

Desenvolvimento Nacional, Licitações e Fiscalização pelos Tribunais de Contas



Crislayne Moraes

é analista de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Paraná e possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná, pós-graduação em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual e MBA em Administração Pública e Gerência das Cidades.

RESUMO

Este estudo busca analisar a relação entre o desenvolvimento nacional, a área de licitações públicas e o controle externo das licitações realizado pelos Tribunais de Contas. A problemática do estudo centra-se na amplitude do conceito de desenvolvimento e a tímida busca pelo desenvolvimento por meio das licitações pelos Entes públicos. Assim, com base em uma pesquisa histórica, documental e doutrinária, buscou-se acompanhar a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecer as dimensões da sustentabilidade aplicáveis no âmbito das licitações públicas e propor uma ampliação dos escopos de auditoria de licitações pelos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Licitações. Controle Externo.

1. INTRODUÇÃO

A busca pelo desenvolvimento nacional pautou as ações governamentais desde a instituição da nova democracia, na história recente do Brasil, e, em especial, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República.

Em momentos de crise econômica e financeira do Estado, como se vê na atual realidade brasileira, o tema



“desenvolvimento nacional” volta a ser foco de debates, no intuito de se buscar soluções para a crise.

Além desse cenário, as recentes alterações na Lei nº 8.666 – também conhecida como Lei de Licitações (BRASIL, 1993) – e no Estatuto da Micro e Pequena Empresa (MPE) (Id., 2006) também vêm impulsionando debates acerca das formas de se pensar a licitação pública como instrumento de desenvolvimento nacional, ainda mais se considerarmos que a Administração Pública é a maior “contratante” do Brasil – estima-se que cerca de 10 a 15% do PIB brasileiro são provenientes do mercado público (NARDES, 2015; SEBRAE, 2014).

A maior dificuldade dos operadores do Direito, no que se refere às licitações públicas, centra-se na amplitude conceitual do termo “desenvolvimento sustentável”, gerando dificuldades em se implantar ações concretas e controlá-las.

Assim, ante a atualidade e a importância do tema, este estudo busca analisar a evolução do conceito de “desenvolvimento sustentável”; relatar a inserção do tema “desenvolvimento” no âmbito das licitações; propor ações que poderiam ser implementadas no intuito de se objetivar o “desenvolvimento”; bem como sugerir ações de controle externo.

2. DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é garantir o desenvolvimento na-

cional, segundo o artigo 3º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Durante muito tempo, interpretou-se esse desenvolvimento como sendo o desenvolvimento econômico fomentador da redução das desigualdades regionais – que também é objetivo da República, segundo o mesmo artigo da Constituição, alínea III (Ibid.) –, e seria proporcionado pela implementação de políticas públicas (CANOTILHO et al., 2013).

Com o crescimento das demandas ambientais e de seu aparente conflito com o crescimento econômico, passou-se a difundir a ideia de “desenvolvimento sustentável” para tentar compatibilizar a economia com a preservação do meio ambiente (BITTENCOURT, 2014).

Inclusive, o termo “desenvolvimento sustentável” adveio de um documento publicado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, intitulado Nosso Futuro Comum, de 1987. Posteriormente, o termo foi ratificado pela Conferência das Nações Unidas de 1992 (Ibid.).

Assim, passou-se a debater e repensar todo o processo produtivo, com vistas a uma relação harmônica com o meio ambiente, inclusive em relação às “formas de produção, consumo, habitação, comunicação, alimentação, transporte, além dos relacionamentos interpessoais” (Ibid., p. 5).

Por consequência, incluem-se no conceito de sustentabilidade essas questões de desenvolvimento social, passando a se analisar a sustentabilidade sob três aspectos: econômico, ambiental e social. Contudo,

contemporaneamente, fala-se em multi ou pluridimensionalidade do desenvolvimento sustentável.

Bittencourt (2014), por exemplo, aponta seis principais dimensões da sustentabilidade: social (equidade na distribuição de renda e homogeneidade), espacial (melhor distribuição territorial dos assentamentos, do meio urbano e atividades econômicas), cultural (equilíbrio entre tradição e inovação), política (consolidação dos institutos democráticos), econômica e ambiental.

