

# PARECER N° , DE 2013

SF/13683.84665-03

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 578, de 2011, do Senador Cícero Lucena, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinar que obras com área construída acima de vinte mil metros quadrados atendam a critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social.*

RELATOR: Senador **JOSÉ AGRIPIINO**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 578, de 2011, de autoria do Senador Cícero Lucena, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinar que obras com área construída acima de vinte mil metros quadrados atendam a critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social.*

O projeto em exame promove uma alteração bem pontual na Lei nº 8.666, de 1993, incluindo parágrafo em seu art. 12, prevendo que os critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social a serem observados nas obras com área construída superior a vinte mil metros quadrados deverão ser estabelecidos no edital, em função das peculiaridades do local onde as obras serão executadas. A proposição prevê, ainda, uma *vacatio legis* de 180 dias para as alterações que promove na Lei Geral de Licitações.

A justificação atenta para a necessidade de conciliar a exploração dos fatores de produção com a preservação do meio ambiente e a promoção da justiça social, naquilo que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável. Ressalta, ainda, o papel do Estado como indutor de condutas dos particulares dirigidas à proteção ambiental e à justiça social, mormente através da utilização das compras governamentais como instrumento para atingir aqueles fins.

Após receber parecer deste colegiado, o projeto será examinado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à qual caberá decidir terminativamente sobre a matéria.

Antecederam-nos na relatoria do PLS os Senadores Lindbergh Farias, Aloysio Nunes Ferreira e Ivo Cassol. O Senador Lindbergh Farias produziu relatório pela aprovação do projeto, na forma de substitutivo que apresentou. O Senador Ivo Cassol elaborou relatório na mesma linha, mas, em lugar de um substitutivo, promoveu as alterações na proposição mediante duas emendas. Nenhum dos relatórios chegou a ser apreciado por este colegiado.

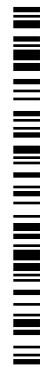
Por concordarmos com a análise já efetuada pelos relatores que nos precederam, tomaremos a liberdade de adotá-la neste relatório. Examinaremos também emenda oferecida ao PLS, após a apresentação do segundo relatório, pelo Senador Jorge Viana.

## **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão opinar sobre o PLS, em face do disposto no art. 102-A, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A competência material deste colegiado para o exame do projeto se assenta, portanto, em um dos critérios que, nos termos do PLS, deverão ser atendidos pelas obras contratadas pelo Poder Público: a sustentabilidade ambiental. Os demais aspectos deverão ser analisados pela CCJ, competente para opinar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos do art. 201, II, g, do RISF.

A obediência a normas de proteção ambiental pelas obras e empreendimentos públicos, além de encontrar fundamento na legislação geral sobre meio ambiente, inclusive na Constituição Federal (art. 222, § 1º), é prevista pelas próprias normas regedoras das licitações e contratos administrativos. A esse respeito, podemos citar o art. 6º, XI, da Lei nº 8.666, de 1993, segundo o qual o projeto básico das obras e serviços de engenharia deve conter elementos que assegurem o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, obrigação essa estendida ao projeto executivo, pelo art. 12, VII, da mesma Lei.

O dispositivo que o PLS pretende introduzir na Lei Geral de Licitações e Contratos contém uma exigência dirigida aos executores dos contratos de obras: a observância de critérios de sustentabilidade ambiental estabelecidos no edital. Seu âmbito de aplicação é limitado às obras com área construída superior a vinte mil metros quadrados. Embora a



SF/13683.846665-03

justificação pareça sugerir que tais critérios poderiam ser utilizados na valoração das propostas, isso não resulta claro do texto do projeto, pois ele não se refere a critérios de julgamento das propostas, tampouco modifica os critérios hoje existentes, previstos no art. 45, § 1º, da Lei.



SF/13683.84665-03

Uma solução que conduzisse à ordenação das propostas com base na maior ou menor extensão com que elas atendem a critérios de sustentabilidade ambiental, quanto possível, não nos parece ser a mais adequada, pois converteria a licitação em um mecanismo para o atendimento prioritário do dever estatal de proteção do meio ambiente. Esta é, sem dúvida, uma das importantes tarefas do Poder Público, mas não se deve perder de vista que os dois objetivos principais da licitação consistem em: (i) assegurar a observância do princípio da isonomia nas contratações com o Estado; e (ii) garantir que a Administração Pública celebre contratos os mais vantajosos possíveis, impedindo o desperdício de recursos públicos. A leitura do art. 37, XXI, da Constituição Federal deixa claras essas funções da licitação.

O que foi dito não afasta a possibilidade de as contratações públicas servirem a outros fins além daqueles anteriormente identificados. Concordamos com o autor da proposição quando assinala que uma exegese sistemática do ordenamento jurídico pátrio admite a possibilidade de o Estado utilizar seu poder de compra como indutor de comportamentos desejáveis dos agentes econômicos. Nesse sentido, recentes alterações na Lei nº 8.666, de 1993, operaram na linha de relativizar a ideia de menor preço como definidora do que seja a proposta mais vantajosa, na quase totalidade dos casos. O art. 3º, §§ 5º a 12º, da citada Lei prevê uma margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, tendo em vista a geração de emprego e renda, a arrecadação de tributos, o desenvolvimento e a inovação tecnológica realizados no País, entre outros fins constitucionalmente protegidos.

Na ponderação dos princípios constitucionais, deve-se buscar, o quanto possível, uma composição que assegure, na maior medida, a concretização de todos eles, respeitando-se, em cada caso examinado, o maior peso de alguns deles. A opção do legislador, no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, efetua essa ponderação, ao estabelecer uma margem de preferência para produtos nacionais não exorbitante ou desarrazoada.

