risco, devido às consequências do modelo econômico trazido pela Revolução Industrial.

A Sociedade de Risco é caracterizada pelo permanente perigo de catástrofes ambientais, devido ao seu contínuo e sustentável crescimento econômico. Ademais, essa teoria atenta-se para o uso ilimitado do bem ambiental, para a sua apropriação, mercantilização, expansão demográfica e para o capitalismo predatório, além de alertar para a necessidade de reestruturação do Estado, com



vistas a transferir à coletividade a gestão e as decisões ambientais (LEITE; PILATI, 2011a).

Por outro lado, o risco deixa de ser remetido apenas a eventos naturais e catástrofes, para se abeirar a uma dimensão cujo objeto são as consequências e os resultados de decisões humanas resultantes do processo civilizatório, da inovação tecnológica e do desenvolvimento econômico, gerados pela industrialização (AYALA, 2011). Segundo Beck (2002, p. 51) no atual estágio da civilização:

[...] o perigo converteu-se em passageiro clandestino inserido em produtos de consumo normal e a conversão dos efeitos colaterais invisíveis da produção industrial em conflitos ecológicos globais críticos não é, em sentido estrito, um problema do mundo que nos rodeia, mas uma profunda crise institucional da primeira fase da modernidade industrial.

Com efeito, a constante elevação dos impactos ambientais está diretamente relacionada com o desenvolvimento industrial indiscriminado, colocando em risco a sobrevivência das gerações vindouras, que estão vulneráveis a situações incertas e imprevisíveis caracterizada na Sociedade de Risco descrita por Beck.

Nesse contexto, José Antônio Kroeff Lutzenberger (1926-2002) escreveu em 1976 o livro *“Fim do Futuro? Manifesto Ecológico Brasileiro”*, considerado por muitos especialistas como um divisor de águas sobre a crise ecológica mundial, vindo a influenciar pesquisadores, ecologistas e a sociedade como um todo. O próprio título da obra remete o leitor ao alerta de que a degradação do meio ambiente poderia anular qualquer expectativa de futuro no planeta. Segundo o Lutzenberger (1983, p. 59), “a calamidade será global e irreversível. Nossos filhos, as crianças e os jovens de hoje sentirão em carne e osso o preço de nossa imprevidência atual.”

Durante séculos a degradação do meio ambiente assentou-se no fato da humanidade se intitular a única origem e espécie detentora de direitos – visão antropocêntrica (centrada no homem), o que fazia crer que a natureza não possuía um valor por si mesma, apenas compunha uma fonte de exploração a serviço do homem.

Com o paulatino despertar de que a espécie humana é um dos elementos constitutivos da biosfera, o homem volta a sua atenção e sensibilização ao meio do qual indissociavelmente integra – concepção ecocêntrica, biocêntrica ou holística.

Nas palavras de Antunes (2011, p. 7) não se pode, contudo, imaginar que o homem não é parte do mundo natural, ao contrário:

[...] ele é parte essencial, pois dotado de uma capacidade de intervenção e modificação da realidade externa que lhe outorga uma posição extremamente diferente da ostentada pelos demais animais. Um dos fundamentos da atual “crise ecológica” é, sem dúvida, a concepção de que o humano é externo e alheio ao natural.

Em sentido oposto ao antropocentrismo, a visão ecocêntrica mostra que a natureza detém seus próprios direitos e valores independentemente do interesse humano, sendo dever do homem zelar pela sua preservação, porquanto condição essencial de sua sobrevivência.

### **2.1.3 Necessidade de controle da intervenção humana no meio ambiente**

Em razão da necessidade do controle da intervenção humana no meio ambiente e dos efeitos devastadores advindos da evolução agrícola, industrial e bélica, tiveram início os movimentos relacionados à matéria ambiental, como os encontros de lideranças mundiais, que resultaram em orientações válidas para diversos países signatários, demonstrando a reflexão global sobre a imprescindibilidade da manutenção dos ecossistemas, além da normatização e criação de órgãos voltados à proteção da natureza.

Até o início da década de 1970 a matéria ambiental integrava um contexto eminentemente econômico nos diplomas internacionais ambientais, ou seja, voltado ao comércio mundial, o que provocava, apenas incidentalmente, certos limites à degradação ambiental, como forma de preservar os interesses dos setores produtivos (LEITE; PILATI, 2011b).

Em 1972 foi publicado o resultado do trabalho de investigação de uma equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT), a pedido do “Clube de Roma”, uma associação informal de cientistas, empresários e estadistas. O documento intitulado *Limites de Crescimento*, também conhecido como *Relatório de Roma*, concluiu que o Planeta não suportaria mais o crescimento populacional devido à pressão sobre os recursos naturais e energéticos, além do aumento da poluição, mesmo considerando o avanço das tecnologias (FURTADO, 1983).

O marco da consolidação do direito internacional ambiental ocorreu naquele mesmo ano, na *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* - em Estocolmo, na Suécia, conhecida popularmente como *Conferência de Estocolmo*. Através dessa Conferência criou-se a *Declaração sobre o meio ambiente humano - Declaração de Estocolmo*, onde foi colocada em pauta a necessidade de um ponto de vista e de princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do ambiente humano. Aqui também foi criado o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUMA), voltado aos programas ambientais no mundo.

Dos 26 princípios esculpidos na Declaração de Estocolmo, traz-se a baila o de número 4, que relata o estado de perigo do patrimônio da fauna e flora, além da necessidade de o desenvolvimento econômico considerar a importância da conservação da natureza:

4. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres. (ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS, 1972).

De acordo com Quintiere (2006, p. 100), ainda na década de 70 podem-se destacar as seguintes iniciativas:

A obrigatoriedade de que as indústrias e atividades com maior potencial poluidor passassem a elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), identificando e valorando os eventuais impactos que sua operação poderia ocasionar sobre o meio ambiente e seus componentes bióticos (fauna e flora), físico-químicos (solo, água, atmosfera, etc), culturais (populações tradicionais, sítios arqueológicos) e sócio-econômicos (grupos sociais, atividades produtivas etc).

A partir dessa época, em que o meio ambiente passou a ser considerado um bem jurídico autônomo, a busca de diversos países, desde os desenvolvidos até os subdesenvolvidos, pelo equilíbrio na utilização dos recursos naturais, não mais cessou. Nesse contexto, veja-se um breve histórico dos principais encontros mundiais visando meios para a preservação do meio ambiente:

a) *Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento*, em Nairóbi, no Quênia, 1982: avaliação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, cujo objetivo residiu na discussão de um novo modelo de desenvolvimento, aliando o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente e à justiça social. Resultou no documento intitulado *Nosso futuro comum*, também conhecido como *Relatório de Brundtland*, de 1987, que abordou pela primeira vez o conceito de “desenvolvimento sustentável”, o qual será pormenorizado adiante. (COSTA, 2012; QUINTIERE, 2006);

b) *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, no Rio de Janeiro, 1992, conhecida como *ECO-92* ou *Rio-92*: Nesse momento, foram celebradas a *Convenção sobre Diversidade Biológica*, *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas* e a *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* - que apresentou princípios ambientais a seres observados pelos Estados, como o da prevenção, do poluidor-pagador, da cooperação internacional entre os povos, da responsabilização intergeracional, e do desenvolvimento sustentável. Desta Conferência também merece destaque a criação da *Comissão de Desenvolvimento Sustentável*, a *Declaração de Princípios sobre Florestas* e, finalmente, a *Agenda 21* – um plano de ação visando conciliar o crescimento econômico e social com a preservação do meio ambiente. Aqui, cada país definiu as bases para a preservação do meio ambiente em seu território, possibilitando um desenvolvimento sustentável. (ANTUNES, 2011; QUINTIERE, 2006; MACHADO, 2011);

c) *Protocolo de Quioto*, no Japão, 1997, constitui um tratado complementar a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climáticas*. Este Protocolo definiu metas de redução de emissões para os países desenvolvidos, responsáveis históricos pela mudança atual do clima. Entrou em vigor internacional em 16 de fevereiro de 2005. (BRASIL, 2013a). Os Estados Unidos da América não referendaram esse Protocolo;

d) *Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança*, na Colômbia, no ano de 2000, teve como objetivo regular o movimento transfronteiriço dos organismos vivos modificados, para evitar possíveis danos à biodiversidade e riscos à saúde humana. (ANTUNES, 2011);

e) *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável* ou *Conferência de Joanesburgo*, na África do Sul, em 2002, destinada a avaliar a implementação da

*Agenda 21*. Nessa oportunidade, foram ampliadas as metas dos Estados-membros para o milênio, através da *Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável*. (QUINTIERE, 2006);

f) *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*, conhecida como *Rio+20*, no Rio de Janeiro, em 2012, buscou definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas, em comemoração ao 10º aniversário da *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*. Através do documento intitulado *O futuro que queremos*, foi renovado o compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta, tanto para a atual quanto às futuras gerações. Aqui a erradicação da pobreza foi considerada o maior desafio global e um requisito indispensável de superação na busca pelo desenvolvimento sustentável. Também foi reafirmado o compromisso de acelerar a consecução das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, até o ano de 2015 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Os encontros e os compromissos internacionais neles assumidos, inclusive pelo Brasil, promovem uma reflexão global e inspiram a criação de normas e políticas públicas voltadas à guarda do patrimônio natural.

## 2.2 DIREITO AMBIENTAL E SUA CONCEPÇÃO CONSTITUCIONAL

### 2.2.1 Conceito de Direito Ambiental

A conscientização que permeia as formas de intervenção no meio ambiente se fez acompanhar da evolução de suas normas protetoras, ocasionando o surgimento do Direito Ambiental.

Para Antunes (2011, p. 11-12), o Direito Ambiental é:

[...] um direito que tem por finalidade regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, bem como padrões adequados à saúde e renda.

O Direito Ambiental é considerado um ramo autônomo do Direito, além de, nas palavras de Antunes (2011, p. 11-12), “penetrar transversalmente em todos os ramos do Direito”, evidenciando sua interdisciplinaridade. Ademais, o Direito Ambiental detém princípios e objeto próprios, além de dispor de ampla legislação e previsão constitucional. Trata-se de um direito transindividual, pois sobrepuja os interesses de um único indivíduo.

O direito transindividual é classificado pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (BRASIL, 1990), como *difuso* – quando, por sua natureza indivisível, sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; *coletivo* - assim entendidos os de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; ou *individuais homogêneos* – quando decorrentes de origem comum (art. 81).

Conforme ensina Benjamim (2007, p. 64), “o meio ambiente ingressa no universo constitucional em pleno período de formação do Direito Ambiental.” A esse respeito, o mesmo autor enfatiza que “A experimentação jurídico ecológica empolgou, simultaneamente, o legislador infraconstitucional e o constitucional.”

Assim, embora o Direito Ambiental estivesse sendo tratado através de normas e regulamentos, tornou-se inevitável a inserção no texto constitucional do direito à salvaguarda do meio ambiente.

### **2.2.2 Constitucionalização do direito ao meio ambiente**

Com a edição da CRFB/88, a proteção ao meio ambiente foi elevada a categoria constitucional. Ao longo de seu texto, diversos dispositivos cuidam da ordem pública ambiental, sendo o seu maior destaque os insertos no capítulo VI, dedicado exclusivamente a sua tratativa, onde assegura:

Art. 225. Todos têm o 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.

O direito a integridade do meio ambiente é reconhecido como um direito fundamental, inclusive como forma de preservar a dignidade da pessoa humana. A propósito, Alves (2011, p. 83) conclui:

A CF/88 contempla a proteção ambiental em harmonia com as mais recentes diretrizes protetivas ecológicas, de âmbito nacional e internacional, reconhecendo, pelo estilo redacional que emprega, que o direito a um ambiente saudável e equilibrado é um direito fundamental.