Em 2012, a ONU organizou uma conferência para discutir o desenvolvimento sustentável. Esse evento foi chamado de Rio+20 e seu documento final firmou 17 compromissos dos chefes de Estado para o desenvolvimento sustentável:

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição;
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos;
4. Garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade;
5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
6. Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água;
7. Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável;
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável;
9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva;
10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles;
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes;
12. Assegurar padrões de consumo e produção sustentável;
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima;
14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos;
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável das florestas;
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável;
17. Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a)

Percebe-se, portanto, que, ao tratar do tema de desenvolvimento sustentável, deve-se buscar assegurar vários aspectos ou dimensões de desenvolvimento, entre os quais se destacam o desenvolvimento social (com combate à pobreza e à fome; melhoria na saúde e educação), o ambiental (proteção aos recursos hídricos, energéticos, florestais etc.), o espacial (melhoria dos centros urbanos, com infraestruturas adequadas e inclusivas), o econômico (busca do crescimento econômico inclusivo, reduzindo desigualdades) e o político (manutenção das instituições democráticas e fortalecimento das parcerias globais).

3. DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS LICITAÇÕES

Sendo um dos objetivos da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional, conforme consta no artigo 3º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), durante muito tempo a busca pela concretização desse objetivo se deu por meio de políticas públicas.

Nesse ínterim, a licitação e o contrato administrativo tinham um enfoque instrumental, isto é, de ser o meio pelo qual a Administração Pública adquiria bens e serviços necessários ao desempenho de suas funções, e, por isso, o enfoque das licitações e contratos era a vantajosidade, ou seja, a escolha da proposta de menor valor para a aquisição de produtos de maior qualidade, garantindo-se a competitividade e isonomia entre os participantes.



Com o passar do tempo, o enfoque acerca da licitação e do contrato administrativo passou por um crivo de constitucionalidade, donde se passou a falar em função social do contrato administrativo, no qual “a contratação administrativa é utilizada para incentivar o desenvolvimento econômico e social, eliminar desigualdades individuais e coletivas e promover a realização de fins constitucionalmente protegidos” (JUSTEN FILHO, 2007, p. 28-29).

Alguns exemplos da utilização do contrato administrativo com o fim de promover o desenvolvimento, segundo a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), são a inserção de hipóteses de contratação direta, por dispensa de licitação, e de intervenção no domínio econômico (art. 24, VI); para prestação de serviços com as organizações sociais (art. 24, XXIV); para contratação de instituição brasileira dedicada à recuperação social do preso (art. 24, XIII); para contratação de associação de portadores de deficiência física (art. 24, XX); para a aquisição de produtos para pesquisa e desenvolvimento (art. 24, XXI); para a contratação para transferência de tecnologia, licenciamento de uso ou exploração de criação protegida (art. 24, XXV); para a contratação da coleta e processamento de resíduos sólidos recicláveis ou reutilizáveis com associações ou cooperativas (art. 24, XXVII); para contratação de serviços ou aquisição de bens de alta complexidade tecnológica e defesa nacional (art. 24, XXVIII); para contratação de organização para serviços de assistência técnica no Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária (art. 24, XXX); para contratação de empresas visando o cumprimento dos Incentivos à Inovação e à pesquisa científica e tecnológica (art. 24, XXXI); contratação na transferência de tecnologia de produtos utilizados no SUS (art. 24, XXXII); na contratação de entidades sem fins lucrativos para implementar cisternas ou outra tecnologia de acesso à água (art. 24, XXXIII); para aquisição de insumos estratégicos para a saúde produzidos e distribuídos por fundação (art. 24, XXXIV).

Algumas modificações na Lei de Licitações (loc. cit.) no tocante aos documentos de habilitação dos fornecedores também demonstram a busca de outros valores sociais que não apenas a busca da melhor proposta e garantia da isonomia, exaltando a importância de se contratar fornecedores que respeitem as regras previdenciárias e trabalhistas. Entre as modificações, podem ser citadas: a exigência de regularidade com INSS (art. 29, IV) e a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho (art. 29, V).

A finalidade dessas modificações foi a busca de efetivação de outros valores constitucionalmente relevantes, isto é, a licitação e contrato administrativo já vinham sendo utilizados como ferramentas para concretização de vários aspectos do desenvolvimento sustentável.

