



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LUCAS RAFAEL DA SILVA DELVECHIO

**NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS NA
AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA: FOMENTO AO
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL**

Londrina - PR
2023

LUCAS RAFAEL DA SILVA DELVECHIO

**NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS NA
AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA: FOMENTO AO
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

DELVECHIO, LUCAS RAFAEL DA SILVA .

NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS NA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA: FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL / LUCAS RAFAEL DA SILVA DELVECHIO. - Londrina, 2023.

158 f. : il.

Orientador: MIGUEL ETINGER DE ARAUJO JÚNIOR.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2023.
Inclui bibliografia.

1. Direito Negocial; Negócios Jurídicos Públicos Sustentáveis; Direito Promocional; Agricultura Familiar. - Tese. I. DE ARAUJO JÚNIOR, MIGUEL ETINGER. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

LUCAS RAFAEL DA SILVA DELVECHIO

**NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS NA
AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA: FOMENTO AO
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de
Araújo Junior
UEL-Universidade Estadual de Londrina

Prof^a. Dr^a. Marlene Kempfer
UEL-Universidade Estadual de Londrina

Profa. Dra. Ligia Maria Silva Melo de
Casimiro
UFC – Universidade Federal do Ceará

Londrina, 18 de dezembro de 2023

Dedico este trabalho...
(*opcional*)

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo Júnior, meu orientador de todas as horas, que com muita paciência acompanhou cada etapa deste trabalho, fornecendo caminhos valiosos e orientações cruciais, que alavancaram minha jornada acadêmica, permitindo que eu alcançasse os resultados desta pesquisa de elevada importância.

À Prof^a. Dr^a Marlene Kempfer, cuja generosidade em compartilhar conhecimento e experiência ajudou a iluminar o caminho desta pesquisa. Suas dicas, sugestões e críticas construtivas foram essenciais para aprimorar meu trabalho e me motivar a ir sempre além.

Estendo meus agradecimentos também aos professores e colegas que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento deste estudo, deixando suas marcas em cada página e reflexão, agradeço profundamente pela troca de experiências e pelo ambiente acadêmico propício ao crescimento mútuo.

Ao amigo companheiro de todas as horas, Guilherme Dias Bonadirman, meu pilar de apoio durante todo o mestrado. Agradeço por cada palavra de incentivo, por cada momento de compreensão e por estar ao meu lado em todos os desafios e conquistas.

À minha mãe, cujo amor incondicional, sabedoria e encorajamento foram a base sobre a qual construí cada passo da minha jornada. Suas palavras de conforto e ensinamentos moldaram não apenas este trabalho, mas toda a minha vida. Agradeço por ser a inspiração constante e a força silenciosa por trás de cada conquista.

Por fim, a todos que de alguma forma estiveram presentes nesta trajetória, meu sincero e profundo agradecimento. Cada gesto e palavra foram combustíveis para que eu prosseguisse com determinação nesta caminhada.

“O sucesso é a soma de pequenos esforços repetidos dia após dia.” (Robert Collier)

RESUMO

DELVECHIO, Lucas Rafael da Silva. **Negócios jurídicos públicos sustentáveis na agricultura familiar brasileira**: fomento ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental. 2023. 158 p. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial – Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA), Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

Este estudo investiga o papel crucial do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento socioeconômico, entrelaçado com a sustentabilidade ambiental. O Direito Negocial, especialmente os negócios jurídicos públicos sustentáveis, revelam-se como um estímulo ao crescimento econômico, integrando a promoção da justiça social e a preservação ambiental, uma vez que têm o condão de promover a equanimidade das relações sociais por meio de seus instrumentos administrativos. A utilização de políticas públicas de Estado, à luz das normas promocionais segundo Bobbio, visa criar um ambiente propício para moradia, trabalho e lazer, alinhado com o conceito de bem estar social. A análise ressalta o papel crucial da Lei nº 14.133/2021 junto à Lei Complementar nº 123/2006, que formam mecanismos legais que servem como pilares na orientação de se estabelecer um tratamento diferenciado na aquisição exclusiva de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, oferecendo suporte essencial a essas micro e pequenas empresas. Diante dos desafios identificados, o estudo defende a necessidade de uma gestão pública mais democrática e consciente, clamando por intervenção estatal sobre o domínio econômico que harmonize os ideais de desenvolvimento econômico, social e ambiental, reiterando a ideia de que uma governança responsável e estratégica é fundamental para o alcance da sustentabilidade no país. A metodologia inclui pesquisa bibliográfica e análise documental, focando em literatura acadêmica, estudos de caso, legislação e políticas públicas relacionadas a esses temas.

Palavras-chave: Direito Negocial; Negócios Jurídicos Públicos Sustentáveis; Direito Promocional; Agricultura Familiar.