Nesse viés, o Supremo Tribunal Federal assentou:

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. (BRASIL, 2006)

Em arrimo com o Excelso Pretório, Leite (2007, p. 198) assevera que “o direito fundamental do meio ambiente não admite retrocesso ecológico, pois está inserido como norma e garantia fundamental de todos, tendo aplicabilidade imediata, consoante o art. 5º, §§ 1º e 2º, da Constituição.”

Vale ressaltar que os direitos fundamentais - valores essenciais da ordem jurídica, são imutáveis, porquanto inseridos no rol das cláusulas pétreas (art. 60, § 4, da CRFB/88).

Nesse contexto, surge o desafio de se viabilizar um modelo de desenvolvimento compatível com o direito fundamental ao meio ambiente e aos limites naturais do planeta: um desenvolvimento sustentável.

## 2.3 DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL SUSTENTÁVEL: CONCEITOS E PRINCÍPIOS

### 2.3.1 Princípio do desenvolvimento sustentável

A priorização do elemento econômico sobre o ambiental gerou o desequilíbrio atual no planeta, demonstrando a necessidade de se repensar o modelo econômico do desenvolvimento industrial, que visa, unicamente, a produção

em escala de bens de consumo. O desenvolvimento focado apenas no aumento da lucratividade não é mais tolerável pela sociedade, pois o avanço econômico e tecnológico deve pautar-se na qualidade de vida das presentes e futuras gerações, aliado a preservação do meio ambiente, conforme advertem Pércio e Ramos (2012, p. 65):

Na esteira do movimento mundial em torno da conservação e preservação do meio ambiente e com respaldo no Texto Constitucional, encontra-se definitivamente adjetivado pela sustentabilidade, não se admitindo, modernamente, um desenvolvimento econômico focado apenas ao aumento da produção, do consumo e da riqueza, agregando-se obrigatoriamente a tais fatores a busca por um desenvolvimento sociocultural, que preserve recursos naturais e não gere ou amplie diferenças sociais.

Inclusive, é de se destacar que o art. 170, VI, da CRFB/88, insere a defesa do meio ambiente junto à ordem econômica nacional:

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

[...]

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

Assim, a política ambiental não deve ser considerada um obstáculo ao desenvolvimento, mas um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material. (MILARÉ, 2005).

Tais fatos fizeram com que o homem viesse a pesquisar meios de proporcionar o crescimento econômico sem a degradação inconsequente do meio ambiente, ou seja, um desenvolvimento sustentável.

Consequentemente, a sustentabilidade passou a ser considerada um princípio do desenvolvimento, pois, conforme preleciona Alves (2011, p. 85), “A aplicabilidade dos princípios ambientais ajusta-se a necessidade protetiva do ambiente, sejam eles de ordem pública, administrativa e/ou econômica.”

Inicialmente, vejamos o significado de princípio que, no ensinamento de Mello (2003, p. 817-818), é:



[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido.

Os princípios, segundo Alexandrino e Paulo (2012, p. 187) “são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura.” Ainda segundo os autores os princípios “determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.”

Já o conceito do princípio do desenvolvimento sustentável foi inicialmente promovido pela Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), em 1987. Através do documento denominado *Nosso futuro comum*, conhecido como *Relatório de Brundtland*, já mencionado neste capítulo, o desenvolvimento sustentável foi definido como:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987)

O princípio do desenvolvimento sustentável foi reafirmado em diversos eventos sobre o meio ambiente, especialmente na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que tratou do tema ao longo da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Para melhor compreensão do princípio, extrai-se da obra de Freitas (2012, p. 41) o seguinte conceito para a sustentabilidade:

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

Corroborando com o tema, Quintiere (2011, p. 101) define o princípio em questão como:

Aquele nível de crescimento econômico e social que permite satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades. Em outros termos, o desenvolvimento sustentável congrega decisões políticas, econômicas e sociais de forma a possibilitar o uso racional dos recursos e sua apropriação mais eqüitativa.

De acordo com Fiorillo (2009, p. 25), o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo:

[...] a manutenção das bases vitais na produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje a nossa disposição.

O princípio do desenvolvimento sustentável foi incorporado pela legislação pátria e passou a ter *status* constitucional, como sustentado pelo Supremo Tribunal Federal:

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2006).

Certo é que a sustentabilidade não se reveste apenas da dimensão ambiental, porquanto dotada de caráter pluridimensional. Para Sachs (2004, p. 15-16), são cinco os alicerces que a estruturam:

- a) o Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b) o Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos);
- c) o Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d) o Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
- e) a Política, pois a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem, a liberdade faz toda a diferença.

Já para Freitas (2012, p. 58), “sem hierarquia rígida e sem caráter exaustivo”, as cinco dimensões entrelaçadas que permeiam a sustentabilidade são a social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.

Quanto à dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, a que se volta o presente estudo, Freitas (2012, p. 65) enfatiza:

*Em suma, (a) não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado e, que é mais importante, no limite, (b) não pode sequer haver vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil, donde segue que (c) ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie.*

Como visto, a sustentabilidade ambiental não trata de um objetivo a ser perquirido, como pode representar *a prima facie*, mas de um princípio de gestão.

### **2.3.2 Outros princípios relacionados ao desenvolvimento ambiental sustentável**

Diversos princípios ambientais estão relacionados ao desenvolvimento ambiental sustentável, dentre os quais, exemplificativamente, se destaca os princípios da solidariedade, da precaução e da prevenção, da responsabilidade, do mínimo existencial ecológico e da proibição ao retrocesso ecológico. Veja-se uma breve definição destes princípios ao ver do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2010b):

a) *Princípio da solidariedade*: Princípio-base do moderno Direito Ambiental, pressupõe a ampliação do conceito de “proteção da vida” como fundamento para a constituição de novos direitos. Para tanto, impõe o

reconhecimento de que a vida humana que se protege no texto constitucional não é apenas a vida atual, nem é somente a vida humana. Tudo está inserido no conjunto global dos interesses e direitos das gerações presentes e futuras de todas as espécies vivas na Terra;

b) *Princípio da precaução e da prevenção*: Preconiza que as ações positivas em favor do meio ambiente devem ser tomadas mesmo sem evidência científica absoluta de perigo de dano grave e irreversível. A precaução, assim, é anterior à própria manifestação do perigo, garantindo margem de segurança da linha de risco, em prol da sustentabilidade. Nos casos em que há conhecimento prévio das lesões que determinada atividade pode causar no ambiente, aplica-se outro princípio: o da prevenção;

c) *Princípio da responsabilidade*: Sua premissa básica é: quem causa dano ao meio ambiente deve por ele responder, ficando sujeito a sanções cíveis, penais ou administrativas. É aplicado como corolário da gestão antecipatória do risco ambiental, já que, sem possibilidade de reparação do dano, as ações de precaução e prevenção teriam pouca ou nenhuma utilidade. A responsabilização supõe o reconhecimento de uma nova face da responsabilidade civil em matéria ambiental: trata-se de reparar prevenindo;

d) *Princípio do mínimo existencial ecológico*: Postula que, por trás da garantia constitucional do mínimo existencial, subjaz a ideia de que a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionada à qualidade ambiental. Ao conferir dimensão ecológica ao núcleo normativo, assenta a premissa de que não existe patamar mínimo de bem-estar sem respeito ao direito fundamental do meio ambiente sadio;

e) *Princípio da proibição do retrocesso ecológico*: Pressupõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo: não pode admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados, a menos que as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas. Essa argumentação busca estabelecer um piso mínimo de proteção ambiental, para além do qual devem rumar as futuras medidas normativas de tutela, impondo limites a impulsos revisionistas da legislação.

A observância do princípio do desenvolvimento sustentável, aliado aos demais princípios norteadores da proteção ambiental, são fundamentais para a

conciliação do desenvolvimento econômico à preservação do meio ambiente sadio e equilibrado e consequente qualidade de vida da população.

A soma do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao direito ao desenvolvimento constitui o *direito fundamental ao desenvolvimento sustentável*, que, por sua vez, integra os chamados direitos fundamentais de terceira geração, também chamados de direitos de solidariedade ou fraternidade, por terem como protagonista toda a humanidade.

Assim, a responsabilidade pelo meio ambiente deve ser compartilhada entre os indivíduos, a sociedade e o Estado, cabendo a este, no âmbito da governança ambiental e ante o seu dever de *Accountability* e responsividade aos anseios da população, a proposição de normas, a efetivação de políticas públicas e o exercício da fiscalização, voltados à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como se verá a seguir.

### **3 CONCESSÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: INSTRUMENTO DE RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE.**

Como visto, o primeiro capítulo desta pesquisa buscou compreender os fatos que desencadearam a atual crise ambiental, perpassando pela Revolução Industrial até a formação da Sociedade de Risco, seguido do surgimento do Direito Ambiental e da constitucionalização da proteção ao meio ambiente. Ao final foi apresentado o princípio do desenvolvimento sustentável, que visa proporcionar um modelo de desenvolvimento compatível com os limites naturais do planeta e com o direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado das presentes e futuras gerações.

Pôde-se observar a reinserção humana na natureza e, por conseguinte, a ascensão de seu comprometimento com a preservação do meio.

Visto, ainda, que a sustentabilidade ambiental é um princípio de gestão, este capítulo visa demonstrar a incumbência do Poder Público, no âmbito da governança ambiental e ante o seu dever de responsividade aos anseios da população, da proposição de normas e efetivação de políticas públicas voltadas à promoção desse princípio. Nesse viés, tanto as licitações quanto as concessões

públicas sustentáveis surgem como instrumentos de grande valia para modificar o comportamento padrão da Administração Pública com relação ao meio ambiente.

### 3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

#### 3.1.1 A Administração Pública e seus princípios fundamentais

Ante as considerações tecidas no primeiro capítulo, tem-se que a Administração Pública tem a obrigação, inclusive por ditame constitucional, de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Administração Pública, na definição apresentada por Silva (2004, p. 636):

[...] é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública, que destaca, em primeiro lugar, que é subordinado ao Poder Político, em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos e a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

A gestão pública da tutela ambiental também deve pautar-se nos princípios orientadores da Administração Pública, os quais se encontram ao longo do texto constitucional e leis esparsas. Nesse sentido, é importante citar os princípios basilares da atividade administrativa, expressamente previstos na CRFB/88, insertos em seu art. 37, *caput*, onde consta que 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. Segue um breve conceito de cada um desses princípios.

O *princípio da legalidade* está inicialmente previsto no art. 5º, II, da CRFB/88, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Segundo Furtado (2012, p. 83), esta primeira versão do princípio da legalidade, ou da reserva de lei, “é apresentado como a legalidade do setor privado, no sentido de que nenhum particular pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei.”

Para o mesmo autor, a segunda versão deste princípio, que vem ao encontro dos princípios aplicáveis à Administração Pública, é a “legalidade administrativa, que é tão somente mencionada pelo *caput* do art. 37 do texto constitucional.” Para Furtado, a legalidade administrativa “cria a situação de que a Administração Pública somente pode agir se e quando a lei autorizar a atuação”.

O “alargamento” do princípio da legalidade é uma tendência atual do direito administrativo, devido à adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, trazendo como consequência maior limitação à discricionariedade administrativa e a ampliação do controle judicial (DI PIETRO, 2012).

Nesse panorama, o crescimento econômico deve estar aliado às leis protetivas ambientais, sob pena de afronta ao princípio da legalidade, que exige a atuação administrativa em conformidade com as leis.

O *princípio da impessoalidade* é tratado sob dois prismas. O primeiro deles é determinar a finalidade da atuação administrativa, que é a satisfação do interesse público. Por outro lado, a impessoalidade veda a promoção pessoal do administrador no exercício da função (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Percebe-se que todo ato de gestão deve atender ao interesse da coletividade, não devendo refletir um mero intento pessoal do administrador público. Nessa perspectiva, a integridade do meio ambiente é desejo de todos, além de ser reconhecido como um direito fundamental do homem.