Em 2006, contudo, com o advento do Estatuto da MPE (Id., 2006), sobreveio uma importante medida na busca do desenvolvimento econômico por meio das licitações e contratos administrativos: os direitos auferidos às MPEs para o acesso ao Mercado Público – principalmente o direito de preferência na contratação, em caso de empate ficto (art. 44); o direito de regularização fiscal tardia (art. 42); e a possibilidade de os entes públicos realizarem licitações exclusivas às MPEs ou licitações com cotas exclusivas a elas (art. 48).

Muito se discutiu, à época, sobre a constitucionalidade dessas medidas, os reais objetivos das licitações públicas, os impactos do poder de compras da Administração Pública na economia, entre outros temas. Mas, pela previsão constitucional do tratamento diferenciado e favorecido às MPEs, somado ao fato desse tipo de estabelecimento ser, em quantidade, tanto a base da economia quanto o maior gerador de postos de trabalho formal (SEBRAE, 2013), houve a consolidação e o reconhecimento desse tratamento diferenciado¹.

Vê-se, portanto, que as licitações e contratos administrativos como forma de implementação de políticas de desenvolvimento já vinham sendo realizados com vistas à função social do contrato administrativo, mas foi apenas em 2010, por meio da Lei nº 12.349 (BRASIL, 2010a), que houve a alteração do artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 para incluir o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos da licitação, tornando o marco legal da sustentabilidade nas licitações públicas.

Assim, expressamente, as licitações e contratos administrativos passaram a ter como objetivos a escolha da proposta mais vantajosa à Administração, a garantia da isonomia entre os licitantes e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Da mesma forma que ocorreu com a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, descrito no primeiro item deste artigo, o tratamento do desenvolvimento sustentável nas licitações, a partir da Lei nº 12.349/2010, teve um enfoque totalmente econômico no início de vigência dessa Lei e vem se ampliando pouco a pouco.

Nota-se, por exemplo, que na exposição de motivos do projeto de lei que culminou na Lei nº 12.349/2010, o texto original do projeto (PL nº 13/2010)² utilizava o

termo “desenvolvimento nacional”, focava a criação de margens de preferência para aquisição de produtos nacionais, o fortalecimento das cadeias produtivas nacionais e o incentivo à inovação e à pesquisa. Cita-se trecho da exposição de motivos: “6. A modificação do *caput* do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o *desenvolvimento econômico nacional*” (Id., 2010b, grifo nosso).

Mas, durante a tramitação do projeto de lei, uma das emendas alterou o texto original para incluir a palavra “sustentável” ao termo “desenvolvimento nacional” (Id., 2010a), o que ampliou a abrangência hermenêutica dos objetivos da licitação para as várias dimensões do desenvolvimento sustentável, que não apenas o aspecto econômico.

Na prática, em nível federal, viu-se uma evolução de normas destinadas a dar concretude a esses objetivos legais de sustentabilidade nas suas mais amplas dimensões, seja pelos Decretos Federais, que estabeleceram as margens de preferências para produtos nacionais³ (dimensão econômica), seja pelo Decreto nº 7.746/2010 que estabeleceu critérios e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mas com enfoque na dimensão ambiental.

Recentemente, em 2014, com a mudança no Estatuto da MPE por meio da Lei Complementar nº 147/14), foram inseridas no ordenamento jurídico novas dimensões do desenvolvimento sustentável: o desenvolvimento local ou regional e o desenvolvimento tecnológico, ante a alteração do artigo 47 no Estatuto da MPE:

Art. 47. Nas contratações públicas da Administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Ibid., grifo nosso).

Assim, desde a vigência dessa mudança no Estatuto da MPE, a Administração Pública passou a ter obrigatoriedade de realizar licitações exclusivas às Micro e Pequenas Empresas ou de separar cotas de até 25% do objeto para disputa exclusiva de MPEs (art. 48, LC123/06), além da possibilidade de dar preferência à MPE local ou regional pagando até 10% do melhor preço válido (art. 48, §3º).

Alguns doutrinadores entenderam que essa preferência aos locais/regionais se assemelha à preferência

entre produtos estrangeiros e nacionais, autorizando a Administração a pagar até 10% a mais da melhor oferta para contratar empresas locais ou regionais (MANAS-FI, 2014).

Outros firmaram o entendimento de que essa previsão legal seria um tipo de “empate ficto”, com direito à empresa local ou regional de apresentar melhor proposta do que a apresentada pela MPE de fora, tendo preferência na contratação⁴.