ABSTRACT

DELVECHIO, Lucas Rafael da Silva. **Sustainable Public Legal Transactions in Brazilian Family Farming: Fostering Socioeconomic and environmental Development.** 2023. 158 p. Dissertation from the Postgraduate Program in Negotiable Law – Center for Applied Social Studies (CESA), State University of Londrina, Londrina, 2023.

This study investigates the crucial role of the Brazilian state in promoting socioeconomic development intertwined with environmental sustainability. Business Law, especially sustainable public legal transactions, is revealed as a stimulus for economic growth, integrating the promotion of social justice and environmental preservation, as they have the power to promote the equity of social relations through their administrative instruments. The use of public policies by the state, in light of promotional norms according to Bobbio, aims to create a conducive environment for housing, work, and leisure, aligned with the concept of social well-being. The analysis highlights the crucial role of Law n. 14,133/2021 along with Complementary Law n. 123/2006, which form legal mechanisms that serve as pillars in guiding the establishment of differentiated treatment in the exclusive acquisition of food products from family farming, offering essential support to these micro and small enterprises. Faced with the identified challenges, the study defends the need for more democratic and aware public management, calling for state intervention in the economic domain that harmonizes the ideals of economic, social, and environmental development, reiterating the idea that responsible and strategic governance is fundamental for achieving sustainability in the country. The methodology includes bibliographic research and document analysis, focusing on academic literature, case studies, legislation, and public policies related to these themes.

Keywords: Negotiable Law; Sustainable Public Legal Transactions; Promotional Law; Family Farming.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	28
Figura 2 – Módulos Fiscais no Brasil.....	100
Figura 3 – Ciclo do financiamento agrícola	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Uso de agrotóxicos pela agricultura familiar brasileira	110
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Região Geográfica Intermediária de Presidente Prudente, Estado de São Paulo.....	121
Tabela 2 – Taxa de Juros (%a.a.).....	126
Tabela 3 – Municípios do Estado do Paraná selecionados para a pesquisa com base nos dados de aquisição de alimentos orgânicos entre 2014 e 2016.....	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
APOL	Associação de Produtores Orgânicos da Região de Londrina
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CF/88	Constituição Federal de 1988
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
DERAL	Departamento de Economia Rural
DFD	Documento de Formalização de Demanda
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ETP	Estudo Técnico Preliminar
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	Federação Internacional de Contadores
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LC	Lei Complementar
ME	Microempresa
MGI	Ministério da Gestão e Inovação
MP	Medida Provisória
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
OCS	Organização de Controle Social
ONU	Organização das Nações Unidas

PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PNAE	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Rio/92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992
SEAB	Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. ESTADO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL	17
1.1 O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO BRASIL..	20
1.2 O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL E A RELEVÂNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	25
1.3 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO	31
1.4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E O DIREITO PROMOCIONAL PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL.....	35
2 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS	39
2.1 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS: O “ESVERDEAMENTO” DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL	42
2.1.1 Teoria Geral dos Negócios Jurídicos	43
2.1.2 Negócios Jurídicos Públicos	45
2.1.3 Negócios Jurídicos Públicos Sustentáveis.....	47
2.1.4 O sujeito e o objeto nos negócios jurídicos públicos sustentáveis.....	49
2.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS LICITAÇÕES E CONTRTOS ADMINISTRATIVOS NOS TERMOS DA LEI Nº 14.133/2021	53
2.2.1 Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável	55
2.2.2 Princípio da Legalidade Administrativa	59
2.2.3 Princípio da Motivação.....	61
2.2.4 Princípio da Vinculação ao Edital.....	65
2.2.5 Princípio do Julgamento Objetivo.....	67
2.3 NEGÓCIOS JURDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS: CONSTRUÇÃO E EXECUÇÃO DE UM IDEAL.....	71
2.3.1 A Eficácia do Agir Estatal e a Necessária Mudança de Paradigmas Administrativos	72
2.3.2 A Influência do Poder de Compras do Estado na Construção de um Modelo Econômico Sustentável	77
2.4 A ADOÇÃO DE CRITÉRIOS LICITATÓRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS.....	79
2.4.1 Fase Preparatória: a Elaboração do Objeto a Partir de Critérios Sustentáveis80	
2.4.2 Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) a Partir de Critérios Sustentáveis	83
2.4.3 Modalidades de Licitação e Critérios de Julgamento	87
2.4.4 Contratações Diretas	89