O *princípio da moralidade* foi incluído no texto constitucional como um reflexo da preocupação com a ética e corrupção no setor público. Explicitando a aplicação do princípio da moralidade, Di Pietro (2012, p. 79) assenta:

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Conforme preceituado por Alexandrino e Paulo (2010, p. 195), este princípio “torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração Pública”.

Percebe-se que o princípio da moralidade está diretamente atrelado ao da imparcialidade, exigindo a boa-fé dos agentes públicos, inclusive nas relações

conexas ao meio ambiente.

O *princípio da publicidade*, segundo Di Pietro (2012, p. 72) “exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.”

Cabe salientar que a publicidade, enquanto princípio, possui dupla acepção: a da publicidade ligada à eficácia do ato publicado e a da transparência da atuação administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Conseqüentemente, é atribuição dos gestores públicos efetuar a mais ampla publicidade de todos os atos que refletem sobre o meio ambiente, porquanto de interesse público, a fim de que a sociedade possa intervir ativamente no processo decisório.

O *princípio da eficiência* adquiriu *status* constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, e é definido por Moraes (2004, p. 320), como o princípio que:

[...] impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios a garantir-se uma maior rentabilidade social.

A eficiência é um dos aspectos da economicidade, sendo que a economicidade é gênero do qual a eficiência, a eficácia e a efetividade são suas manifestações. Ademais, a eficiência requer do responsável pela aplicação dos recursos públicos o exame da relação custo/benefício da sua atuação. (FURTADO, 2012).

Segundo Alves e Baltazar (2010, p. 127), o princípio em tela “deve ser interpretado de forma a abalizar a melhor utilização dos *inputs* administrativos (recursos, meios e esforços), bem como dos *outputs* (resultados)”. Em vista disso, “é evidente que o objetivo da eficiência perpassa pela busca da qualidade dos serviços públicos.”

A eficiência do gasto público é vista quando o Estado adota melhores práticas em benefício do meio ambiente, a exemplo do estímulo ao consumo racional dos recursos naturais e de bens públicos, além da gestão de resíduos (coleta seletiva e destinação ambientalmente adequada).



### 3.1.2 Responsividade estatal e *Accountability* ambiental: novos rumos do controle da gestão pública em prol da sustentabilidade ambiental

O dever do administrador público de prestar contas da sua gestão é inerente a sua função mais elementar, qual seja, administrador dos bens do povo, e decorre da indisponibilidade do interesse público.

A indisponibilidade do interesse público, por sua vez, indica a impossibilidade de seu sacrifício ou transigência pela Administração Pública, configurando-se numa decorrência da supremacia do interesse público, que, por sua vez, pressupõe que os interesses privados não podem prevalecer sobre os públicos (JUSTEN FILHO, 2012).

Nos termos do art. 70, parágrafo único, da CRFB/88, prestará contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Para que os cidadãos passassem a ter um maior controle social sobre os atos praticados pela Administração Pública, criaram-se instrumentos como o da *Accountability*. Nas palavras de Oliveira (2009, p. 60) este instrumento:

[...] é uma expressão anglo-saxônica que não tem ainda uma tradução para o português. Embora haja diferentes concepções sobre o seu significado, entre os diversos autores, pode-se conceituá-la como a obrigação que as organizações e ocupantes de cargos públicos têm de prestar contas, perante a sociedade, em função das responsabilidades que decorre de uma delegação de poder.

A *Accountability* ainda é um conceito em construção, mas pode-se afirmar seu relacionamento direto com o controle social exercido pelos cidadãos, como explicita Guimarães et al. (2008, p. 4):

O controle social não pode existir sem a *Accountability*, pois, para que haja a fiscalização por parte do cidadão, é imprescindível que, do lado da sociedade, surge o cidadão consciente e organizado em torno de reivindicações, cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população.

Pode-se citar como exemplos de institucionalização da participação da sociedade no controle da gestão pública: as audiências públicas, a criação de conselhos, o orçamento público, os plebiscitos, a ação popular, além da transparência e publicidade dos atos administrativos, especialmente nos sítios eletrônicos (internet), que possibilitam o exercício desse tipo de controle.

Percebe-se que a *Accountability* agrega à função do gestor público o dever subjetivo de prestar contas à sociedade acerca da legitimidade das suas escolhas, o que engloba as decisões concernentes ao reconhecimento do meio ambiente como um direito fundamental às gerações vindouras.

Nesse sentido, a *Accountability* integra os elementos de uma democracia participativa ao lado da cidadania, do respeito à dignidade da pessoa humana e da efetividade dos direitos fundamentais, nos quais se inclui o ambiente sadio e equilibrado. (ALVES, 2013).

No que concerne a *Accountability* ambiental, Alves (2013, p. 288) ensina que esta categoria integra os pressupostos de uma governança voltada à sustentabilidade e que tem muitos desafios em razão do desempenho legal e administrativo necessário em relação ao desenvolvimento de instrumental para:

a) melhorar a capacidade de governança e de resposta (responsividade) em relação às questões ambientais, b) estimular a participação da coletividade nas ações em prol do meio ambiente, c) incentivar a cultura da cooperação e da ética ambiental, d) aumentar o grau de confiabilidade da coletividade em relação às ações de governo no trato das questões ambientais e e) convencer a Sociedade demonstrando que as questões ambientais são interdependentes de outros temas sociais e de direitos fundamentais.

Do ensinamento de Alves, extrai-se duas importantes categorias igualmente voltadas a eficiência da prestação de contas relativas às questões ambientais: a governança e a responsividade.

Segundo o professor Secchi (2010, p. 122), governança pública é a “forma de interação horizontal entre atores estatais no processo de construção de políticas públicas.”

Ao relacionar a governança pública e o desenvolvimento sustentável, Löffler, citado por Kissler e Heidemann (2004, p. 482) pondera que o instituto traz:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Importa mencionar que a governança se difere da governabilidade. Enquanto a governança trata da capacidade de governo do Estado na prática de atos e tomada de decisões, a governabilidade é o conjunto de decisões estruturais, legais e administrativas necessárias ao exercício do poder. (ALVES, 2013).

Dentro do contexto de uma governança positiva, não basta que o administrador público cumpra apenas seu dever de responsabilidade com a sociedade, o qual advém da obediência da própria lei, mas também é necessário que o gestor se atente ao dever de responsividade, que, nas palavras de Moreira Neto (2005, p. 85), vem “complementar o princípio da responsabilidade e ampliar-lhe os efeitos, além da legalidade estrita, para inspirar e fundar ações sancionatórias do direito Administrativo, voltadas à preservação do princípio democrático e da legitimidade que dele decorre.”

Segundo Alves (2013, p. 133) essa categoria “surge a partir da composição de sua raiz latina “responsivu” (responder) com o sufixo “dade” (modo de ser)” e é “usualmente utilizada na Ciência Política para caracterizar o dever estatal de responder à Sociedade sobre uma tarefa a ser cumprida, um dever, uma atribuição.”

Nesse contexto, a responsividade ambiental demonstra a resposta do administrador público à sociedade a partir do compromisso ético de seu agir, aqui especificamente direcionada para uma análise dos objetivos em relação à proteção ambiental, equilíbrio ecológico e controle da utilização dos recursos naturais (ALVES, 2013).

No âmbito da governança e responsividade estatal voltada à sustentabilidade ambiental, a aliança entre o desenvolvimento e o equilíbrio ecológico é um dever intrínseco da gestão pública, que deve prestar contas à sociedade das suas decisões e do uso adequado dos recursos públicos, demonstrando seu comprometimento com o meio ambiente.

Tem-se que a legitimidade vinculada à *Accountability* encontra a sua melhor expressão no princípio da responsividade, onde o administrador público deve ser responsabilizado quando não observa a vontade do administrado (JACINTHO, 2013).

Nesse contexto, dentre as atribuições do Poder Público está a criação e a implementação de políticas públicas que, segundo Secchi (2010, p. 2) é:

[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendida com coletivamente relevante.

Considerando a constitucionalização do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, aliada ao dever de governança e responsividade dos gestores públicos, cabe a estes a implementação de políticas públicas ambientais que, segundo Barbieri (2007, p. 71) são “o conjunto de objetivo, diretrizes e instrumentos de ação que o poder público dispõe para produzir efeitos desejáveis sobre o meio ambiente”.

Ao correlacionar política pública, gestão ambiental e o Direito, Sebastião (2006, p. 184) aduz que “Como substrato das políticas públicas, das medidas econômicas e da gestão ambiental, o Direito tem importante papel na preservação do ambiente e da qualidade de vida no planeta.”

O Brasil é um país privilegiado em normas protetivas ambientais, todavia, o reduzido número de políticas públicas tende a prejudicar a efetiva concretização dessas normas. Um novo instrumento indutor de políticas públicas sustentáveis adveio com a alteração do art. 3º da Lei nº 8.666/93, que inseriu o dever, para a Administração Pública, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações públicas.

## 3.2 CONCESSÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

### 3.2.1 Licitações sustentáveis como instrumento de defesa do meio ambiente

A celebração de contratos com terceiros pela Administração Pública deve ser, em regra, precedida de licitação, conforme preceituado no art. 37, XXI, da CRFB/88:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Para melhor compreensão do tema, traz-se o conceito de licitação proposto por Mello (2008, p. 517):

[...] um procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou trocar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se releva mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

A Lei nº 8.666/93, ao regulamentar o art. 37, XXI, da CRFB/88, estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e, alinhada ao ditame constitucional, igualmente vinculou a contratação de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, ao prévio processo licitatório, ressalvadas as hipóteses nela previstas.

Por intermédio da Lei nº 12.349/10, a Lei de Licitações e Contratações Públicas, como é conhecida a Lei nº 8.666/93, sofreu recente alteração no *caput* do seu art. 3º, no qual foi acrescida uma nova destinação as licitações públicas, qual seja, a garantia da promoção do desenvolvimento nacional sustentável:

Art. 3º. **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. (Grifo nosso).

Assim, a licitação pública passou a ter um novo conceito jurídico, “colocando-se agora, ao lado da garantia da observância do princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração: a promoção do desenvolvimento nacional.” (FURTADO, 2012, p. 337).

Conforme ensina Justen Filho (2012, p. 441), com a alteração da lei, o conceito de licitação passou a ser:

[...] um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Observa-se que o renomado administrativista vinculou o seu conceito de licitação à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Justen Filho justifica sua proposta conceitual na nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666/93, que veio consagrar “uma função regulatória adicional para a licitação e a contratação administrativa.”<sup>1</sup>

Logo, o desenvolvimento nacional sustentável significa o crescimento econômico norteado pela preservação do meio ambiente, a ser promovido mediante o processo licitatório (JUSTEN FILHO, 2012).

---

<sup>1</sup> Cumpre informar que as licitações oriundas do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei n 12.462, de 04 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011) no âmbito da Administração Pública Federal, também prevê a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um de seus objetivos e permite que seja estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em critérios de sustentabilidade ambiental. Além disso, prevê a exigência de requisitos de sustentabilidade ambiental, na forma da legislação aplicável. Pela primeira vez uma lei menciona a avaliação de custos diretos e indiretos e os impactos causados pelas obras públicas a longo prazo. Em Santa Catarina, a Lei (estadual) nº 16.020, de 06 de junho de 2013 (SANTA CATARINA, 2013a) aprovou a aplicação facultativa do RDC nas obras do Programa Pacto por Santa Catarina, valendo-se dos termos da Lei Federal.

A promoção do desenvolvimento sustentável através das licitações públicas tem caráter impositivo, vinculante, sob pena de afronta ao princípio da legalidade, ante o comando do art. 3º da Lei nº 8.666/93. Nessa linha de raciocínio, Freitas (2012, p. 39) discorre que *“a sustentabilidade não é princípio abstrato ou de observância protelável: vincula plenamente e se mostra inconciliável com o reiterado descumprimento da função socioambiental de bens e serviços.”*. Portanto, está afastada a discricionariedade administrativa quanto a esse quesito.

Com efeito, tornou-se obrigatório para a Administração Pública a inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas, visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, através dos certames públicos<sup>2</sup>.

Sobre esse panorama se inserem as licitações sustentáveis, ecológicas ou verdes: *“É o governo, ao adquirir produtos e serviços, influenciando o setor privado a adotar processos de produção que utilizem de forma mais eficiente os recursos naturais, que poluam menos, reduzindo também o impacto ambiental gerado por suas próprias atividades.”* (TORRES, 2012, p. 221).

As compras governamentais se tornaram uma intensa ferramenta de indução de mercado, pois no Brasil movimentam recursos estimados em 10% do Produto Interno Bruto (PIB), mobilizando setores importantes da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação. (BIDERMAN et al., 2013).

Assim, a Administração Pública deve assumir o papel de fomentador das licitações sustentáveis, devido ao significativo volume de aquisições e contratações de serviços e obras públicas, como alerta Pereira Junior (2011, p. 10):

A ação da Administração Pública na qualidade de consumidor, ao contratar a aquisição de bens, a prestação de serviços diversos e a execução de obras, encontra-se necessariamente subordinada aos comandos de natureza preventiva determinados pela Constituição, que levam, obrigatoriamente, à implantação de políticas públicas voltadas ao consumo sustentável. Ao Poder Público cabe desempenhar o papel de indutor de políticas ambientalmente sustentáveis.

A licitação sustentável não implica, necessariamente, em maiores gastos de recursos financeiros, pois nem sempre a proposta mais vantajosa à

---

<sup>2</sup> Nas aquisições públicas federais a obrigatoriedade de inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas já havia se consolidado com a edição da Instrução Normativa 01, de 10 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (BRASIL, 2010c), sendo referendada pela alteração do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Administração Pública é a mesma que oferece menor preço, pois deve-se considerar no processo de aquisição de bens e contratações de serviços, dentre outros aspectos, os seguintes:

- a) Custos ao longo de todo o ciclo de vida: é essencial ter em conta os custos de um produto ou serviço ao longo de toda a sua vida útil – preço de compra, custos de utilização e manutenção, custos de eliminação.
- b) Eficiência: as compras e licitações sustentáveis permitem satisfazer as necessidades da administração pública mediante a utilização mais eficiente dos recursos e com menor impacto socioambiental.
- c) Compras compartilhadas: por meio da criação de centrais de compras é possível utilizar-se produtos inovadores e ambientalmente adequados sem aumentar-se os gastos públicos.
- d) Redução de impactos ambientais e problemas de saúde: grande parte dos problemas ambientais e de saúde a nível local é influenciada pela qualidade dos produtos consumidos e dos serviços que são prestados.
- e) Desenvolvimento e Inovação: o consumo de produtos mais sustentáveis pelo poder público pode estimular os mercados e fornecedores a desenvolverem abordagens inovadoras e a aumentarem a competitividade da indústria nacional e local. (BRASIL, 2013b).

Toda aquisição ou serviço implica em custos diretos (financeiros) e indiretos (impactos ambientais), que devem ser considerados e modelados em busca da contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

Isto posto, cabe mencionar que a eficiência do gasto público e o princípio da economicidade estão diretamente relacionados às contratações sustentáveis, porquanto baseadas em todo o ciclo de vida da aquisição, reduzindo a possibilidade de danos ao meio ambiente.

### **3.2.2 Concessões públicas verdes: um passo a frente às compras públicas sustentáveis**

Como visto, é fato que as compras públicas sustentáveis devem integrar a rotina da Administração Pública, devido à obrigatoriedade da inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas, visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Consecutivamente, o Estado deve absorver essa agregação ambiental em outros setores, como nas concessões de serviços públicos.

Quanto à definição de serviço público, Justen Filho (2012, p. 687) diz se tratar:



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

Por sua vez, Di Pietro (2012, p. 106) conceitua o serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.”

Após o estudo de diversos conceitos e critérios propostos para tal definição, Alexandrino e Paulo (2010, p. 633), definem o serviço público como:

[...] atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representem, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, executada sob regime jurídico de direito público pela administração pública, ou, se for o caso, por particulares delegatários (concessionários e permissionários, ou, ainda, em restritas hipóteses, detentores de autorização de serviço público).

Dos conceitos acima delineados, observa-se que a prestação dos serviços públicos é incumbência da Administração Pública, que pode prestá-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, mediante a instauração de processo licitatório, conforme regimento constitucional (art. 175, *caput*)<sup>3</sup>.

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995), veio dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, além da concessão de obras públicas. Para fins do disposto nessa lei, considera-se como concessão de serviço público:

[...] a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de

---

<sup>3</sup> Artigo 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;<sup>4</sup>

Já a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública é conceituada pela Lei nº 8.987/95 como:

[...] a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

Nos termos do art. 14 da nº 8.987/95, toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e deverá observar os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Além da concessão de serviço público, precedida ou não pela execução de obra pública, regulada pela Lei nº 8.987/95, existe outro instituto viabilizador da delegação de serviços e obras públicas, as Parcerias Público-Privadas, instituídas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004). As “PPPs”, como são chamadas no Brasil, “abrange modos e técnicas específicas de parcerias ou acordos entre o governo e organizações do setor privado que buscam promover às comunidades equipamentos de infra-estrutura pública e serviços relacionados.” (MOTTA, 2011, p. 270).

A Lei das PPPs prevê duas modalidades de concessão entre o parceiro público e o privado: a patrocinada e a administrativa.

Nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei das PPPs, a concessão patrocinada é “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada pelo usuário contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

---

<sup>4</sup> Art. 2º, II.

Por isso, se o serviço público, precedido ou não de obra pública, for autossustentável, ou seja, se as receitas projetadas para o parceiro privado forem suficientes para cobrir as despesas necessárias a execução e manutenção do empreendimento, deve ser utilizado o regime das concessões comuns, disciplinado pela Lei nº 8.987/95. Mas se o projeto não for autossustentável, poderá ser utilizada a concessão patrocinada, onde, adicionalmente a tarifa cobrada dos usuários, haverá a contraprestação pecuniária do parceiro público. (FURTADO, 2012).

Já a concessão administrativa, nos termos preconizados pelo art. 2º, § 3º, da referida lei, “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”. Nesse caso, “o parceiro privado (ou seja o concessionário) fará os necessários investimentos e terá como cliente e usuária a própria Administração.” (MOTTA, 2011, p. 294).

Introduzidos os conceitos de delegação de serviço público mediante concessão, é necessário refletir sobre a incoerência que seria o fato da Administração Pública induzir o mercado à fabricação de produtos sustentáveis para realizar as suas compras e não ter o mesmo zelo ambiental com relação à delegação de serviços públicos, os quais se revestem de inquestionável interesse público e que, por sua própria característica, podem se prolongar por décadas.

A sustentabilidade ambiental tem permeado de forma multidisciplinar as ações nas organizações públicas e privadas e a transversalidade, uma de suas características principais, não deixa de alcançar as concessões públicas. A responsividade também compõe a temática pela necessidade que tem o poder público de dar uma resposta à sociedade quanto ao desenvolvimento de suas atividades delegadas.

A interpretação da lei, nesse caso, deve ocorrer de forma sistêmica, “sendo a adequação e a harmonização da aplicação das normas um dos requisitos para se atingir a eficiência na prestação de serviços públicos.”. (BIDERMAN et al, p. 17, 2013).

Logo, as “concessões públicas verdes” são um passo a frente das compras públicas sustentáveis, inclusive em face da aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93<sup>5</sup>.

Nos termos da Lei nº 8.987/95, toda concessão pública conjectura a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, assim considerado aquele que satisfaz, dentre outros requisitos, as condições de eficiência (art. 6º e § 1º). Assim, para que um serviço público seja eficiente, é elementar que este serviço não produza qualquer dano ao meio ambiente e se apresente como instrumento de implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Um exemplo de PPP ecológica decorre da obra de modernização do Estádio Governador Magalhães Pinto (Mineirão), de Belo Horizonte, com o reaproveitamento de entulhos, uso de energia solar, reuso de água da chuva para irrigação e limpeza, iluminação de baixo consumo, sistema de reutilização da água para a lavagem dos pneus dos veículos e reaproveitamento das cadeiras em outros estádios<sup>6</sup>.

Considerando que todo serviço público é essencial à sociedade, porquanto voltado ao atendimento das necessidades coletivas e à afirmação dos direitos fundamentais consagrados na CRFB/88, faz-se necessária sua fiscalização pelos cidadãos usuários e órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, que dispõe de competência para a salvaguarda da despesa pública.

### 3.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A TUTELA DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL

Inicialmente, a própria Administração Pública, na qualidade de Poder Concedente, era responsável pelo controle e fiscalização das concessões de serviços públicos.

---

<sup>5</sup> Art. 124, da Lei nº 8.666/93: Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.

Art. 18 da Lei nº 8987/95: O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: [...]

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados/estadio-governador-magalhaes-pinto-mineirao/noticias/novo-video-do-mineirao-mostra-acoes-de-sustentabilidade>>.

Acesso em: 15 ab. 2013.

Contudo, para que se assegurasse a esmerada prestação do serviço público delegado, especialmente diante das privatizações de empresas estatais na chamada “Reforma do Estado”,<sup>7</sup> viu-se a necessidade de regular e fiscalizar as atividades objeto das concessões, de forma autônoma e independente. Logo, foram criadas as agências reguladoras, por sua vez, entidades integrantes da Administração Pública Indireta sob a forma de autarquia especial<sup>8</sup>.

Corroborando com o tema, Di Pietro (2008, p. 177) ensina que as agências reguladoras desempenham dupla função:

- a. de um lado, elas assumem os poderes e encargos do poder concedente nos contratos de concessão, com os de fazer licitação, contratar, fiscalizar, punir, alertar, rescindir, encampar etc;
- b. de outro lado, as agências exercem a atividade chamada de regulação propriamente dita, que, conforme se verá, é entendida em sentido mais amplo, de modo a abranger competência para estabelecer regras de conduta, para fiscalizar, reprimir, punir, resolver conflitos, não só no âmbito da própria concessão, mas também nas relações com outras prestadoras de serviço.

Por sua vez, compete aos Tribunais de Contas, enquanto instituição constitucionalmente incumbida de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, a realização de inquéritos, inspeções, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além de outras entidades que gerenciam, arrecadam, guardam, administram ou utilizam recursos públicos, podendo, ainda, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, consoante os incisos II, IV e IX do artigo 71 da CRFB/88.

Considerando que a CRFB/88 considera o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, ressalta-se não apenas o poder, mas o dever de os Tribunais de Contas realizarem a fiscalização ambiental, especialmente na gestão operacional

---

<sup>7</sup> Seu advento decorreu, principalmente, de um processo de desestatização implementado no Brasil a partir da primeira metade da década de 1990, em virtude da crise fiscal e do fracasso experimentado pelo modelo do Estado do Bem-Estar-Social. Além da desestatização, foram fundamentais para a adoção do modelo de agências a globalização e a necessidade de conferir credibilidade internacional ao marco regulatório a ser implantado no Brasil. (ZYMLER; ALMEIDA, 2005, p. 30).

<sup>8</sup> Expressão empregada pela doutrina e pelas leis para se referirem a qualquer autarquia cujo regime jurídico apresente alguma peculiaridade, quando comparado com o regime jurídico “comum” previsto no Decreto Lei nº 200/1967 (ALEXANDRINO; PAULO, 2010, p. 40).

e patrimonial dos dinheiros, bens e valores públicos, a serem examinados sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, voltados à eficiência e eficácia (MENDONÇA, 2011). A atuação dos órgãos de controle externo constitui um elemento garantidor da credibilidade das prestações de contas à sociedade.

Constatadas ilegalidades, o Tribunal de Contas está legitimado a determinar aos responsáveis à adoção de providências aptas a elidi-las, em prazo determinado, inclusive, se detectadas na prestação de serviços públicos delegados empresas privadas. Elucidativa, nesse diapasão, a lição do douto Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Walton Alencar Rodrigues (BRASIL, 2008):

Uma vez aceito que cabe ao TCU realizar auditorias e inspeções de natureza operacional e aferir a obediência ao princípio constitucional da eficiência, por parte das agências reguladoras, não poderia prescindir a Corte de Contas de fiscalizar a ponta final da atuação das agências: os contratos de concessão e permissão e os atos de autorização de serviços públicos. Os prestadores de tais serviços gerem bens e direitos públicos - rodovias, portos - ou de natureza semelhante, como os bens reversíveis, afetos à prestação do serviço público, e, em última análise, respondem pelo próprio serviço delegado que pertence à União, titular de tais prestações.

Conscientes de seu papel na formulação e execução das políticas públicas, os Tribunais de Contas têm evoluído nas questões afetas a gestão pública ambiental. Um exemplo deste “despertar ecológico” pode ser aferido do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, ocorrido entre os dias 16 e 19 de novembro de 2010 em Manaus, onde foi aprovada pelos Tribunais de Contas participantes a Carta da Amazônia, instrumento que demonstrou o compromisso de cumprirem seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente, donde se destaca o exame das questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência (anexo).

Nesse panorama e visando apresentar um estudo de caso, o capítulo seguinte propõe-se a retratar a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas concessões de serviços públicos sob a sua jurisdição quanto ao aspecto da sustentabilidade ambiental, além de abordar as principais medidas adotadas na sua própria gestão ambiental, considerando a necessidade, do ponto de vista da responsividade, dos órgãos de controle externo demonstrarem conformidade entre as ações praticadas em suas fiscalizações e em seu âmbito interno.

#### **4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: UM ESTUDO DE CASO**

No capítulo anterior restou demonstrada a incumbência do Poder Público, no âmbito da governança ambiental e ante o seu dever de responsividade aos anseios da população, da proposição de normas e efetivação de políticas públicas voltadas à promoção do princípio do desenvolvimento sustentável. Nesse viés, concluiu-se que as compras sustentáveis devem integrar a rotina da Administração Pública, devido à obrigatoriedade da inserção de critérios de sustentabilidade nas licitações públicas, visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Consecutivamente, foi visto que o Estado deve absorver essa agregação ambiental em outros setores, como nas concessões de serviços públicos.

Também foi visto que a sustentabilidade ambiental tem permeado de forma multidisciplinar as ações nas organizações públicas e privadas e a transversalidade, uma de suas características principais, não deixa de alcançar as concessões públicas. Assim, a responsividade também compõe a temática ambiental, pela necessidade que tem o Estado de dar uma resposta à sociedade quanto ao regular desenvolvimento das atividades delegadas a particulares, que devem estar pautadas na sustentabilidade.

Por fim, ao considerar o meio ambiente como bem de uso comum do povo, ressaltou-se o dever dos Tribunais de Contas, enquanto instituição constitucionalmente incumbida de exercer o controle externo mediante inquéritos, inspeções, auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além de outras entidades que gerenciam, arrecadam, guardam, administram ou utilizam recursos públicos, de realizarem a fiscalização ambiental, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, voltados à eficiência e eficácia, especialmente sobre as concessões de serviços públicos.

Nesse panorama, o presente capítulo propõe-se a apresentar alguns exemplos de critérios de sustentabilidade ambiental a serem fiscalizados nas concessões de serviços públicos e, visando a elaboração de um estudo de caso, retratar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, doravante designado como TCE/SC, nas concessões de serviços públicos sob a sua jurisdição, quanto ao aspecto da sustentabilidade ambiental, além de abordar as principais

medidas implementadas internamente no órgão, considerando a necessidade, do ponto de vista da responsividade, dos órgãos de controle externo demonstrarem conformidade entre as suas atribuições fiscalizatória e administrativa.

#### 4.1 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

A CRFB/88, em seu art. 170, VI, estabelece a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos, serviços e de seus processos de elaboração e prestação. O art. 225 também determina o compartilhamento da responsabilidade entre o Poder Público e a sociedade na preservação do meio ambiente, de modo a assegurar uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Desta forma, os serviços públicos devem primar pelo respeito ao meio ambiente desde a fase de estudos prévios, até o final de seu prazo de execução.

Mesmo que não existisse a previsão de observância de qualquer critério de sustentabilidade ambiental em regulamentos ou leis, a própria CRFB/88 e os acordos internacionais ratificados pelo Brasil permitem que o Estado venha criar e exigir a observância dessa modalidade de critério através de editais e termos de referência licitatórios, desde que não impliquem em discriminação de potenciais participantes, nem frustrem sua competitividade, em observância ao princípio da isonomia. Nesse sentido se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ARRENDAMENTO DE EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS DE PESCA. EDITAL DE CONVOCAÇÃO. NORMA RESTRITIVA. PRESERVAÇÃO DA FAUNA MARINHA. LEGALIDADE.

1. Não há se cogitar de ilegalidade de norma editalícia que, concebida com base em estudos científicos, tem por fim assegurar a preservação da fauna marinha e a sustentabilidade da pesca no litoral brasileiro.
2. Descabe ao Poder Judiciário, sob pena de interferir na órbita no Executivo, adentrar o mérito da pertinência de norma técnica elaborada com a finalidade de regular a atividade pesqueira.
3. Mandado de segurança denegado. (BRASIL, 2007a).



Atualmente, a Administração Pública, especialmente a Federal, dispõe de instrumentos legais voltados ao desenvolvimento sustentável. Alguns deles, embora direcionados às compras públicas, podem ser aplicados nas concessões de serviços públicos, cabendo ao gestor público analisar sua viabilidade em cada caso concreto, em face do objeto licitado.

No âmbito federal, antes mesmo da inserção da obrigatoriedade da promoção do desenvolvimento sustentável pela Administração Pública na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão já havia editado a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010c), que apresenta uma série de critérios de sustentabilidade ambiental a serem observados na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras. Na contratação de obras e serviços de engenharia, por exemplo, os projetos devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental.

Valendo-se de outra norma aplicável ao Governo Federal, como exemplo a ser seguido, o Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012 (BRASIL, 2012), veio regulamentar o art. 3º da Lei nº 8.666/93 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações, dentre os quais destaca-se a exigência de menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água, preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local, maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia, maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local, maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra, uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais, além de origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Especificamente em relação à inclusão de critérios de sustentabilidade nas concessões públicas, sem a intenção de esgotar o assunto ou aspectos legais, cita-se, exemplificativamente, os seguintes instrumentos de fiscalização:

a) *Gerenciamento de Resíduos Sólidos*: A Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010d), que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), apresenta, dentre seus princípios, o desenvolvimento sustentável, a ecoeficiência (bens e serviços qualificados, preços competitivos, consumo de

recursos naturais a níveis sustentáveis, redução de impacto ambiental e qualidade de vida) e a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

A PNRS merece um especial destaque, pois dispõe de critérios e instrumentos que visam à proteção da saúde pública e qualidade ambiental; não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos; incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados; gestão integrada de resíduos sólidos; articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos; capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira.

Além disso, prioriza os produtos reciclados e recicláveis nas aquisições e contratações governamentais; bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético, estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Destaca-se, ainda, a exigência da implementação de logística reversa, proporcionando o retorno dos resíduos aos seus geradores para que sejam tratados ou reaproveitados, e da elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos.

Em Santa Catarina o Decreto nº 3.272, de 19 de maio de 2010 (SANTA CATARINA, 2010), fixou os critérios básicos a serem observados na elaboração dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Municipais, previstos nos arts. 265 e 266 da Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009 (SANTA CATARINA, 2009a), que institui o Código Estadual do Meio Ambiente.

Quantos aos resíduos gerados pela Construção Civil, a Resolução CONAMA nº 301, de 05 de julho de 2002 (BRASIL, 2002) estabelece critérios e procedimentos para a sua gestão;

b) *Estudo de impacto e licenciamento ambiental*: CRFB/88 impõe a Administração Pública o dever de exigir, na forma da lei, a apresentação de estudo prévio de impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente causadora de dano ao meio ambiente. A Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997) regulamenta os aspectos gerais do licenciamento ambiental;

c) *Política Nacional sobre Mudanças no Clima*: Instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), a Política Nacional sobre Mudanças no Clima (PNMC), dispõe que as ações dela decorrentes deverão observar os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, por considerar que o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional.

Em Santa Catarina, a Lei nº 14.829, de 11 de agosto de 2009 (SANTA CATARINA, 2009b), prevê que “As licitações para aquisição de produtos e serviços pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Estado devem, no que couber, incluir critérios ambientais que atendam às diretrizes e objetivos desta Política” (art. 25).

d) *Política Nacional do Meio Ambiente*: A Lei nº 6.938/81 disponibiliza diversos instrumentos preventivos de danos ao meio ambiente, como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, zoneamento ambiental, avaliação de impactos ambientais, licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e incentivos a produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

O Estado de Santa Catarina detém o Código Estadual do Meio Ambiente – Lei nº 14.675/09, há pouco mencionado, que estabelece normas visando à proteção e à melhoria da qualidade ambiental no seu território. Destaca-se a previsão de que as entidades e os órgãos da Administração Pública Estadual devem optar, preferencialmente, nas suas compras e contratações, pela aquisição de produtos de reduzido impacto ambiental, que sejam duráveis, advindos de recursos naturais renováveis, não perigosos, recicláveis, reciclados e passíveis de reaproveitamento, devendo especificar essas características na descrição do objeto das licitações, observadas as formalidades legais;

e) *Agendas Ambientais*: a fiscalização pode considerar a observância de compromissos assumidos pelas instituições públicas por intermédio de Agendas Ambientais, como os insertos na Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P). A A3P é um projeto de adesão voluntária, com o intuito de revisar os padrões de produção de consumo e adotar novos referenciais na busca da sustentabilidade no âmbito da Administração Pública e seu maior desafio é promover a responsabilidade socioambiental como política governamental, de forma a auxiliar a integração da agenda de crescimento econômico concomitantemente ao desenvolvimento sustentável (AMORIM, 2012)<sup>9</sup>. Também pode-ser fiscalizar a aplicação dos princípios defendidos pela Agenda 21, como o da precaução e da prevenção.

Os Tribunais de Contas disponibilizam de diversos instrumentos de fiscalização ambiental, como os exemplificativamente citados, os quais podem incentivar mecanismos de planejamento e auxiliar na institucionalização, pela Administração Pública, de uma rotina que permita a inclusão de critérios de sustentabilidade voltados à eficiência e eficácia das concessões de serviços públicos.

---

<sup>9</sup> A Agenda Ambiental na Administração Pública ou A3P se fundamenta nas recomendações do Capítulo IV da Agenda 21, que indica aos países o “estabelecimento de programas voltados ao exame dos padrões insustentáveis de produção e consumo e o desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de estímulo a mudanças nos padrões insustentáveis de consumo”, no Princípio 8 da Declaração do Rio/92, que afirma que “os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas” e, ainda, na Declaração de Joanesburgo, que institui a “adoção do consumo sustentável como princípio basilar do desenvolvimento sustentável”. São cinco os eixos temáticos que integram a A3P: gestão de resíduos, licitação sustentável, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação dos servidores e uso racional dos recursos. (BRASIL, 2013c).

## 4.2 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO

Em consonância com as competências deferidas aos Tribunais de Contas pela CRFB/88, a Constituição do Estado de Santa Catarina atribuiu ao TCE/SC às funções de apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado, as quais serão anexadas às dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, além das contas prestadas pelos prefeitos municipais, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a municípios, através de convênios e de subvenções a entidades privadas. O TCE/SC também responde consultas e apura denúncias em seu âmbito de fiscalização, além de verificar o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal do Estado e municípios.<sup>10</sup>

Ao TCE/SC compete auxiliar a Assembléia Legislativa do Estado e as Câmaras Municipais, no exercício do controle externo, sem subordinação hierárquica ou administrativa. Trata-se de um órgão técnico autônomo e independente, com atribuições de natureza administrativa, voltadas a apreciação e julgamento das contas dos administradores públicos.

A Corte de Contas catarinense exerce as funções *opiativa* - quando emite o parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo governador do Estado e pelos prefeitos municipais; *consultiva* - quando responde às consultas formuladas em tese sobre atos sujeitos à sua fiscalização; *corretiva* – quando fixa prazos para que o responsável tome as providências necessárias ao cumprimento da lei diante da ilegalidade de determinado ato; *jurisdicional* - quando julga as contas dos administradores públicos e registra atos de pessoal; *de assessoramento* – quando representa ou recomenda à autoridade competente a correção de eventuais erros; e *orientadora* - quando realiza cursos, debates e reuniões promovidas, em sua sede e no interior do Estado, com a finalidade de orientar os administradores públicos.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Conforme o art. 59 e 113 da Constituição do Estado (SANTA CATARINA, 1989), c/c Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

<sup>11</sup> Fonte: Assessoria de Comunicação do TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/instituicao/papel>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

No plano infraconstitucional a Lei Complementar (estadual) nº 202, de 15 de dezembro de 2000 – Lei Orgânica do TCE/SC (SANTA CATARINA, 2000), define como jurisdicionado “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária” (art. 6º, I). Dessa forma, adentra em sua competência a fiscalização das concessões de serviços públicos.

Salienta-se que os órgãos de controle externo devem exercer uma fiscalização efetiva, assente, não apenas da inserção de critérios de sustentabilidade ambiental nos editais visando à concessão de serviços públicos, mas também durante a execução do contrato. É o caso, por exemplo, de uma concessão de serviço público de coleta de resíduos sólidos (lixo) prevendo a destinação ambientalmente correta para produtos recicláveis no instrumento convocatório. Essa destinação deve ser fiscalizada tanto pela Administração Pública contratante, quanto pelo Tribunal de Contas, para que se afigure, dentre outros fatores, a forma de coleta dos produtos com relação aos não recicláveis (seletividade) e a destinação correta desses produtos, como às associações de reciclagem.

Ante o dever dos Tribunais de Contas realizarem a fiscalização ambiental, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, voltados à eficiência e eficácia das concessões de serviços públicos, no âmbito de atuação do TCE/SC constata-se a possibilidade do acompanhamento prévio, concomitante e posterior das concessões, onde se destaca como principais instrumentos de atuação disponíveis nesse setor:

a) análise dos editais de concorrência pública para a concessão dos serviços em momento prévio a sua abertura, a qual pode ser embasar a sustação cautelar do ato, que terá seguimento apenas diante da correção do edital ou se forem acatadas as justificativas da Unidade Gestora;

b) aprimoramento da fiscalização de licitações e contratos da Administração Pública com a criação, em 2007, da Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC), que tem dentre as suas principais atividades a análise de editais e representações, além da realização de auditorias de obras e serviços de engenharia;

c) exame de denúncias e representações sobre os editais, contratos, procedimentos licitatórios e execução contratual;

- d) análise de atos e contratos jurídicos e análogos;
- e) auditorias de regularidade, destinadas a verificar a legalidade, economicidade e legitimidade dos atos de gestão quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- f) auditorias operacionais, cujo objeto reside na avaliação de desempenho sobre os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e outras dimensões de avaliação como a *Accountability*, transparência e sustentabilidade;
- g) instauração de processos específicos de monitoramento das deliberações do Tribunal Pleno em processos de auditorias operacionais;
- h) capacitação dos servidores em área específica, através de especialização em controle externo nas concessões de serviços públicos junto a Fundação Escola de Governo (ENA);
- i) existência de ouvidoria, que pode servir de instrumento apto ao atendimento dos cidadãos-usuários dos serviços públicos na denúncia de ilegalidades; e
- j) captação de recursos financeiros voltados à qualificação e capacitação dos servidores como o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX).

Por meio do Sistema de Consulta de Processos (SIPROC), constatou-se que o TCE/SC, ao efetuar o exame de concessões de serviços públicos, demonstrou preocupação voltadas à questão ambiental, das quais cita-se:

- a) Decisão nº 3363/2011, proferida no processo nº ELC-11/00024660. Objeto: concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no município de Itapoá. O edital foi considerado regular, contudo, foi determinado ao Município que somente procedesse à assinatura do contrato após a obtenção da competente Licença Ambiental – LAP, seguido da comprovação ao TCE/SC;
- b) Decisão nº 1068/2013, proferida no processo nº ELC-12/00220959. Objeto: Outorga de concessão, com exclusividade, para prestação do serviço público municipal de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Porto Belo. O edital foi declarado ilegal devido a uma série de irregularidades, dentre elas a ausência de consideração dos custos relativos à medida compensatória pela necessidade de supressão (corte de vegetação) na área de

acesso à Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) e à Área de Preservação Permanente (APP) do Rio Perequê, definida na Licença Ambiental Prévia da Fundação do Meio Ambiente (FATMA);

c) Decisão Preliminar n° 1063/2013, proferida no processo n° ELC - 12/00424449. Objeto: Outorga de concessão para a prestação de serviço público municipal de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em decisão ainda passível de retificação, foi constada a ausência de elementos que demonstrem o tratamento do impacto ambiental do empreendimento;

d) Decisão n° 3521/2008, proferida no processo n° RLA-07-00603395. Objeto: Auditoria Operacional na concessão de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos de Itajaí e no programa "Lixo Reciclado – Tarifa Zero" - Exercícios de 2006 e 2007. Foi aprovado o Plano de Ação apresentado pela Unidade Gestora (processo n° PMO-08/00690532), para solucionar os problemas apresentados na Decisão n° 3521/2008. Dentre as diversas medidas recomendadas cita-se: exigir da concessionária o cumprimento dos padrões legais de lançamento dos efluentes líquidos em corpos hídricos e a implantação do sistema de raízes; o monitoramento diário das condições de cobertura dos resíduos sólidos urbanos no novo aterro sanitário da localidade de Canhanduba, para isolar o lixo e evitar a presença de animais; o aprofundamento de estudo sobre a utilização de equipamentos para compactação de lixo com maior porte, garantindo que os resíduos ocupem uma área menor e tenha menos volume, o que contribui para o aumento da vida útil do aterro, a estabilidade do material e a menor geração de gases e líquidos percolados; a ampliação dos meios de divulgação do roteiro da coleta seletiva em dias diferenciados, evitando que o material reciclado seja coletado com o comum e depositado no aterro sanitário; além de realizar ações que visem ao aproveitamento dos resíduos orgânicos e o cadastramento de todos os catadores informais;

e) Decisão n° 2969/2011, proferida no processo n° RLA-10/00467209. Objeto: Auditoria Operacional no Sistema de Esgotamento Sanitário de Balneário Camboriú, com abrangência aos exercícios de 2009 e 2010. Foi aprovado o Plano de Ação apresentado pela Unidade Gestora (processo n° PMO-11/00581607), para solucionar os problemas ambientais apresentados na Decisão n° 525/2011, visando obter a licença ambiental de operação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Nova Esperança; obter a outorga de direito de uso do Rio Camboriú para disposição



de efluente no corpo hídrico, obter o alvará sanitário da ETE Nova Esperança, adequar o tratamento do efluente para atendimento ao padrão de lançamento, dar destinação adequada ao lodo retirado (dragado) das lagoas de estabilização e facultativas da ETE Nova Esperança, destinar adequadamente os resíduos sólidos resultantes do processo de tratamento do esgoto da ETE Nova Esperança, instituir a política municipal de saneamento básico, Elaborar, aprovar e implantar o Plano Municipal de Saneamento Básico, estabelecer e implementar objetivos, metas e indicadores de desempenho do serviço de esgotamento sanitário, criar o Conselho Municipal de Saneamento Básico, fiscalizar todas as ligações de esgoto e proceder às ligações de esgoto não realizadas onde há rede coletora disponível, implantar ações para universalizar as ligações à rede coletora de esgoto e realizar pesquisa de organismos patogênicos no Pontal Norte da Praia Central;

f) Decisão nº 757/2011, proferida no processo nº RLA-09/00547928. Objeto: Auditoria Operacional no serviço de abastecimento de água de Florianópolis, com abrangência aos exercícios de 2008 e 2009. Entidades: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN); Prefeitura Municipal de Florianópolis (Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e Secretaria Municipal de Saúde/Gerência de Vigilância Sanitária e Ambiental da Diretoria de Vigilância em Saúde) e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Foi aprovado o Plano de Ação apresentado pela Unidade Gestora (processo nº PMO-11/00393940), para solucionar os problemas ambientais apresentados na Decisão nº 3505/2010, dentre elas: falta de ações de proteção dos mananciais que abastecem Florianópolis, falta de controle do volume de água extraída dos mananciais subterrâneos e desconhecimento do total de carga poluidora que neles penetram, ausência de dispositivos de segurança contra vandalismo, poluição acidental e desperdícios nos poços dos sistemas Costa Norte e Costa Leste Sul, ausência de procedimentos para garantir a qualidade da água da Lagoa do Peri e da Estação de Tratamento do Sistema Costa Leste Sul, perda de água durante a distribuição, ausência de Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão e das Bacias da Ilha de Santa Catarina, falta de ambiental de operação das estações de tratamento de água do Sistema Integrado (Morro dos Quadros), do Sistema Costa Leste Sul (Lagoa do Peri) e Sistema Costa Norte (Ingleses) e a necessidade de implantação de programa permanente de proteção das águas subterrâneas dos Aquíferos Ingleses e Campeche.

Da pesquisa realizada, verifica-se que o TCE/SC tem fiscalizado, mesmo que timidamente, questões afetas a sustentabilidade, contudo, ainda não existem deliberações específicas a respeito de dever de observância de critérios de sustentabilidade ambiental pela Administração Pública nas licitações para compras públicas ou concessões de serviços públicos e PPPs.

Ocorre que, do ponto de vista da reponsividade ambiental, a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas só será efetivo se internamente esses órgãos de controle também o fizerem.

Conforme adverte Rozangela Motiska Bertolo, Auditora Substituta de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, as Cortes de Contas estão vinculadas aos dispositivos constitucionais que tutelam o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, devendo não apenas viabilizar esse direito, mas maximizar sua eficácia através de instrumentos, dentre eles, a implementação de licitações sustentáveis. A Auditora alerta que os Tribunais de Contas devem atuar tanto no âmbito competório interno, como na orientação nas suas atribuições fiscalizatórias, mediante o desenvolvimento de critérios e metodologias adequadas para assegurar igualmente a competitividade própria aos procedimentos licitatórios (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Nesse sentido, as perspectivas são muito positivas no âmbito do TCE/SC, que desponta como uma das primeiras Cortes de Contas a se preocupar com a sua gestão ambiental.

Em 2012, na gestão do Conselheiro Cesar Filomeno Fontes, o TCE/SC iniciou as atividades voltadas à sustentabilidade ambiental, tendo continuidade e intenso avanço na gestão atual, presidida pelo Conselheiro Salomão Ribas Junior, que pretende iniciar as compras públicas sustentáveis para o órgão, além de capacitar os gestores públicos a fazerem o mesmo.

Assim, mediante a implementação de ações sustentáveis no seu âmbito competório e gestacional, o TCE/SC tem demonstrado que seu papel não é apenas o de controlador externo, mas, antes disso, o de cumprir internamente os mandamentos constitucionais, no intuito de demonstrar coerência entre a fiscalização exercida e sua atuação interna. Para tanto, cita-se importantes medidas adotadas pelo TCE/SC:

a) *Green Building* ou “Prédio Verde”: o novo edifício-sede buscou obter as melhores soluções prediais em relação ao meio ambiente, a cidade e o ser humano, utilizando tecnologias avançadas com vistas à funcionalidade, plasticidade, conforto, melhor visual e a máxima qualidade interna com o mínimo de consumo energético e mínima poluição. Segundo o engenheiro Ângelo Luiz Buratto, servidor do órgão e coordenador da comissão de fiscalização da obra “O projeto buscou a segurança, a sustentabilidade, a acessibilidade e o respeito ecológico, tudo unido à economicidade”;<sup>12</sup>

b) *Grupo de Trabalho “Sustentabilidade no TCE/SC”*: Através da Portaria n. TC-0200/12 (SANTA CATARINA, 2012a), foi instituído o grupo para planejar e implementar a adoção de medidas socioambientais no âmbito do Tribunal mediante o Projeto “Sustentabilidade no TCE/SC”. O grupo iniciou uma campanha em prol do meio ambiente e teve repercussão muito positiva no órgão, tendo como principais conquistas a redução e reaproveitamento de papéis no desenvolvimento das atividades administrativas e de controle de externo. Através da Portaria n. TC-0367/12 (SANTA CATARINA, 2012b), foram adotadas medidas socioambientais em relação ao uso racional do papel, como o uso do papel reciclado, impressões no modo frente e verso e priorização do uso do *e-mail* institucional e do telefone como ferramentas de comunicação interna e externa, em vez da comunicação impressa. Também foram distribuídas canecas de porcelana a servidores e estagiários, visando reduzir o consumo de copos descartáveis, pois somente em 2011 foram utilizados cerca de 500 mil copos plásticos de água e café na Instituição<sup>13</sup>. Este grupo também foi responsável pela criação do logo da campanha “TCE Verde: sustente essa ideia”:



<sup>12</sup> Fonte: Assessoria de Comunicação do TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/noticias/noticia/3525>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>13</sup> Fonte: Assessoria de Comunicação do TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/noticias/noticia/2990>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

c) *Semana do Meio Ambiente*: O TCE passou a comemorar o Dia Mundial do Meio Ambiente (05 de junho) dedicando essa semana a uma programação com palestras, oficinas e outras atividades, visando à capacitação e reflexão sobre temas relacionados à área. Este ano, a semana do Meio Ambiente do TCE/SC foi compartilhada com o Tribunal de Justiça Catarinense, e visou estimular os servidores a adoção de práticas socio-ambientais e ampliar a reflexão sobre o papel da Administração Pública como indutora do desenvolvimento nacional sustentável.

Algumas das ações praticadas nesta Semana foram a distribuição de mudas de árvores frutíferas, exposição de peças do “Museu do Lixo”, apresentação musical voltada ao meio ambiente, projeção de vídeos educativos, exposição do professor Juarez Freitas sobre “Licitações e Sustentabilidade”, Oficina sobre “Tribunal de Contas de Santa Catarina e sustentabilidade”, palestra do coordenador-geral da Secretaria de Gestão Ambiental do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Roger Tang Vidal, sobre “Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – A responsabilidade compartilhada pela logística reversa de resíduos – Case TJSC”, além do Colóquio sobre Contas Públicas Sustentáveis, contando com a palestra da diretora do Departamento de Logística do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ana Maria Vieira Santos Neto, que abordou a evolução das contratações públicas sob a ótica da sustentabilidade;<sup>14</sup>

d) *Previsão de ato normativo incluindo critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços*: O TCE/SC deverá aprovar ainda em 2013 um ato normativo estabelecendo a inclusão de critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços pela Instituição. O anúncio foi feito pelo presidente Salomão Ribas Junior no primeiro dia da programação da Semana do Meio Ambiente de 2013, oportunidade em que também ressaltou ser “a melhor maneira que encontramos para poder exigir dos fiscalizados idêntico procedimento”.

A norma terá como base o resultado de uma auditoria operacional conjunta da Diretoria de Atividades Especiais (DAE) e da Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC) que será realizada no Departamento de Compras e Contratos, vinculado à Diretoria de Administração e Finanças (DAF) do TCE/SC.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Fonte: Assessoria de Comunicação do TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/noticias/noticia/3506>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>15</sup> Fonte: Assessoria de Comunicação do TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/noticias/noticia/3542>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

Para o Conselheiro Ribas Junior, a futura Resolução será uma das contribuições que a Corte de Contas catarinense pretende oferecer, a curto e médio prazo, em associação aos demais esforços que estão sendo realizados em favor do desenvolvimento sustentável no país. O presidente acredita que o documento vai servir de referência para os órgãos públicos do Estado e dos municípios catarinenses sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas. “Nossa proposta é também oferecer um instrumento útil de consulta para elaboração de editais de licitação, de termos de referência e de especificações que ajude os agentes públicos a usar o poder de compra da Administração Pública em favor do desenvolvimento sustentável e de políticas que busquem a formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, para as atuais e futuras gerações”, esclareceu o douto Conselheiro.<sup>16</sup>

A exemplo de outros órgãos, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal), a Advocacia Geral da União (Guia Prático de Licitações Sustentáveis), e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (Guia de Contratações Sustentáveis na Justiça do Trabalho), o TCE/SC também pretende criar um instrumento que vise a inserção da sustentabilidade na rotina do órgão.

e) *Criação da Comissão Gestora da Agenda Ambiental*: Conforme a Portaria nº TC-0294/2013 (SANTA CATARINA, 2013b), esta Comissão tem por objetivo melhorar o desempenho socioambiental, com controle e redução dos impactos ambientais pelo desenvolvimento e aplicação de ações estruturadas dentro de um planejamento ambiental;

f) *Termo de Adesão celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, para a implantação da A3P*: visa integrar esforços para desenvolver projetos destinados à implantação do A3P, visando à inserção da variável socioambiental no seu cotidiano e na qualidade de vida do ambiente de trabalho.

Assim, embora o TCE/SC ainda não tenha deliberações específicas a respeito do dever de observância de critérios de sustentabilidade ambiental, pela Administração Pública, nos editais de concessões de serviços públicos ou na contratação de bens e outros serviços, observa-se a preocupação do órgão com o

---

<sup>16</sup> Fonte: Assessoria de Comunicação do TCE/SC. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/noticias/noticia/3529>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

meio ambiente não somente pela questão legal que impõe sua observância, mas porque se trata de uma necessidade social e, como órgão fiscalizador, está procurando anteceder o bom exemplo à sociedade e aos seus jurisdicionados para, então, exigir dos fiscalizados igual procedimento.

## CONCLUSÃO

Ante a crise ambiental em que vivemos, a presente pesquisa destacou a constitucionalização do direito fundamental ao meio ambiente e o dever do Estado em aprimorar sua capacidade de governança e responsividade (resposta) à sociedade, na prática de atos e tomada de decisões relativas às questões ambientais. Conclui-se que a aliança entre o desenvolvimento e o equilíbrio ecológico é um dever intrínseco da gestão pública, que deve prestar contas à sociedade das suas decisões e do uso adequado dos recursos públicos, demonstrando seu comprometimento com o meio ambiente.

Nesse panorama, restou demonstrado que as licitações e as concessões de serviços públicos se apresentam como importantes e eficientes instrumentos para promoverem o desenvolvimento nacional sustentável. Também restou configurado que as contratações sustentáveis encontram suporte no ordenamento jurídico pátrio por meio dos tratados internacionais, CRFB/88, leis e demais atos normativos citados nesta pesquisa.

Algumas dificuldades ainda existem na concretização das licitações sustentáveis, o que é natural devido às recentes mudanças legais sobre o tema - que exigem uma profunda remodelagem jurídica e procedimental para sua afirmação, mas principalmente em face da necessidade de mudar a visão míope da Administração Pública quando mensura o custo do bem ou serviço contratado apenas sob o viés econômico.

O exercício do controle externo preventivo, didático e coercitivo pode ser o mecanismo garantidor da credibilidade das prestações de contas à sociedade e avaliar quão bem as expectativas legítimas da população estão sendo atendidas. Nesse sentido, os Tribunais de Contas devem exercer uma fiscalização assente, tanto da inserção, quanto da observância de critérios de sustentabilidade ambiental na execução dos contratos administrativos.

Desta forma, a estrutura operacional do TCE/SC deve estar preparada para orientar e fiscalizar a inclusão de variáveis ambientais nas contratações públicas, especialmente nas concessões de serviços públicos. Assim, retomando o objetivo da pesquisa, de que forma o TCE/SC tem desempenhado sua missão constitucional de controlador externo nas concessões de serviços públicos ante a perspectiva da sustentabilidade ambiental?

Após a análise realizada nas decisões do TCE/SC, denota-se que, embora não haja uma deliberação especificamente voltada à fiscalização da adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas concessões de serviços públicos, existem deliberações esparsas que remetem a preocupação da Corte de Contas com o meio ambiente, como a fiscalização de licenças ambientais, impacto ambiental do empreendimento e monitoramento da execução dos planos de ações elaborados pelas Unidades Gestoras visando o cumprimento de determinações e recomendações do Tribunal em processos de auditorias operacionais em prol do meio ambiente.

O TCE/SC ainda sinaliza como agente multiplicador de boas práticas na sociedade ao despontar como uma das primeiras Cortes de Contas a iniciar estudos para implementar a sua própria gestão ambiental, pois entende que as questões que envolvem a sustentabilidade ambiental na fiscalização das licitações públicas dependem da efetividade em seu âmbito interno. Também é o primeiro Tribunal de Contas Estadual a aderir a A3P.

Cumpra salientar a importância e preocupação que o TCE/SC tem demonstrado em relação à fiscalização das concessões de serviços públicos, tanto que em parceria com a Fundação Escola de Governo (ENA), financiou o curso de “Especialização em Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos” aos seus servidores, onde também foram abordadas questões ambientais através da disciplina “Direito Ambiental nas Concessões”.

Em relação à análise das concessões de serviços públicos, o TCE/SC tem realizado sua avaliação normalmente através da análise prévia de editais, tendo, ainda, realizado algumas auditorias operacionais, como as mencionadas nesta pesquisa. No que concerne as PPPs, apesar de duas tentativas municipais frustradas, verifica-se sua inexistência no Estado até a presente data.

Quanto à análise de editais de licitação, o TCE/SC a procede com amparo na Instrução Normativa nº TC-05/2008 (SANTA CATARINA, 2008), que estabelece procedimentos para o exame de editais de concorrência, incluindo as concessões e permissões de serviços públicos, e de pregão presencial e eletrônico realizados pelos Poderes, órgãos e entidades da Administração Pública do Estado e dos Municípios. Através dessa norma o TCE pode determinar a sustação do procedimento licitatório, quando verificada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito.



Encontra-se em trâmite no TCE/SC o Processo Normativo (PNO) nº 11/00676306, que visa reformular a Instrução Normativa nº TC-05/2008, para dispor sobre a remessa, por meio eletrônico, de documentos e informações necessárias ao exame da legalidade de licitações, contratos, acordos e outros instrumentos congêneres firmados pela Administração Pública do Estado e dos Municípios.

Tanto a Instrução Normativa em vigor quanto a objeto do processo PNO 11/00676306 não dispõe de uma normatização especificamente direcionada para a análise das concessões de serviços públicos e PPPs. Mesmo lhe sendo subsidiariamente aplicável a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as concessões públicas e PPPs se revestem de peculiaridades, como o prazo de duração e a modelagem econômico-financeira, as quais requisitam um regramento próprio para seu exame, a exemplo do editado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - Instrução Normativa n.º 06/2011, que trata dos procedimentos relativos à contratação de empreendimentos de Parcerias Público-Privadas (MINAS GERAIS, 2011) e pelo Tribunal de Contas da União - Instrução Normativa nº 52/2007, que dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (BRASIL, 2007b).