A nosso ver, a alternativa que realiza de modo mais satisfatório os princípios envolvidos no caso ora discutido é aquela em que os critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social não sejam

utilizados como fator de ordenação das propostas, mas de desclassificação daquelas que não atendam a eles. Com efeito, o art. 43, IV, da Lei nº 8.666, de 1993, ao expor a sequência de procedimentos da fase de julgamento, dispõe que, antes da ordenação das propostas, deve ser feita a verificação de sua conformidade com os requisitos do edital, promovendo-se a desclassificação das que se revelarem desconformes ou incompatíveis. Na alternativa que propomos, continuarão válidos como critérios de julgamento os atualmente existentes (menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta).

A solução alvitrada ainda tem a vantagem de diminuir o espaço de subjetivismo na seleção das propostas. Com efeito, se requisitos de sustentabilidade ambiental e justiça social forem utilizados como critérios de ordenação das propostas, nenhuma das licitações de que trata o projeto poderá ser julgada segundo o critério padrão do menor preço. Todas se sujeitarão a um regime como o do tipo de licitação de “técnica e preço”, no qual, em lugar dos critérios de julgamento da parte técnica, teremos os de sustentabilidade ambiental e justiça social. Assim, o ideal é que estes fatores sejam traduzidos em requisitos objetivos, identificados no edital, que devam ser atendidos por todas as propostas, sendo desclassificadas aquelas que não os observarem.

Entendemos igualmente que o atendimento a padrões mínimos de sustentabilidade ambiental e justiça social deve ser uma exigência em toda e qualquer licitação. Norma legal que estabeleça essa obrigação apenas para licitações de grandes obras pode ensejar interpretações *a contrario sensu*, que concluem ser lícito realizar outras contratações que, por exemplo, não sejam ambientalmente sustentáveis. Não apenas nas obras, mas também nas compras e serviços contratados pela Administração é necessária a obediência a requisitos de sustentabilidade ambiental. Um exemplo que poderíamos citar é a aquisição de móveis fabricados com madeira certificada. É evidente que o conjunto de exigências a serem feitas deve ser proporcional às dimensões e ao impacto de cada obra, compra ou serviço. Por isso mesmo, o projeto sabiamente remete ao edital de cada certame essa fixação.

Dada a multiplicidade de objetos nas contratações públicas, não é consentânea com a natureza das normas gerais a fixação de regras detalhadas acerca dos critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social a serem seguidos. A pormenorização dos requisitos compete à própria Administração, em atos normativos infralegais e, individualizadamente, nos editais de licitação. Exemplo disso é a Instrução Normativa (IN) nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e

Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que *dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.*

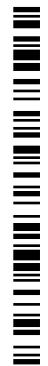
Na mesma linha do que defendemos aqui, a IN identifica os critérios de sustentabilidade ambiental como requisitos mínimos a serem observados por todas as propostas. Refere-se a eles como critérios de julgamento das propostas apenas no caso das licitações do tipo “melhor técnica” e “técnica e preço”, nas quais os fatores ambientais podem integrar o julgamento das propostas técnicas.

Em suma, concluímos ser necessário alterar a redação original do projeto, para deixar claro que os critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social constituirão condições para admissibilidade das propostas dos licitantes, não fatores para a determinação do *ranking* das propostas classificadas.

Como a nova regra não terá sua aplicação restrita às licitações para a contratação de obras, perde sentido sua inserção no art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, que cuida dos projetos básico e executivo. Ademais, tratando-se de requisito de aceitabilidade das propostas, como propugnamos, melhor será veicular tal exigência no art. 48 da Lei, que trata das hipóteses de desclassificação dessas. Foi exatamente isso que propuseram os Senadores Lindbergh Farias e Ivo Cassol em seus relatórios, sugerindo a introdução, no art. 48, do § 4º, para prever que “o instrumento convocatório identificará, entre as exigências para classificação das propostas, critérios objetivos de sustentabilidade ambiental e justiça social, em função das peculiaridades do local e do objeto da contratação”.

A emenda apresentada ao projeto pelo Senador Jorge Viana dá nova redação ao seu art. 1º, com o objetivo de alterar não apenas o art. 48, como propunham os relatores que nos antecederam, mas também o art. 12 da Lei nº 8.666, de 1993, embora de forma diferente daquela originalmente prevista no PLS. Como já mencionado, o texto do projeto inclui parágrafo único no art. 12 da Lei para prever a observância de critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social na execução de obras com área construída superior a vinte mil metros quadrados. Já a emenda: (i) modifica o art. 12 apenas para acrescentar a sustentabilidade ambiental e a justiça ambiental no rol de requisitos a serem considerados nos projetos básico e executivo de obras e serviços; e (ii) acrescenta o § 4º ao art. 48 da Lei nº 8.666, de 1993, veiculando regra praticamente idêntica à proposta por nossos antecessores na relatoria, a despeito da redação um pouco diferente.

Como se pode perceber, a emenda, longe de se chocar com as conclusões que esposamos *supra*, corrobora-as. Outrossim, reitera, nas hipóteses de contratações de obras e serviços, a necessidade de atendimento dos requisitos de sustentabilidade ambiental e justiça social, ao determinar que os projetos básico e executivo os levem em consideração. Por esse motivo, manifestamo-nos pela aprovação da emenda. Em face disso, torna-se imperioso alterar o texto da ementa do projeto, o que fazemos em emenda que propomos.



SF/13683.84665-03

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 578, de 2011, da emenda proposta pelo Senador Jorge Viana e da seguinte emenda que apresentamos:

#### **EMENDA N° - CMA**

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 578, de 2011:

Altera os arts. 12 e 48 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*, para determinar que os projetos básico e executivo das obras e serviços, bem como as propostas dos licitantes, atendam a critérios de sustentabilidade ambiental e justiça social.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator