



Licitações Sustentáveis no Sistema S. Fundamentos

Por: *Caroline Rodrigues da Silva*

Advogada em Curitiba. Consultora da JML Consultoria & Eventos Ltda. Pós-graduada em Direito Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-graduanda em Direito e Gestão das Entidades do Sistema S, pelo Instituto de Direito Público-Brasília/DF. Atuou como advogada na área de licitações e contratos no Serviço Social do Comércio-PR, pelo período de cinco anos.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 225, reconhece o meio ambiente como um bem de uso comum, cabendo aos cidadãos brasileiros e ao Poder Público o direito e o dever de defendê-lo e preservá-lo. A inserção do direito ao meio ambiente no capítulo da Ordem Social confere-lhe dimensão de direito social, cuja característica fundamental reside na exigência de ação positiva do Estado, a quem cabe vincular ações à disposição de meios materiais instrumentais capazes de operacionalizá-las em prestação positiva.

Do mesmo modo, a Carta da República plasmou o desenvolvimento nacional como um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Da junção desses dois *mandamus*, tutela do meio ambiente e fomento ao desenvolvimento nacional originou-se a nova função dada às licitações públicas: a promoção ao desenvolvimento nacional sustentável.

Destarte, infere-se que o mesmo fundamento que impõe aos entes do Sistema S a obrigatoriedade de realizar licitações para aquisição de bens e contratação de serviços, impõe também à coletividade o dever de preservação do meio ambiente.

A promoção de iniciativas sustentáveis por meio da licitação pública é um instrumento viável para estimular mudanças de padrões insustentáveis de produção e consumo. O parágrafo 4.23 do capítulo 4 da Agenda 21 elenca as compras públicas como ação para a promoção do consumo sustentável prevendo que os governos devem liderar esse movimento. Assim, por meio da implementação de diretrizes políticas a transversalidade dos valores ambientais e sociais, o que inclui a adoção de medidas relacionadas com licitação.

Diante desse cenário, a Lei Geral de Licitações, Lei n. 8.666/93, foi alterada recentemente pela Lei n. 12.349/10, que acrescentou às licitações públicas uma nova função: fomentar o desenvolvimento nacional sustentável.

Considerando que os Serviços Sociais Autônomos (SSA) são obrigados a realizar procedimento licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços, impende questionar se as entidades que compõe o Sistema S também estariam abrangidas por esta alteração de paradigma. O presente artigo analisará, sem a pretensão de esgotar o tema, quais os fundamentos jurídicos que poderiam impor a realização de licitações sustentáveis pelas Entidades do Sistema S.

1. OS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E A OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO

Antes de adentrar no cerne do presente trabalho, é necessário compreender a natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos, integrantes do Sistema S, e a obrigatoriedade dessas entidades de realizar licitações públicas para efetuar suas contratações.

A Constituição Federal do Brasil prevê no artigo 149 três contribuições que podem ser instituídas exclusivamente pela União, quais sejam: contribuições sociais; contribuição de intervenção no domínio econômico; e, contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Esta última hipótese é a base legal para a existência de um conjunto de contribuições destinadas ao Sistema S. Este “Sistema” é composto de entidades corporativas, voltadas para o treinamento profissional, assistência social, melhoria da qualidade de vida dos seus contribuintes,



consultoria, pesquisa, dentre outras finalidades, com raízes comuns e características organizacionais semelhantes.

Hely Lopes Meirelles conceitua os Serviços Sociais Autônomos como:

Todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de **Direito Privado**, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, **sem fins lucrativos**, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais.

São **entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público**, com administração e patrimônios próprios (...). Embora oficializadas pelo Estado, **não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado**, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários.¹ (grifou-se)

Como se pode observar do conceito doutrinário supracitado, os serviços sociais autônomos são instituídos por lei, possuem personalidade de direito privado e não têm fins lucrativos. São paraestatais, no sentido da atuação ao lado do Estado, mediante o desempenho de atividades não lucrativas, não integrando, entretanto, a Administração Direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), nem tampouco a Indireta (Autarquias, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas).

O custeio dessas entidades advém do produto da arrecadação da contribuição parafiscal compulsória recolhida de empresas de setores determinados. Em razão da administração destes recursos, de natureza pública, as entidades do Sistema S têm o dever de realizar licitação para compras e alienações de bens e contratação de obras e serviços, e, com fundamento no parágrafo único do artigo 70 e no artigo 71 da Constituição Federal, estão obrigadas a prestar contas para o Tribunal de Contas da União².

Sobre o dever da licitação, Julieta Mendes Lopes Vareschini leciona:

Portanto, para salvaguardar a observância do interesse público na gestão das atividades executadas pelos Serviços Sociais Autônomos, estes não terão liberdade para contratar com qualquer um, a exemplo do que ocorre com outras pessoas jurídicas privadas, mas, deverão, sim, realizar um procedimento prévio à contratação, denominado licitação³.

Ultrapassadas essas considerações, releva consignar que a Constituição Federal plasmou o dever de licitar no artigo 37, inciso XXI:

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 obrigações⁴.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 346.

² Consoante texto Constitucional: “Art. 70. ...

Parágrafo único. 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, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ...”

³ VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. *Licitações e Contratos no Sistema S*. 5^o ed. Curitiba: JML, 2012, p. 16.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 08 set. 2012.



Referido comando foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.666/93, que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública. No artigo primeiro da Lei estão elencados os órgãos e entidades que se subordinam à sua disciplina, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Da simples leitura do dispositivo retro transcrito é possível observar que os Serviços Sociais Autônomos não foram incluídos no rol dos entes subordinados ao comando legal da Lei 8.666/93. Neste aspecto, o Tribunal de Contas da União preferiu a célebre decisão 907/97, entendendo que os SSA estariam sujeitos aos seus regulamentos próprios e não à Lei Federal.

1.1 – improcedente, tanto no que se refere à questão da “adoção” pelo SENAC/RS, da praça pública Daltro Filho, em Porto Alegre – RS, quanto no que tange aos processos licitatórios, **visto que, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei 8.666/93, os serviços sociais autônomos não estão sujeitos à observância dos estritos procedimentos na referida lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados.**⁶ (grifou-se)

O Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento acerca da obrigatoriedade de realização de licitação pelas entidades do Sistema S, que devem observar os seus regulamentos de contratações e os princípios gerais da administração pública, como se observa de trecho do recente Acórdão *infra* selecionado:

3. A jurisprudência deste Tribunal pacificou o entendimento de que as Entidades do Sistema "S" não estão obrigadas a seguir estritamente os termos do Estatuto de Licitações (Lei n. 8.666/1993), todavia obrigam-se aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, os quais devem se pautar nos princípios gerais do processo licitatório e consentâneos ao contido no art. 37, caput, da Constituição Federal, e, ainda, seguir os princípios gerais relativos à Administração Pública, em especial os da legalidade, moralidade, impessoalidade, isonomia e publicidade⁷.

Diante do entendimento exposto pela Decisão 907/97, cada um dos entes integrantes dos SSA editou e publicou regulamentos que instituem e disciplinam as licitações e contratos administrativos no seu âmbito jurídico. Estes atos normativos são equivalentes entre si e guardam semelhança com o texto legal de modo simplificado, porém, em atendimento aos princípios gerais do processo licitatório, bem como os relativos à Administração Pública.

No magistério de Julieta Mendes Lopes Vareschini,

ditos Regulamentos possuem regras próprias e simplificadas, sendo assim, se, num caso concreto, elas não forem suficientes para resolver dúvidas ou conflitos, deverão servir como

⁵ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão no 907/97, do Plenário, Min. Rel. Lincoln Magalhães da Rocha, Brasília, DF, 11 de dezembro de 1997.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão no 2605/12, do Plenário, Min. Rel. Marcos Bemquerer Costa, Brasília, DF, 26 de setembro de 2012.



parâmetro os princípios que erigem tanto da Lei de Licitações como da Constituição Federal, respeitando-se, dessa maneira, o ordenamento jurídico vigente⁸.

2. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS NO SISTEMA S

2.1. Conceito e bases históricas

Ultrapassadas as considerações iniciais acerca da natureza dos Serviços Sociais Autônomos e a obrigatoriedade destes entes realizarem licitações públicas, em conformidade com seus regulamentos de licitação e os princípios aplicáveis à matéria, impende trazer à baila uma das recentes inovações da Lei Geral de Licitações, posteriormente analisando a repercussão desta alteração para as entidades do Sistema S.

Trata-se da Lei 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que converteu a Medida Provisória no. 495/2010 e acrescentou mais uma função às licitações públicas, alterando o artigo 3º da Lei 8.666/93. Ao lado da isonomia e da proposta mais vantajosa, a licitação agora deve promover o desenvolvimento nacional sustentável, como é possível ser observado na simples leitura do referido artigo 3º do Estatuto Federal:

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 correlatos⁹. (grifou-se)

Vale acrescentar que o artigo *supra* vem sendo regulamentado por Decretos que estabelecem as margens de preferência para aquisição de determinados produtos no âmbito da administração pública federal, a exemplo do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que estabeleceu os critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e instituiu a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública; Decreto nº 7.816, de 28 de setembro de 2012, estabeleceu a aplicação da margem de preferência para aquisição de caminhões, furgões e implementos rodoviários; e, Decreto nº 7.756, de 14 de junho de 2012, que estabeleceu a aplicação da margem de preferência para aquisição de produtos de confecções, calçados e artefatos.

Releva asseverar que a inserção do desenvolvimento nacional sustentável na Lei Geral de Licitações engloba dois aspectos: o social e o ambiental. A Instrução Normativa nº 01/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão, apresentou os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal. E na exposição de motivos da Medida Provisória 495/2010 é possível observar que tal normativo se restringiu aos aspectos sociais do desenvolvimento sustentável.

A Lei 12.349/10 é um importante ato normativo que se propõe a alterar o paradigma existente na seara das contratações públicas, por ter tornado obrigatório o atendimento a aspectos ambientais e sociais que antes não eram nem ventilados nas licitações, sob o argumento de caracterizar restrição indevida à competição ou de afronta ao princípio da vantajosidade.

Antes da Lei em referencia, a licitação não passava de um instrumento para atendimento das necessidades da Administração Pública, assegurando simplesmente o tratamento isonômico entre os interessados e o menor preço do objeto a ser contratado.

Entretanto, uma das bases que orientaram à promulgação da Lei nº 12.349/10 remonta da preocupação ambiental que vem merecendo destaque em todos os setores da sociedade, em especial no mundo jurídico, em virtude das inúmeras ocorrências de degradação ambiental, em âmbito global, nas últimas décadas. O homem, através de suas atividades, tem se mostrado um devastador

⁸ VARESCHINI, 2012, p. 18.

⁹ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.



implacável da natureza, destruindo e deteriorando seu habitat natural, sem se preocupar com as consequências nocivas de seus atos danosos.

Do mesmo modo, impende sinalizar que a deturpação dos recursos naturais não trouxe qualquer vantagem social aos países em desenvolvimento. Ao contrário, as diferenças sociais têm se acentuado. Estes aspectos sociais devem ser detidamente ponderados, pois o crescimento econômico deve ser de fato convincente e duradouro, tanto do ponto de vista ambiental como do social.

O documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland¹⁰, lançado em 1987, destacou a ocorrência, à época, de um retrocesso quanto às preocupações sociais e ambientais em âmbito mundial. E alertou que muitas estratégias de desenvolvimento adotadas pelos países industrializados são evidentemente insustentáveis.

Referido documento, que contribuiu para significativas mudanças de paradigmas globais, enfatizou que o crescimento econômico deve ser apoiado em práticas que conservem e expandam a base de recursos naturais para, com isso, possibilitar a mitigação da pobreza.