Assim, conclui-se, inicialmente, que o TCE/SC deve avançar no tema e disciplinar os procedimentos de análise das concessões de serviços públicos e PPPs, tanto no âmbito de análise prévia, quanto concomitante à sua execução, por meio de Instrução Normativa específica para cada um desses institutos. Para tanto, sugere-se que as Instruções Normativas venham ao encontro dos acordos e normas protetivas ambientais citadas nesta pesquisa para dispor sobre a fiscalização de critérios de sustentabilidade ambiental nas concessões de serviços públicos.

Por outro lado, o TCE/SC dispõe de uma diretoria voltada à fiscalização de licitações e contratos administrativos, denominada Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (DLC). Contudo, não há nesta diretoria uma coordenação especializada na análise das concessões de serviços públicos e PPPs.

Em atenção às peculiaridades que envolvem a matéria, também sugere-se que o TCE/SC instaure no âmbito da DLC uma coordenação especializada na fiscalização das concessões de serviços públicos e PPPs, composta de equipe multidisciplinar, investida de auditores fiscais de controle externo comprometidos com o constante aperfeiçoamento e capacitação técnica que o tema exige.

A presente pesquisa representa um estímulo à continuidade dos estudos, reflexões e desenvolvimento de ações sobre a observação de critérios de sustentabilidade e responsividade ambiental nas aquisições e concessões públicas, à luz do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2010.

ALVES, Elizete Lanzoni. **A proteção ambiental e a instrumentalidade da averbação informativa de áreas contaminadas no registro de imóveis**: uma perspectiva da *Accountability* Ambiental na Sociedade de Risco. 2013. 419 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina – Curso de Direito, Florianópolis, 2013.

\_\_\_\_\_. Direito ambiental na sociedade de risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista direito ambiental e sociedade**, v.1, n. 1, p. 73-93, jan./jun. 2011.

\_\_\_\_\_; BALTAZAR, Iolmar Alves. Responsabilidade socioambiental no âmbito do Judiciário: um compromisso com as futuras gerações. **Revista da Academia Judicial**, v. I, n. 0, dez. 2010.

AMORIM, José Carlos Souza de. Práticas da A3P. *In*: BLIACHERIS, Marcos Weiss; Ferreira, Maria Augusta Soares de Oliveira (Coord.). **Sustentabilidade na administração pública**: valores e práticas de gestão socioambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

AYALA, Patryck de Araújo. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2011.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 57-130.

BIDERMAN, Rachel et al. **Guia de compras públicas sustentáveis**: o uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.gvces.com.br/arquivos/36/Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012.** Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa 01, de 19 de janeiro de 2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Brasília, 2010c. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2012/01/2010\\_01\\_mpog.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/2012/01/2010_01_mpog.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Brasília, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso: em 12 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 18 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 18 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm)>. Acesso em: 18 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.305, de 12 de agosto de 2010.** Brasília, 2010d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Brasília, 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda ambiental da administração pública.** Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/item/8852>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Protocolo de Quioto**. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/protocolo-de-quioto>>. Acesso em: 18 maio 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução CONAMA n° 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução CONAMA n° 301, de 05 de julho de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30102.xml>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Responsabilidade socioambiental**. Brasília, 2013c. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/526>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Princípios de interpretação ajudam o STJ a fundamentar decisões na área ambiental**. Brasília, 2010b. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97483](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97483)>. Acesso em: 14 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. MS n° 11.059-DF. Mandado de Segurança com pedido de liminar. Empresa Brasileira de Pesquisa e Desenvolvimento Oceânico Ltda versus Ministro da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca. Relator: João Otávio de Noronha. Brasília, 2007a. **Diário de Justiça da União de 12/11/2007**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501691109&pv=010000000000&tp=51C:\Users\usuario\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.IE5\K7SRZZP3\docID=629955>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Procurador Geral da República *versus* Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília/DF. Brasília, 2006. **Diário de Justiça da União de 03 fev. 2006**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Regulação de serviços públicos e controle externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008. Disponível em: <<portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056850.PDF>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa TCU n° 52, de 4 jul. 2007**. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090122/INT2007-052.doc>>. Acesso em: 2 ago. 2013.

CARTA da Amazônia. **Revista do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**. Manaus, 2010.

COSTA, Carlos Eduardo Lustosa da. As licitações sustentáveis na ótica do controle externo. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 14, p. 243-278, jan./fev. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, franquia, terceirização, parceira público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2012.

GUIMARÃES, Isac Pimentel et al. **Transparência na administração pública municipal: um estudo de caso sob a ótica dos fundamentos da *Accountability***, Salvador, 2008. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos08/458\\_Administracao%20Publica%20e%20Accountability.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos08/458_Administracao%20Publica%20e%20Accountability.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2013.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A ficção chamada lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <[http://www.oabjundiai.org.br/novosite/artigos/2005\\_2707\\_jussara.asp](http://www.oabjundiai.org.br/novosite/artigos/2005_2707_jussara.asp)>. Acesso em: 18 maio 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 30 maio 2013.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_; PILATI, Luciana Cardoso. Crise ambiental, sociedade de risco e estado de direito do ambiente. *In*: LEITE, José Rubens Morato (Coord). **Direito ambiental simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011a.

\_\_\_\_\_. Direito internacional ambiental. *In*: LEITE, José Rubens Morato (Coord). **Direito ambiental simplificado**. São Paulo: Saraiva, 2011b.

LUTZENBERGER, José Antônio Kroeff. **Fim do futuro?** Manifesto ecológico brasileiro. 3. ed. Porto Alegre: Movimento/UFRGS, 1983.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de política jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de. **Tribunal de contas e patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: RT, 2005.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 06 de 2011**. Disponível em:

<[http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN\\_2011/IN-06-11\\_1.pdf](http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2011/IN-06-11_1.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas concessões, permissões e parcerias**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

QUINTIERE, Marcelo. **Auditoria ambiental**. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2006.

OLIVEIRA, Josenaldo Bezerra de. **O controle interno frente à *Accountability***: o caso do Estado de Roraima. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Amazonas - Programa de Pós Graduação *stricto sensu* em Contabilidade e Controladoria. Manaus, 2009. Disponível em:

<<http://www.ppgcc.ufam.edu.br/dissertacoes/controladoria-e-contabilidade-org/73-josenaldo-bezerra-de-oliveira>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.rets.org.br/sites/default/files/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Nosso futuro comum**: relatório de Brundtland. Nairobi, 1987. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 18 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Declaração sobre o ambiente humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2013.

PÉRCIO, Gabriela Verona; RAMOS, Flávio. Preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais em licitações: uma análise crítica à luz do desenvolvimento nacional sustentável. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 14, n. 71, p. 61-81, jan./fev. 2012.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Desenvolvimento sustentável: a nova cláusula geral das contratações públicas brasileiras. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, v. 13, n. 67, maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=73648>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Parecer nº 27/2009**. Auditoria. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:0:437509942157954:DOWNLOAD:NO::P\\_CD\\_LEG:340919](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:0:437509942157954:DOWNLOAD:NO::P_CD_LEG:340919)>. Acesso em: 22 jun. 2013.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de 1989**. Florianópolis, 1989. Disponível em: <<http://www.ale.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.272, de 19 de maio de 2010**. Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003272-005-0-2010-004.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000**. Florianópolis, 2010. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI\\_ORGANICA\\_CONSOLIDADA.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/files/file/biblioteca/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009**. Florianópolis, 2009a. Disponível em: <[http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc...](http://www.sds.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc...)>. Acesso em: 22 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.829, de 11 de agosto de 2009**. Florianópolis, 2009b. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/geesp/docs/legislacao/estaduais/santa\\_catarina/14829\\_2009\\_lei.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/geesp/docs/legislacao/estaduais/santa_catarina/14829_2009_lei.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 16.020, de 06 de junho de 2013**. Florianópolis, 2013a. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2013/016020-011-0-2013-009.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2013.



\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa n. TC 05/2008**. Florianópolis, 2008. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao\\_normativa\\_n\\_05-2008\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao_normativa_n_05-2008_consolidada.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n° TC-0200/2012**. Florianópolis, 2012a. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria\\_n\\_\\_tc\\_200-2012\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria_n__tc_200-2012_consolidada.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n° TC-0367/2012**. Florianópolis, 2012b. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria\\_n\\_\\_tc\\_367-2012\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria_n__tc_367-2012_consolidada.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria n° TC-0294/2013**. Florianópolis, 2013b. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria\\_n\\_\\_tc\\_0294-2013\\_consolidada.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/portaria_n__tc_0294-2013_consolidada.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2013.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito**. Curitiba: Juruá, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TORRES, Rafael Lopes. Licitações sustentáveis: sua importância e seu amparo constitucional e legal. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 14, n. 71, p. 219-241, jan./fev. 2012.

ZYMLER, Benjamim; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

## **ANEXO - Carta da Amazônia**

Os Tribunais de Contas do Brasil e os participantes do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, reunidos de 16 a 19 de novembro de 2010 em Manaus, Coração da Amazônia.

Considerando a inquestionável importância da Amazônia, dos demais biomas brasileiros e de sua riquíssima biodiversidade para a existência e manutenção da vida em todas as suas formas, e das presentes e futuras gerações, sobretudo em tempos de mudanças climáticas,

Reconhecendo que o real progresso e crescimento econômico somente são possíveis por meio do desenvolvimento ecologicamente sustentável, que seja também social e economicamente justo,

Considerando a necessidade de os governos nacional, estaduais, distrital e municipais agirem de forma integrada, preventiva, precatória e eficaz para cumprir as obrigações internacionais e nacionais de proteção do meio ambiente,

Conscientes do papel fundamental dos Tribunais de Contas, instituições preventivas por excelência, para a adequada formulação e execução de políticas governamentais relativas à gestão pública ecologicamente sustentável e para a implantação da “Economia Verde”, por meio do controle contábil, orçamentário, financeiro e, agora, ambiental das contas públicas,

Considerando que o conceito de “Contas Públicas” é, simultaneamente, intrageracional e intergeracional, devendo incluir os impactos ambientais a serem sofridos pelas futuras gerações,

Convencidos de que as auditorias ambientais, para serem adequadas e eficazes, exigem alto grau de conhecimento especializado, não apenas das ameaças ambientais e dos impactos sociais e econômicos de projetos e empreendimentos públicos e privados, mas também dos instrumentos técnico-científicos necessários para o correto exame de conformidade e de desempenho ambientais,

Aprovam a seguinte Carta da Amazônia:

1. Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precatória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção

do meio ambiente.

2. O controle das contas públicas das diversas esferas governamentais deve considerar a competência comum relacionada à proteção do meio ambiente, o que leva à necessária colaboração entre os Tribunais de Contas, nos vários níveis de organização do Estado brasileiro, com intercâmbio contínuo de conhecimento e atuação conjunta, quando indicada.

3. Os Tribunais de Contas deverão promover o estudo das orientações da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (Intosai) e de outros organismos internacionais, buscando a harmonização dos métodos e padrões de auditoria ambiental utilizados no país, adaptando-os, quando necessário, às realidades regionais e locais.

4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação.

5. Os Tribunais de Contas envidarão esforços para criar e manter Grupos de Trabalho permanentes ou extraordinários, formados por profissionais da área ambiental das diversas Cortes brasileiras, para continuar o diálogo iniciado no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, buscando a produção e o intercâmbio de conhecimento técnico-científico especializado.

6. Os Tribunais de Contas comprometem-se, desde já, com a realização do II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas em 2011, em local e data a serem definidos.

Manaus, 19 de novembro de 2010.