Em que pesem as divergências de aplicação, o dispositivo legal do artigo 48, parágrafo 3º e o *caput* do artigo 47 trouxeram uma nova perspectiva para as licitações. Com isso, o poder de compra da Administração poderia ser utilizado no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento local, inclusive abrindo um leque hermenêutico para viabilizar a realização de licitações exclusivas restritas às empresas da localidade ou regionalidade.

Cita-se um exemplo: suponha-se que o município de Mariana (MG) elabore uma política pública de desenvolvimento econômico, social e ambiental com a finalidade de gerenciar seu passivo ambiental com resíduos da atividade de mineração, de fomentar a inovação tecnológica e a abertura de empresas na localidade para geração de empregos. Para tanto, por meio da política pública, determinar-se-ia que toda a administração direta e indireta do município passasse a utilizar em suas



obras os tijolos feitos a partir da lama de barragem das mineradoras que atuavam na região, e que foram desenvolvidos pela Universidade Federal de Ouro Preto (FRANCO et al., 2014).

Não atende à demanda da Administração de Mariana/MG a compra de tijolos produzidos por empresas de outros Estados, mas somente de empresas locais que utilizem a matéria-prima local (lama da barragem), haja vista a necessidade de redução de seu passivo ambiental.

Assim, com base no artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 e em uma política pública bem elaborada, com metas definidas e com controles de execução das ações adequadamente detalhados, poder-se-ia interpretar pela possibilidade de limitação de participação nessas licitações, de fornecimento de tijolos, apenas às empresas locais ou da região das barragens, em atenção a outros valores constitucionalmente relevantes, como preservação do meio ambiente, fomento à atividade econômica, geração de empregos e inovação tecnológica.

Destaca-se que essa alteração no Estatuto da MPE converge com as metas estabelecidas no documento Rio+20, em especial com a oitava meta – “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável” – e seu terceiro subobjetivo – “promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b).

Portanto, com a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das licitações e com a obrigatoriedade de conceder tratamento diferenciado às MPEs nas contratações públicas para fins de desenvolvimento local ou regional e tecnológico, volta-se o foco de atenção para a fase de planejamento das licitações e contratações públicas, no sentido de verificar se a escolha do objeto do certame levou em consideração aspectos ambientais ou de inovação; se os requisitos de habilitação consideraram os aspectos sociais (ausência de trabalho de menor, trabalho escravo, inexistência de débitos com INSS, com a Justiça do Trabalho etc.); se houve o tratamento diferenciado para MPEs (aspectos econômicos e sociais) e se houve orçamento participativo para autorizar a despesa (aspecto político); se há preferência para contratação de empresas locais nas licitações exclusivas às MPE (aspecto econômico e espacial); e se há concretização de políticas



públicas específicas que busquem outros aspectos do desenvolvimento sustentável.

A licitação, portanto, passa a ter um papel fundamental na elaboração do planejamento estratégico dos governos. Por isso, sua gestão e fiscalização também devem ser reavaliadas.

4. DA FISCALIZAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Além da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988, art. 70), compete aos Tribunais de Contas o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos pela Lei de Licitações (Id., 1993, art. 113).

Assim, sendo o desenvolvimento nacional sustentável o novel objetivo das licitações públicas, cabe aos Tribunais de Contas a fiscalização do cumprimento de tal quesito.

A fiscalização quanto aos aspectos de cumprimento da Lei de Licitações e legislação correlata por si só já garante a verificação de várias dimensões do desenvolvimento, como, por exemplo: a adequação da divisão

do objeto por itens, se econômica e tecnicamente viável (dimensão econômica, ante a possibilidade de se obter o maior número de contratos com empresas diferentes); o cumprimento dos requisitos de habilitação (dimensão social, ante a verificação de ausência de trabalho de menor, trabalho escravo, inexistência de débitos com INSS, com a Justiça do Trabalho etc.); o cumprimento dos requisitos de dispensa de licitação (aspectos sociais, econômicos ou tecnológicos, conforme o fundamento da dispensa); a aplicação do tratamento diferenciado às MPEs (aspecto econômico e social, ante o fomento de novos negócios e possibilidade de surgimento de novos postos de trabalho) etc.

Em geral, as Cortes de Contas Brasileiras já fazem um trabalho de fiscalização de conformidade nas licitações e contratos dos entes, em especial quanto à legalidade dos atos. Por isso, alguns aspectos do desenvolvimento sustentável também acabam verificados, mas nem todos.

A dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável nas licitações, por exemplo, tem sido entendida como mera faculdade dos entes e, por isso, em geral, não integra o escopo de fiscalização.

Contudo, ante a determinação legal do artigo 3º da Lei de Licitações de que o desenvolvimento nacional sustentável é um dos objetivos das licitações, então toda especificação técnica do objeto dos certames deveria considerar e justificar a adoção de critérios ambientalmente sustentáveis.

Ferreira (2012) inclusive defende que os Tribunais de Contas, ao verificarem editais que não contivessem aspectos ambientais na escolha do objeto, deveriam suspender cautelarmente o certame até que o ente corrigisse tais critérios.

Mesmo a dimensão econômica do desenvolvimento sustentável local ou regional, incluída no ordenamento jurídico pela Lei Complementar nº 147/2014 – que alterou o Estatuto da Micro e Pequena Empresa –, não tem sido objeto de fiscalização pelos Tribunais de Contas.

Isso porque somente a fiscalização da legalidade – no sentido de verificar a realização de licitações exclusivas ou com cotas às MPEs – não garantirá o desenvolvimento econômico local ou regional. Ao contrário, para fiscalizar o cumprimento do Estatuto da MPE quanto ao aspecto do desenvolvimento local ou regional, dever-se-ia certificar se o ente realizou estudos prévios sobre o mercado fornecedor, a vantajosidade na contratação com MPEs (v. art. 49 da LC nº 123/2006), se elaborou políticas públicas estruturadas, enfim, se houve um estudo sobre a vocação do Município ou região para a atividade econômica que se busca desenvolver, para fundamentar a aplicação da margem, de preferência, a produtos locais/regionais.



Ademais, a simples realização de licitações exclusivas ou cotizadas às MPEs traz grandes riscos de ocorrência de licitações desertas pela inexistência de MPEs para o objeto licitado, o que obrigará o Ente a ter que repetir processos licitatórios, tornando o custo operacional muito oneroso para a Administração⁵.

Portanto, nas fiscalizações de Contas, a tomada de decisão quanto ao procedimento a ser adotado deveria considerar os custos operacionais das decisões administrativas.

Afinal, se o objetivo da licitação também é o desenvolvimento nacional sustentável, não se atingirá qualquer desenvolvimento se a própria Administração não buscar enxugar seus custos operacionais. E a redução dos custos operacionais da Administração com procedimentos licitatórios não se encontra, em geral, no escopo da fiscalização pelos Tribunais de Contas.

Ainda sobre desenvolvimento local ou regional, quando da divulgação das recentes alterações do Estatuto da MPE pelo SEBRAE/PR nos municípios paranaenses, constataram-se as seguintes dificuldades na implantação da novel legislação⁶:

- Por parte dos micro e pequenos empresários locais ou regionais: eles alegam que não participam das licitações públicas porque desconhecem com antecedência o que a

Administração irá comprar e, principalmente, porque acreditam que os processos de compras são todos direcionados. Assim, eles não participam das licitações e, conseqüentemente, isto compromete o desenvolvimento local ou regional;

- Por parte da Administração Pública: há um receio de realização das licitações exclusivas ou cotizadas por um impacto no preço dos produtos, ou seja, por conta de uma percepção de que comprar de micro e pequenas empresas sempre representaria pagar mais caro, e, conseqüentemente, haveria risco de repressão pelos Tribunais de Contas.

Veja-se que as preocupações dos empresários locais ou regionais seriam facilmente resolvidas com a adoção de técnicas de governança pública nas aquisições, entre elas a elaboração de um planejamento estratégico para o setor de compras, divulgação de um plano anual de compras e utilização de ferramentas para aumentar a transparência dos processos de compras.

Da mesma forma, tendo-se por base a preocupação da Administração, também devem fazer parte do planejamento estratégico para o setor de aquisições públicas um estudo prévio do mercado fornecedor, a verificação da vantagem para a Administração em contratar MPEs e a definição de planos de desenvolvimento econômico local ou regional.

Essa análise quanto à estratégia e planejamento do setor de aquisições coaduna-se com o conceito de governança pública, a qual já foi objeto de auditoria pelo Tribunal de Contas da União.

Cita-se um precedente dessa Corte: Acórdão nº 2328/2015-P, que apreciou o relatório consolidado das auditorias avaliadoras da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal, sendo um importante precedente para a fiscalização sobre governança pelos Tribunais de Contas estaduais.

Nesse contexto, também se inserem as fiscalizações acerca do cumprimento das metas de desenvolvimento estabelecidas pelo documento Rio+20 da ONU, que contemplam as dimensões do desenvolvimento sustentável prioritárias para os países que participaram desse encontro.

Na edição de inverno do *Jornal da Intosai* (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), publicada em janeiro de 2016, a analista de controle externo do TCU, Paula Hebling Dutra, escreveu um artigo intitulado “SDGs Audit Results Framework”, no qual demonstra os resultados de auditorias já realizadas pelos órgãos de controle inter-

nacionais e que podem integrar a matriz de riscos dos planos de ações governamentais para atingimento das metas propostas para o desenvolvimento sustentável, em especial para evitar os seguintes fatores de riscos nos programas governamentais: sobreposição de responsabilidades entre os órgãos/entes; ausência de coordenação entre as várias esferas de governo; ausência de políticas públicas ou estratégias para o atingimento das metas; avaliação insuficiente dos efeitos sociais e ambientais das políticas e programas governamentais; ausência de uma análise econômica, social e ambiental que embase as decisões; ausência de um planejamento de longo prazo; inadequada gestão financeira dos programas; ausência de criação de leis internas que obrigassem o cumprimento das metas; ausência de controle e monitoramento dos programas para o atingimento das metas; ausência de dados e informações precisas para a tomada de decisões.

Dessa forma, ante a evolução do conceito de “desenvolvimento nacional sustentável” como objetivo das licitações, deve haver, também, uma evolução na forma de fiscalização pelos Tribunais de Contas para que se avance de uma auditoria de conformidade para uma auditoria operacional com aferição da governança das aquisições públicas, o que inclui o controle dos custos operacionais e controle das diretrizes governamentais de aquisições públicas, as quais devem conter todas as dimensões do desenvolvimento sustentável constantes no documento do Rio+20.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento nacional é – e deve ser – um dos objetivos da República Federativa do Brasil e sempre foi buscado por meio da realização de políticas públicas, inicialmente com um enfoque apenas econômico do desenvolvimento. Com a evolução de seu conceito, passou a ter enfoques nos aspectos sociais, ambientais e outros, a exemplo daqueles estabelecidos pelas 17 metas para o desenvolvimento sustentável do Rio+20.

Nesse contexto evolutivo, a licitação era, inicialmente, utilizada como meio para a realização das políticas públicas, mas, ante a preocupação da função social do contrato administrativo, a licitação passou a ser um dos instrumentos de realização do desenvolvimento.

Dessa forma, a legislação relacionada às compras públicas passou a sofrer várias alterações para contemplar as facetas da busca pelo desenvolvimento, como, por exemplo: o aumento das possibilidades de dispensa de licitação para priorizar outros valores

constitucionais em face da isonomia e proposta mais vantajosa; a inclusão de outros requisitos de habilitação para buscar empresas que cumpram as leis trabalhistas e previdenciárias; até o estabelecimento de tratamento diferenciado e favorecido às MPEs no acesso ao mercado público.

Mas foi somente em 2010 que, com o advento da Lei nº 12.349/2010, a qual alterou a Lei de Licitações para incluir o desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos das licitações, é que ocorreu o surgimento do marco legal da sustentabilidade no âmbito das licitações públicas.

Em um primeiro momento, a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável nas licitações teve enfoque no aspecto econômico da sustentabilidade, ante a inclusão das margens de preferência para aquisição de produtos nacionais.

No entanto, com a evolução do conceito de desenvolvimento nacional sustentável no âmbito das licitações, vê-se uma ampliação da edição de normativas regulamentando os aspectos ambientais e sociais das licitações públicas.

Recentemente, a Lei Complementar nº 147/2014, que alterou o Estatuto da MPE para obrigar a realização de licitações exclusivas ou com cotas às MPEs, trouxe mais duas dimensões do desenvolvimento sustentável no âmbito das licitações públicas: o desenvolvimento sustentável local ou regional e o desenvolvimento tecnológico (inovação).

Haja vista que os Tribunais de Contas detêm a competência fiscalizatória das licitações e contratos administrativos, cabe a esses órgãos a fiscalização do atingimento do objetivo das licitações públicas de desenvolvimento nacional sustentável, seja através de auditorias de conformidade, analisando apenas os aspectos legais que já contemplam algumas dimensões da sustentabilidade, seja através de auditorias operacionais para verificação de critérios de governança pública e custos operacionais, além da busca pela concretização das metas para o desenvolvimento sustentável estabelecidas no documento Rio+20.

NOTAS

- 1 Inclusive o STF já se pronunciou acerca da constitucionalidade do Estatuto da Micro e Pequena Empresa. Cita-se um dos julgados: RE 627543/RS.
- 2 O texto original adveio da Medida Provisória nº 495/2010 (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2007-2010/2010/Mpv/495.htm>), cuja tramitação pelo Congresso se converteu na Lei nº 12.349/2010.

- 3 Decretos nº 7.709/2012, 7.713/2012, 7.756/2012, 7.767/2012, 7.810/2012, 7.812/2012, 7.816/2012, 7.840/2012, 7.841/2012, 7.843/2012, 7.903/2013, 8.002/2013, 8.167/2013, 8.170/2013, 8.184/2014, 8.185/2014, 8.186/2014, 8.194/2014, 8.223/2014, 8.224/2014, 8.225/2014.
- 4 Entendimento adotado pelo Decreto Federal nº 8.538/2015 e Decreto Estadual do Paraná nº 2.474/2015.
- 5 Em pesquisa realizada pela subscritora deste artigo, nos atendimentos presenciais aos jurisdicionados municipais do Paraná na Diretoria de Contas Municipais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nenhum município tem controle acerca do custo operacional de um processo de licitação, de forma que não há dados para subsidiar tomadas de decisões quanto ao melhor procedimento licitatório a ser adotado, tendo em vista a economicidade da decisão e dados para fundamentar tal decisão do processo licitatório. Não há um controle sequer das horas trabalhadas por cada servidor em cada ato administrativo. Não havendo controle do fluxo processual, o ente não consegue sequer gerenciar formas de melhoria do processo. Um controle desses possibilitaria ao ente justificar decisões quanto à revogação ou não de licitações, de convalidação de atos administrativos, da escolha da melhor modalidade de licitação, da não aplicação das licitações diferenciadas da Lei Complementar 123/2006 (aplicando-se o artigo 49 da mesma Lei) etc.
- 6 Informação dada pelo SEBRAE no Debate sobre a Lei Complementar 147/2014 realizado no TCE/PR nos dias 30/09/2015 e 01/10/2015.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, S. Licitações sustentáveis. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Câmara dos deputados. Exposição de motivos da MP nº 495/2010. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Exm/EMI-104-MP-MF-MEC-MCT-MPV-495-10.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Lei complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

CANOTILHO, J. J. G. et al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 149.

FERREIRA, D. A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRANCO, L. C. et al. Aplicação de rejeitos de mineração como agregado para a produção de concreto. In: CONGRESSO BRASILEIRO DO CONCRETO, 56., 2014, Natal. Anais... Natal: IBRACON, 2014. Disponível em: <www.reciclos.ufop.br/media/uploads/downloads/artigo_ibracon_Luiza_R5.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

JUSTEN FILHO, M. O estatuto da microempresa e as licitações públicas. 2. ed. Revista e atualizada de acordo com a Lei Complementar 123/2006 e o Decreto Federal 6.204. São Paulo: Dialética, 2007. p. 28-29.

MANASFI, Jamil. Considerações sobre as licitações em face das alterações do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006) provenientes da Lei Complementar nº. 147/2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31060/consideracoes-sobre-as-licitacoes-em-face-das-alteracoes-do-estatuto-nacional-da-microempresa-e-empresa-de-pequeno-porte-lei-complementar-n-123-2006-provenientes-da-lei-complementar-n-147-2014>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

NARDES, J. A. R. Declaração de Voto. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC-017.599/2014-8. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15072571D0150813BF9AE5ACC>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Os objetivos de desenvolvimento sustentável. 2012a. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 8: Empregos dignos e crescimento econômico. 2012b. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS8.aspx>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Compras Públicas: um bom negócio para a sua empresa. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/micro-e-pequenas-empresas/compras-publicas-29out2014.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2013. 6. ed. São Paulo: Sebrae, 2013. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20Na%20Micro%20e%20Pequena%20Empresa_2013.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.