Atribui-se ao Relatório Brundtland o conceito de sustentabilidade, como se infere do trecho selecionado abaixo:

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. [...] Para haver um desenvolvimento sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor¹¹.

Consoante explana Criatiane Derani o desenvolvimento sustentável

visa obter um desenvolvimento harmônico da economia e da ecologia, numa correlação máxima de valores onde o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico, impondo um limite de poluição ambiental, dentro do qual a economia deve se desenvolver, proporcionando, conseqüentemente, um aumento no bem-estar social¹².

Pouco após a publicação do Relatório, em 1992, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), igualmente conhecida como Cúpula da Terra ou Rio-92. O principal objetivo desse encontro era buscar meios de conciliar o desenvolvimento social e econômico das nações com a conservação e proteção dos ecossistemas, propiciando desse modo, em escala global, o desenvolvimento sustentável.

Dentre os acordos internacionais resultantes dessa Conferência, destaca-se a Agenda 21 e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, dos quais o Brasil é signatário.

A Agenda 21 estabeleceu um programa de ações apto a instituir um novo padrão de desenvolvimento ambientalmente racional, de âmbito global, destinado aos governos e à sociedade civil, dando a tônica de um novo sistema de produção e consumo, pautado pela sustentabilidade.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima apresentou como objetivo a estabilização da concentração de [gases do efeito estufa](#), com a implantação de medidas para mitigar a mudança do clima, exercendo menos pressão sobre os recursos naturais.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo, na África, em 2002, não apresentou muitos avanços. Em 2012 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) que originou o documento intitulado "O Futuro Que Queremos", com a finalidade de prover nos

¹⁰ NOSSO FUTURO COMUM (Relatório Brundtland). Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988. Também disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>, acesso em 20/09/2012.

¹¹ NOSSO FUTURO COMUM (Relatório Brundtland), 1988, p. 9.

¹² DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2.ed.rev. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 132/133.



próximos dez anos o conhecimento necessário para o desenvolvimento de uma sustentabilidade global.

Traçado este breve panorama histórico sinaliza-se que a preocupação com o meio ambiente repercutiu em todas as áreas, desde a tecnologia, o desenvolvimento científico, as manifestações culturais, até o mundo jurídico, com a promulgação de leis que visam tutelar os recursos naturais e sua relação com a sociedade.

No ordenamento jurídico pátrio a crescente preocupação ambiental tem sua origem na década de 80, com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente, pela Lei 6.938/81, que dispôs no artigo 2º,

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: [...]¹³

Denota-se do texto transcrito a relação entre o meio ambiente e os interesses sociais.

Já em 1988, a promulgação da Carta da República elevou a status constitucional a questão da proteção do meio ambiente, consagrando na ordem jurídica pátria o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever, pelo poder público e pela coletividade, de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A legislação infraconstitucional seguiu a diretiva ambiental da CF/80 e variados normativos foram promulgados com a temática de tutela do meio ambiente.

O Tribunal de Contas da União tem se mostrado sensível ao tema da sustentabilidade ambiental e social. Para aquele Tribunal a atuação governamental “deve ser guiada por padrões sustentáveis de consumo, buscando fomentar uma economia de baixo carbono patrocinada pelo poder de compra do Estado e por sua capacidade de influenciar o setor produtivo e a sociedade civil¹⁴”.

2.2. Fundamentos das Licitações Sustentáveis no Sistema S

Licitações que levem à aquisição de produtos e serviços sustentáveis não apenas são importantes para a boa conservação do ambiente e melhoria das condições sociais e econômicas do país, como também representam uma melhor relação custo/benefício a médio ou longo prazo quando comparadas às que se valem do critério de menor preço.

A Administração Pública, portanto, vinculada às exigências da Lei 8.666/93, após a publicação da Lei 12.349/10, deverá desenvolver suas compras públicas cumprindo as três funções da licitação, quais sejam, reprisa-se, isonomia, vantajosidade e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Assim como a Lei Geral, os Regulamentos de Licitações dos Serviços Sociais Autônomos também preconizam o atendimento nos processos licitatórios da isonomia e da proposta mais vantajosa, como é possível observar na leitura do artigo 2º cuja redação é a mesma em todos os Regulamentos:

Art. 2º. A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o SESC e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo¹⁵.

¹³ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 12 set. 2012.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão no 1752/11, do Plenário, Min. Rel. André Luís de Carvalho, Brasília, DF, 29 de junho de 2012.

¹⁵ Resolução SESC nº 1252/12 de 06/06/2012, do Conselho Nacional do Serviço Social do Comércio, publicada na Seção III do Diário Oficial da União, edição nº 144 de 26/07/2012.



É deveras importante transladar o texto do artigo 3º da Lei 8.666/93, antes da alteração promovida pela Lei 12.349/10, para se observar a semelhança de redação com o texto do artigo 2º do Regulamento das Entidades do Sistema S, supratranscrito:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 correlatos¹⁶.

Nota-se que, antes da alteração multireferenciada, as funções primordiais nas licitações dos SSA e da Administração Pública eram as mesmas. As mesmas funções, os mesmos princípios, o mesmo fundamento constitucional.

Neste ponto, cabe indagar: seria possível estender o acréscimo executado na Lei Geral de Licitações às licitações promovidas pelas entidades do Sistema S, determinando a estes entes que promovam licitações aptas a fomentar o desenvolvimento nacional sustentável? Quais seriam os fundamentos para tanto?

De plano responde-se à questão de modo afirmativo. Os fundamentos, que serão mais bem estudados abaixo são, ao menos, três: constitucional, legal e institucional.

Para acender a discussão, vislumbra-se a possibilidade de a Corte de Contas exigir para os próximos Relatórios de Gestão a serem encaminhados pelos SSA que sejam elencados os requisitos de sustentabilidade ambiental utilizados para as contratações realizadas ao longo do exercício. Para demonstrar tal assertiva colaciona-se trecho selecionado do Acórdão 31/2012 que aborda estes aspectos:

Trata-se de representação da Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos - ADPLAN, com objetivo de apresentar anteprojeto de decisão normativa (DN) que disciplinará a organização e a apresentação dos relatórios de gestão (RG) relativos ao exercício 2012, a serem enviados pelas unidades jurisdicionadas ao TCU (UJ) em 2013, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de Setembro de 2010 (IN 63/2010).

[...]

5. Outro aspecto que merece ser ressaltado é que muitos dos conteúdos exigidos na prestação de contas, além de dar transparência à gestão e de permitir aos órgãos de controle a verificação do cumprimento dos objetivos estratégicos das unidades jurisdicionadas, funcionam como indutores de comportamento dos gestores, vez que neles são exigidas análises e reflexões do gestor sobre macroprocessos importantes da sua gestão. **Assim ocorreu, por exemplo, em relação à estrutura de controles internos da UJ, à observância de requisitos de sustentabilidade ambiental nas suas aquisições**, à gestão do patrimônio imobiliário, ao controle das transferências por meio de convênios e contratos de repasse.

[...]

18. Em relação à Parte C, que já tratava dos conteúdos customizados para os relatórios de gestão da Petrobras, do Banco do Brasil, da Conab e da Embrapa na DN 108/2010, **cabe ressaltar a inclusão de uma parte relativa aos relatórios dos serviços sociais autônomos integrantes do Sistema "S" (Senai, Sebrae, Senac, Secoop, Senat, Senar, Sesi, Sesc e Sest)** e das organizações sociais regidas por contratos de gestão.

[...]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de projeto de decisão normativa destinada a disciplinar a organização e a apresentação dos relatórios de gestão das unidades

¹⁶ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Texto original.



jurisdicionadas ao TCU referentes ao exercício de 2012, a serem apresentados em 2013, na forma do art. 3º da Instrução Normativa TCU 63/2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. aprovar o projeto de decisão normativa anexo a esta deliberação;...¹⁷

2.3. Fundamento constitucional

Para responder às questões propostas deve-se partir do texto constitucional, cujas normas apresentam relevo de imperatividade, a despeito da sua superioridade hierárquica em relação a todas as demais, devendo ser observada por todos os seus destinatários.

A CF/88 tratou pela primeira vez sobre a defesa do meio ambiente prescrevendo no artigo 225 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”.

Denota-se que a proteção ambiental deixou de ser um interesse menor no ordenamento jurídico, sendo alçado ao ponto máximo, ganhando tutela constitucional.

É de se observar também que o discurso constitucional de proteção ambiental prega e exige prestações positivas a cargo do Estado e da coletividade. Em suma, todos são responsáveis pela manutenção do equilíbrio ambiental, incluindo-se os Serviços Sociais Autônomos, por óbvio. Para Antônio Hermann Benjamin o comando do artigo 225 forjou uma obrigação genérica substantiva e negativa no qual “está-se diante de deveres *erga omnes*, em que são coobrigados, indistintamente, o Poder Público, os indivíduos e a coletividade”¹⁸.

Outro dispositivo constitucional que merece destaque está modelado no artigo 3º, inciso II: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional;...”.

Ao mesmo tempo, portanto, em que foi erigida a tutela do meio ambiente a status constitucional, a busca pelo desenvolvimento nacional, sob aspectos econômicos e sociais, tornou-se um dos objetivos do país. Destarte, da análise sistemática das normas constitucionais impende gizar o caráter indissociável entre a dimensão econômico-social, para o fomento às atividades produtivas no Brasil, e a dimensão ecológica, com a adoção de práticas ambientalmente corretas.

Com este mesmo entendimento, Daniel Ferreira leciona que “a noção de responsabilidade socioambiental se encontra decantada na Lei das leis e aponta para um dever jurídico genérico, acometido a todos indistintamente, no sentido de harmonização das expectativas de crescimento, especialmente econômico, com os impactos de tanto, no meio social e ambiental”¹⁹.

Para estimular comportamentos socioambientalmente desejados a Constituição Federal foi alterada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003, elevando a defesa do meio ambiente a um princípio da ordem econômica, como se infere do texto do artigo 170, inciso VI, *in verbis*:

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:

...

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 31/12, do Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz, Brasília, DF, 18 de janeiro de 2012.

¹⁸ BENJAMIM, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira*. Direito Constitucional Brasileiro/ José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite, organizadores. 3.ed.rev. São Paulo: Saraiva: 2010, p. 134.

¹⁹ FERREIRA, Daniel. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal. A promoção do desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 64.



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;...²⁰

Plasmados estão, portanto, na norma constitucional os fundamentos para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Ademais, é cediço que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da Lei 8.666/93, mas sim aos seus Regulamentos de Licitação, consoante entendimento perfilhado pelo Tribunal de Contas da União na célebre decisão 907/97, *supra* estudada. Além de seus regulamentos, incumbe às entidades do Sistema S “observar os princípios constitucionais gerais relativos à Administração Pública²¹.”

Neste sentido, cabe examinar dois princípios constitucionais que podem impulsionar a realização de licitações que fomentem o desenvolvimento nacional sustentável pelos SSA, garantindo a ligação necessária entre os ditames constitucionais que tutelam o meio ambiente e os que orientam à garantia do desenvolvimento nacional. Tratam-se dos princípios da eficiência e da vantajosidade.

O princípio da eficiência é condicionante da atuação do gestor público. Na escolha dos meios de atuação, o Estado deve considerar a eficiência no atendimento dos objetivos públicos. O foco no resultado, o ganho de tempo nos processos, a satisfação da clientela, o melhor exercício das atividades de interesse coletivo que incumbe ao Estado, são também objetivos aos quais a eficiência deve se reverenciar. Sob esse aspecto, o atendimento às necessidades coletivas deve abranger o melhor resultado apto a garantir o equilíbrio dos processos ecológicos assim como repercutir positivamente em aspectos sociais aptos a promover o desenvolvimento social e econômico coletivos. Estes são os aspectos do princípio da eficiência que se amoldam ao *mandamus* constitucional.

Em relação ao princípio da vantajosidade, caracterizado como uma das funções primordiais de toda licitação, é consectário do dever de aplicar da melhor maneira os recursos públicos administrados.

A vantajosidade deve ser entendida, destarte, à luz da Constituição Federal. Não significa contratar simplesmente pelo menor preço possível, mas sim, do modo mais econômico atendendo às necessidades de interesse público. Nos aspectos ora ventilados, será mais vantajosa, portanto, a proposta que melhor atender à sociedade e ao meio ambiente, com o menor preço.

A subsunção entre as normas constitucionais e os princípios verberados já traça os contornos das licitações socioambientais no âmbito das entidades do Sistema S. Não há como conceber que a proposta mais vantajosa e a eficiência nas contratações sejam alijadas dos aspectos sociais e ambientais, tutelados pela Carta Magna, sob pena de flagrante desrespeito ao texto constitucional.

Vencidos os fundamentos constitucionais, ainda é possível apontar outro fundamento que alicerça a promoção de licitações sustentáveis pelos SSA. Este advém do cumprimento da legislação infraconstitucional.

2.4. Fundamento legal

A par dos comandos Constitucionais, a legislação ordinária apresenta determinações positivas e negativas de observância por toda a coletividade, em especial no que concerne à proteção dos recursos naturais. No presente trabalho, citar-se-á a título ilustrativo somente alguns destes atos normativos, sem esgotar o tema.

Um exemplo destes atos cogentes é a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, que tornou obrigatório o licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos que possam degradar de alguma maneira o meio ambiente.

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 170.

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão no 2573/2007, da Primeira Câmara, Min. Rel. Marcos Bemquerer Costa, Brasília, DF, 28 de agosto de 2008.



O objetivo desse instrumento, consoante dispõe o artigo 2º, é a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana²²”.

A abrangência dessa lei conta do artigo 5º, que deve ser transcrito:

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - **As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente²³.**

No presente tema, ainda que os Serviços Sociais Autônomos não estejam inseridos no *caput* do artigo 5º, o parágrafo único determinou que todas as atividades empresariais devem ser exercidas em consonância com as diretrizes da PNMA, ao passo que, aquelas Entidades estão integradas nessa circunstância.

Ademais, ainda vislumbra-se que a Política Nacional do Meio Ambiente já traçou as diretrizes necessárias para reunir a proteção ambiental com o desenvolvimento sócio econômico do País.

Prosseguindo no tema, a Lei de Crimes Ambientais – Decreto nº 3179/99, instituiu punições administrativas e penais para pessoas físicas ou jurídicas, derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, tais como os crimes contra a fauna e contra a flora, poluição, dentre outros.

O artigo segundo dessa Lei estabelece que quem concorrer para a prática dos crimes e infrações tipificadas na Lei, incidirá nas penas cominadas.

Diante desse comando legal, na seara das compras públicas, a preocupação reside na adoção de práticas pelos SSA que impeçam essas condutas por parte das contratadas.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 12.305/2010, estabelece princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos. Consoante disciplina o artigo 1º, parágrafo 1º: “§ 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos²⁴”.

Infere-se que as Entidades do Sistema S igualmente devem observar esse comando legal.

De mais a mais, cita-se também a Lei nº 9985/2000, que criou o Sistema de Unidades de Conservação; a Medida Provisória nº 2186-16/2001, sobre patrimônio genético e conhecimentos tradicionais; e, por fim, o Código Florestal, Lei nº 12.651/2012.

Conclui-se, portanto, que a legislação infraconstitucional que tutela o meio ambiente deve ser, igualmente, cumprida pelas Entidades do Sistema S. Relaciona-se este cumprimento, portanto, para as aquisições de bens e contratações de serviços por esses entes.

²² BRASIL, Lei Federal no. 6938/81.

²³ Idem.

²⁴ BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: set. 2012.



2.5. Aplicação subsidiária da Lei 8666

Como corolário da necessidade de cumprimento de algumas leis infraconstitucionais, em especial as que tutelam o meio ambiente, subsume-se que a alteração da Lei Geral de Licitações pode abranger também os Serviços Sociais Autônomos.

Entretanto, a construção dessa teoria é tema polêmico relevante de ser estudado.

Consoante outrora registrado, reprisa-se que o Tribunal de Contas da União pacificou entendimento na Decisão 907/1997 de que os SSA não estão sujeitos à observância estrita dos procedimentos definidos na Lei 8666/93, e sim aos seus regulamentos próprios.

Entretanto, há posicionamentos doutrinários e até mesmo no TCU no sentido de que a aplicação da Lei Geral pelas entidades do sistema S deve ser executada de modo subsidiário.

A Corte de Contas se manifestou sobre o tema aduzindo que a Lei Geral deve ser adotada na hipótese de omissão do regulamento dos S ou se houver dispositivo que contrarie os princípios gerais da Administração Pública, como se observa de trecho selecionado do Acórdão nº 3454/2007:

A exigência de que o Estatuto das Licitações e Contratos seja observado por entidades do Sistema “S” pode ser justificada em duas hipóteses: **ausência de regra específica no regulamento próprio da entidade ou dispositivo, do mesmo regulamento, que contrarie os princípios gerais da Administração Pública e os específicos relativos às licitações** e os que norteiam a execução da despesa pública²⁵. (grifou-se).

Em oportunidade mais recente, o Tribunal de Contas da União, manteve o entendimento da aplicação subsidiária do Estatuto Federal às Entidades do Sistema S no caso de omissão do Regulamento de Licitações desses entes:

12. Não obstante, pondero que a exigência de capital mínimo verificada nos casos em exame encontra abrigo na alínea c do inciso III do art. 12 acima transcrito, **prevalecendo sobre o estatuto das licitações, de aplicação subsidiária**. Preservando o que dispõe o Regulamento, há de se verificar, em cada caso concreto, se o capital mínimo exigido guarda proporcionalidade com a totalidade do objeto licitado, ou com suas parcelas, caso prevista a adjudicação por itens²⁶. (grifou-se)

Comentando sobre o entendimento esposado pelo TCU, Julieta Mendes Lopes Vareschini obtempera:

Com isso não está se defendendo a adoção da Lei nº 8.666/93 em detrimento do Regulamento específico dessas entidades. As licitações devem ser processadas com fulcro nas resoluções (que aprovam o Regulamento das entidades), o que não afasta, porém, a necessidade de aplicação de alguns dispositivos da Lei Federal, sempre que tal for imprescindível para assegurar a legalidade do certame e os direitos e garantias conferidos aos particulares²⁷.

Neste aspecto advoga-se constituir uma faculdade dos SSA a utilização da Lei 8666/93 nas hipóteses ventiladas acima, como omissão do Regulamento e dispositivo que contrarie os princípios constitucionais e da Administração Pública.

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão no 3454/2007, da Primeira Câmara, Min. Rel. Marcos Vinícios Vilaça, Brasília, DF, 06 de novembro de 2007.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão no 2605/2012, do Plenário, Min. Rel. Marcos Bemquerer Costa, Brasília, DF, 26 de setembro de 2012.

²⁷ VARESCHINI, 2012, p. 18.



No presente trabalho, no que se refere à promoção de licitações que fomentem o desenvolvimento nacional sustentável, igualmente defende-se a possibilidade de aplicação da Lei 8.666/93, em razão da não inclusão do respectivo dispositivo no Regulamento das Entidades.

Ainda que se questione a legitimidade de subsunção das Entidades do Sistema S à Lei 8.666/93, em razão da lacuna recente no regulamento daquelas entidades criada pela inserção do dispositivo ora debatido, os atos de criação dos entes é fundamento suficiente para inserção de mandamentos aptos a promoverem o desenvolvimento sustentável, como se verá adiante.

2.6. Finalidades institucionais

Conforme mencionado alhures, os Serviços Sociais Autônomos foram criados para prestarem serviços de interesse social das categorias que representam. Atuam ao lado do Estado, cooperando nos setores, serviços e atividades que lhes são atribuídos, por força do que dispõe o seu Ato de criação, e no interesse específico de certos beneficiários.

Dito isso, é importante gizar que os Atos de criação destes entes revelam nas finalidades institucionais outro fundamento importante para a promoção de licitações que fomentem o desenvolvimento nacional sustentável, dando ênfase para o aspecto social do desenvolvimento sustentável.

E não é preciso se utilizar de árdua tarefa de interpretação. Muitos desses Atos trazem de forma expressa essa preocupação. Basta, portanto, aplicar nas licitações as finalidades para as quais as Entidades do Sistema S foram criadas. Seguem alguns exemplos referentes às entidades mais representativas do sistema.

A Lei 11.080/2004, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI dispôs no artigo 1º a finalidade para a qual esse SSA foi criado, qual seja: “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos²⁸”.

Portanto, uma licitação promovida por este ente na qual sejam definidas especificações que restrinjam a competição a determinadas indústrias, com o nítido objetivo de promover o aumento de empregos e o desenvolvimento industrial, atenderá às finalidades institucionais da ABDI, do mesmo modo que fomentaria o desenvolvimento nacional.

O mesmo pode ser dito em relação à Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX. O Decreto nº 4.584/2003, que instituiu este SSA definiu como finalidade da APEX no artigo 2º: “a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, de serviços e tecnológica²⁹”. O parágrafo único do mesmo artigo destacou o enfoque que deve ser dado “às atividades que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos³⁰”.

Ou seja, claramente se observa a preocupação com o desenvolvimento nacional dentro das finalidades da APEX. Qualquer restrição em processos licitatórios que se fundamente neste mister, está em consonância expressa com as finalidades dessa Agência e com a terceira função atribuída às licitações públicas.

Já o Decreto nº 61.836/1967, que aprovou o Regulamento do Serviço Social do Comércio – SESC, apresenta a finalidade deste SSA no artigo 1º, como segue:

Art. 1º O Serviço Social do Comércio (SESC), criado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946, tem por finalidade estudar, planejar e executar medidas que **contribuam para o bem estar**

²⁸ BRASIL. Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

²⁹ BRASIL. Decreto nº. 4.584, de 05 de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

³⁰ Idem.



social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade, através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática, devendo, na execução de seus objetivos considerar, especialmente:

- a) assistência em relação aos problemas domésticos (nutrição, habitação, vestuário, saúde, educação e transporte);
- b) defesa do salário real dos comerciários;
- c) pesquisas sócio-econômicas e realizações educativas e culturais, visando à valorização do homem e aos incentivos à atividade produtora.

Parágrafo único. A instituição desempenhará suas atribuições em comparação com os órgãos afins existentes no Ministério do Trabalho e Previdência Social, e quaisquer outras entidades públicas ou privadas de serviço social.

Art. 2º A ação do SESC abrange:

- a) o trabalhador no comércio e atividades assemelhadas, e seus dependentes;
- b) **os diversos meios-ambientes que condicionam a vida do trabalhador e sua família**³¹. (grifou-se)

Destaca-se do texto acima dentre as finalidades do SESC a execução de medidas que contribuam para o bem estar social e a melhoria no padrão de vida do comerciário, abrangendo, para tanto, os diversos meio-ambientes que condicionam a vida do trabalhador e sua família. Denota-se, portanto, a clara preocupação com o desenvolvimento da sociedade, o que poderia justificar a realização de licitações que atendam a todas essas finalidades.

Prosseguindo na análise, texto semelhante ao anterior é o do Decreto nº 57.375/65, que aprovou o Regulamento do Serviço Social da Indústria e que elencou como finalidades deste SSA as mesmas do SESC, porém, voltadas ao trabalhador da indústria. Acrescenta-se no rol as metas essenciais, a finalidade geral, os objetivos e os préstimos do SESI, dispostas no artigo 3º e seguintes:

Art. 3º Constituem metas essenciais do SESI:

- a) a valorização da pessoa do trabalhador e a promoção de seu bem estar-social;
- b) o desenvolvimento do espírito de solidariedade;
- c) a elevação da produtividade, industrial e atividades assemelhadas;
- d) **a melhoria geral do padrão de vida.**

Art. 4º Constitui finalidade geral do SESI: auxiliar o trabalhador da indústria e atividades assemelhadas e resolver os seus problemas básicos de existência (saúde, alimentação, habitação, instrução, trabalho, economia, recreação, convivência social, consciência sócio-política).

Art. 5º São objetivos principais do SESI:

- a) alfabetização do trabalhador e seus dependentes;
- b) educação de base;
- c) educação para a economia;
- d) educação para a saúde (física, mental e emocional);
- e) educação familiar;
- f) educação moral e cívica;

³¹ BRASIL. Decreto nº. 61.836, de 05 de dezembro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D61836.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.



g) educação comunitária.

Art. 6º O préstimo do SESI aos seus usuários será calcado no princípio básico orientador da metodologia do serviço social, que consiste em ajudar a ajudar-se, quando e quanto necessário:

- a) o indivíduo;
- b) o grupo;
- c) a comunidade.

Parágrafo único. Em toda e qualquer atividade, o SESI dará realce ao processo educativo como meio de valorização da pessoa do trabalhador.

§ 1º Em toda e qualquer atividade, o SESI dará realce ao processo educativo como meio de valorização da pessoa do trabalhador. (Incluído pelo Decreto nº 6.637, de 2008)³².

Sinaliza-se que para a consecução dessas finalidades incumbe ao SESI o que dispõe o artigo 8º, com destaque para a alínea “h”:

Art. 8º Para a consecução dos seus fins, incumbe ao SESI:

[...]

h) realizar, direta ou indiretamente, no interesse do desenvolvimento econômico-social do país, estudos e pesquisas sobre as circunstâncias vivenciais dos seus usuários, sobre a eficiência da produção individual e coletiva, sobre aspectos ligados à vida do trabalhador e sobre as condições sócio-econômicas das comunidades;...³³

Ressalta-se do texto acima o interesse do SESI no desenvolvimento nacional.

Dando continuidade à análise das finalidades das Entidades do Sistema S, a desvinculação do Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE) e sua transformação em Serviço Social Autônomo, deu-se com o Decreto nº 99.570/90, que alterou a denominação e apresentou as seguintes finalidades do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE):

Art. 2º Compete ao Sebrae planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica³⁴.

Assim como os demais SSA examinados acima, é evidente a preocupação do SEBRAE com o desenvolvimento nacional, sendo erigida a finalidade institucional dessa Entidade.

Impende consignar que, para consecução dessa finalidade, o SEBRAE saiu à frente das demais entidades e publicou a Resolução CND nº 166/2008 que “dispõe sobre o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nos procedimentos licitatórios realizados no âmbito do Sistema SEBRAE³⁵”.

Em relação ao Serviço Social do Transporte – SEST, assevera-se que este ente foi criado juntamente com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT, pela Lei nº 8.706/93.

³² BRASIL. Decreto nº 57.375, de 02 de dezembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D57375.htm>. Acesso em: ago. 2012.

³³ Idem.

³⁴ BRASIL. Decreto nº 99.570, de 09 de outubro de 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D99570.htm>. Acesso em: ago. 2012.

³⁵ BRASIL. Resolução SEBRAE CDN no. 166, de 25 de setembro de 2008. Disponível em <<http://www.sebrae.com.br>>. Acesso em setembro de 2012.



Apresentam como finalidades, dentre outras e respectivamente, a promoção social e a aprendizagem do trabalhador em transporte.

No que concerne aos serviços de aprendizagem, como SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), criado pela Lei nº 8.315/91, SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo), cuja criação decorreu da Medida Provisória nº 1.715/98, SENAC (Serviço Nacional da Aprendizagem Comercial), criado pelo Decreto-lei nº 8.621/46, e SENAI (Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial), instituído pelo Decreto-lei nº 4.048/42; todos apresentam como finalidade a formação profissional que contribua com a promoção social do trabalhador.

Esta análise dos atos normativos de criação ou que aprovaram os regulamentos dos SSA revela, em maior ou menor medida, que a finalidade das Entidades do Sistema S, é o desenvolvimento social, econômico, cultural e todas as suas implicações, das categorias beneficiárias. O somatório de todas essas finalidades promove, sem sombra de dúvidas, o desenvolvimento nacional.

Portanto, reprisa-se, qualquer medida proposta em processos licitatórios realizados por esses entes que seja apta a promover o desenvolvimento nacional, não representará nada além do cumprimento de seus normativos.

E, considerando as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, em cotejo com as normas Constitucionais sobre a matéria, infere-se que o desenvolvimento nacional deve ser fomentado com bases de sustentabilidade. Destarte, o melhor entendimento a ser dado àqueles atos normativos dos SSA, citados anteriormente, é o que promove o desenvolvimento nacional sustentável.

Demais a mais, ultrapassadas as considerações sobre as finalidades das Entidades do Sistema S, é incontestável que as licitações promovidas por todos os SSA são suficientes para movimentar a economia nacional.

Consoante informações disponibilizadas nos sites de cada uma das entidades depreende-se que no ano de 2011 os recursos financeiros despendidos pelas entidades representam uma cifra que não pode ser desconsiderada.

O SESC apresentou como despesas orçamentárias em 2011 o valor de R\$ 3.391.367.031,00 (três bilhões, trezentos e noventa e um milhões, trezentos e sessenta e sete mil e trinta e um reais)³⁶. A cifra do SEBRAE no mesmo ano representou R\$ 2.493.485.433,00 (dois bilhões, quatrocentos e noventa e três milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil e quatrocentos e trinta e três reais)³⁷. As despesas do SEST no ano passado foram de R\$ 358.643.313,00 (trezentos e cinquenta e oito milhões, seiscentos e quarenta e três mil e trezentos e treze reais)³⁸ e a APEX despendeu de seus cofres em 2011 R\$ 274.529.000,00 (duzentos e setenta e quatro milhões, quinhentos e vinte e nove mil reais)³⁹.

Em vista disso, ainda que uma parcela dos gastos destas Entidades se deva a participação com pessoal e encargos sociais, o valor que sai dos cofres dos SSA é muito elevado. São despesas aplicadas em contratações de serviços e aquisições de bens necessárias ao cumprimento de suas atribuições, mas significantes ao ponto de considerar a participação destes entes nos processos da macroeconomia no Brasil.

Esta reflexão é essencial para demonstrar a relevância do poder de compra dos Serviços Sociais Autônomos, representando um instrumento promotor do mercado interno, em face do seu potencial de demanda de bens e serviços, além do efeito multiplicador sobre a geração de emprego e renda e, em última análise, corroborando para o desenvolvimento do país.

Nesta linha de entendimento é o magistério de Marçal Justen Filho, que enfatiza

³⁶ Disponível em: http://www.sesc.com.br/portal/sesc/Transparencia_na_Gestao/Relatorio_de_Gestao/, acesso em setembro de 2012.

³⁷ Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae/institucional/orcamento-do-sistema-sebrae-1/2012/>, acesso em 10 de setembro de 2012.

³⁸ Disponível em: <http://www.sestsenat.org.br/Paginas/Gest%c3%a3o-or%c3%a7ament%c3%a1ria.aspx>, acesso em 10 de setembro de 2012.

³⁹ Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/portal/>, acesso em 10 de setembro de 2012.



É inquestionável que a contratação pública apresenta uma relevância socioeconômica. A atividade contratual do Estado não se constitui apenas em instrumento para atender necessidades administrativas. O montante de recursos desembolsados pelos entes estatais para satisfação de suas necessidades é muito relevante e afeta a atividade econômica em seu conjunto⁴⁰.

Em outro revés, o desenvolvimento social e econômico, como tomado atualmente, apresenta uma relação simbiótica com o meio ambiente, agregando o termo “sustentável” como um atributo daquele.

Nas palavras de Daniel Ferreira:

... o crescimento econômico contemporâneo seguido da minimização das desigualdades sociais (pela geração de empregos e melhor distribuição de riqueza e renda) não pode se mostrar empecilho para as escolhas futuras das futuras gerações, inclusive da própria sorte.

De conseguinte, a sustentabilidade ambiental deve ser assumida como um freio, não no sentido de atrasar o avanço na direção do desenvolvimento, mas de dar a temperança necessária à escolha da velocidade e dos caminhos no rumo à ecossocioeconomia do amanhã.⁴¹

Diante desse panorama, não há como conceber a realização por essas entidades de licitações que originam contratos desvinculados dessa realidade e sem a preocupação com as consequências para todos os processos e cadeias produtivas, desde a geração de empregos e renda até a utilização racional de recursos naturais. Estes contratos não somente estariam desvinculados da realidade, como também estariam alijados do contexto socioambiental que deve permear todas as ações, sejam públicas ou privadas, sejam individuais ou de uma coletividade, aptas a causar qualquer alteração social ou ambiental.

Por derradeiro, a realização de licitações sustentáveis pelos Serviços Sociais Autônomos decorre de comando constitucional, do cumprimento de leis e das finalidades para as quais estes entes foram criados.

CONCLUSÃO

Por tudo quanto foi exposto no presente artigo, extrai-se que há fundamentadas razões para a realização de contratações pelas entidades do Sistema S que fomentem o desenvolvimento nacional sustentável.

Seja em razão do comando constitucional, que determinou a toda a coletividade a preservação dos recursos naturais, ou ainda, que explicitou o desenvolvimento nacional como um dos objetivos do Estado; seja por conta da legislação infraconstitucional que tutela o meio ambiente e exige prestações positivas e negativas a sociedade como um todo; seja também em consideração às finalidades institucionais para as quais foram criados os Serviços Sociais Autônomos ou pelos recursos que administram, a premissa é uma só: as contratações promovidas por essas entidades devem ser realizadas com critérios de sustentabilidade ambiental e social. Devem respeitar os processos ecológicos causando o menor impacto possível ao meio ambiente. Devem ser pautadas por ações que promovam o tratamento diferenciado dos licitantes, com o fito de estimular o desenvolvimento social e econômico dos seus beneficiários.

⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15^a ed. São Paulo: Dialética. 2012, p. 63.

⁴¹ FERREIRA, Daniel. *A licitação...*, p. 55.



A tarefa não é fácil, nem isenta de críticas. Mas o panorama vivenciado atualmente por toda a sociedade determina a base para a eleição de um novo paradigma para todas as relações: a sustentabilidade.

Esse processo de mudança deve advir da consciência da responsabilidade pelos SSA da sua posição na macroeconomia. Diante do volume expressivo que as contratações promovidas pelas Entidades do Sistema S representam, é ululante que a exigência de critérios sustentáveis repercutirá de modo positivo no processo produtivo brasileiro.

O que se propõe neste trabalho é estimular um empenho institucional dessas entidades para que promovam estudos e debates necessários com a finalidade de alterar seus regulamentos de licitação e contratação acrescentando a função de fomentar o desenvolvimento sustentável às suas contratações, estimulando dessa maneira comportamentos socioambientais desejados por toda a coletividade, em atendimento à Constituição Federal, às legislações infraconstitucionais, aos princípios que regem a matéria, às suas finalidades institucionais e, em última análise, ao interesse público, que deve permear todas as suas ações.