2.5 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS	92
3 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS E AGRICULTURA FAMILIAR: FOMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL	97
3.1 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: HISTÓRICO DA MARGINALIZAÇÃO DE UM POVO	98
3.1.1 O Empreendimento Familiar Rural no Ordenamento Jurídico Brasileiro...	105
3.1.2 Agricultura e o Desenvolvimento Socioeconômico	108
3.1.3 Agricultura Familiar e Sustentabilidade Ambiental.....	109
3.2 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: PNAE, PRONAF E COMPRA DIRETA PARANÁ	116
3.2.1 Políticas Públicas e Normas Promocionais para o Fomento da Agricultura Familiar.....	119
3.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil	122
3.2.3 PRONAF e o Ciclo Vicioso dos Financiamentos na Agricultura Familiar ..	130
3.2.4 Compra Direta Paraná: Uma Análise da Aplicação da LC nº 123/06 no Âmbito da Agricultura Familiar.....	135
CONCLUSÃO	141
REFERÊNCIAS.....	145

INTRODUÇÃO

Em uma era marcada por profundas transformações socioeconômicas e ambientais, a função do Estado na promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável emerge como uma questão de intrínseca importância. No cerne desta ampla análise encontra-se o Brasil, um país de paradoxos notáveis, onde abundante riqueza natural coexiste com desigualdades sociais gritantes e desafios econômicos persistentes.

O presente estudo se propõe, nesse sentido, a desvendar o complexo papel do Estado como agente promotor de mudanças, não apenas no espectro econômico, mas também nas esferas social e ambiental. Trata-se de uma exploração de como as políticas públicas, especialmente as práticas contratuais e licitatórias, podem ser alavancas para um desenvolvimento que transcenda o crescimento econômico, abarcando a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

A necessidade desta pesquisa deriva da lacuna existente entre a teoria e a prática muitas vezes insuficiente ou ineficaz. O Estado, em sua multifuncionalidade, tem sido tanto um promotor de desenvolvimento quanto, paradoxalmente, um obstáculo em certos contextos. A questão premente é como pode, então, o Estado brasileiro, por meio de suas várias articulações institucionais e legais, fomentar um ambiente que não apenas propicie o crescimento econômico, mas também promova a equidade social e a proteção ambiental?

Em termos metodológicos, este trabalho se aprofunda em uma análise qualitativa extensiva, imergindo em uma variedade de fontes documentais e bibliográficas. A complexidade do tema demanda uma abordagem que vá além da superficialidade dos dados, adentrando as camadas interpretativas e contextuais que os textos legais, políticas públicas, relatórios governamentais e trabalhos acadêmicos oferecem. Esta pesquisa, portanto, não se limita à revisão de literatura existente, mas se aventura na interpretação crítica, na conexão de ideias aparentemente díspares e na construção de um entendimento mais coeso e holístico.

Ademais, o estudo não se restringe a uma análise estática; ele reconhece e enfatiza a dinâmica e a interatividade dos elementos socioeconômicos e políticos. Reconhece, por exemplo, que as políticas de contratação pública não existem em um vácuo, mas estão interligadas a uma vasta rede de fatores socioeconômicos, culturais, políticos e ambientais.

No primeiro capítulo, o estudo se debruça sobre o papel do Estado como catalisador do desenvolvimento socioeconômico e ambiental. A análise se inicia com uma avaliação do impacto da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico do Brasil, destacando como as políticas governamentais influenciam a economia e a sociedade. Este capítulo progride para discutir o desenvolvimento socioambiental e a importância das contratações públicas, enfatizando seu papel na preservação ambiental e no bem-estar social. Também aborda a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, concluindo com uma análise da Lei Complementar nº 123/2006, na qual ressalta o seu suporte às micro e pequenas empresas brasileiras e sua contribuição para uma economia mais inclusiva.

O segundo capítulo foca nos negócios jurídicos públicos sustentáveis, examinando como estes podem ser empregados para promover uma mudança de paradigmas no setor público, a partir da instituição de práticas responsáveis e ecológicas nas contratações estatais. Este segmento inicia com a definição e importância desses negócios jurídicos, seguido por uma investigação dos fundamentos teóricos e dos aspectos específicos no processo de contratações públicas, destacando os princípios que orientam as licitações e contratos públicos, com ênfase na Lei nº 14.133/2021.

Além disso, adentra-se na seara da atividade administrativa, realizando-se uma análise da necessidade de adaptação dos paradigmas administrativos em prol da sustentabilidade, destacando-se os critérios práticos que podem ser adotados na elaboração de licitações públicas, para instituição de negócios jurídicos públicos sustentáveis.

No terceiro capítulo, é explorada a relação entre os negócios jurídicos públicos sustentáveis e a agricultura familiar. Neste momento da pesquisa, analisam-se como os negócios jurídicos públicos sustentáveis, na forma de política pública, podem fortalecer este setor historicamente marginalizado, além de sua importância para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Programas governamentais como o PNAE, PRONAF e Compra Direta Paraná são analisados, destacando como contratações públicas são utilizadas para apoiar a agricultura familiar e incentivar a adoção de práticas coerentes com um desenvolvimento nacional sustentável, a partir do estabelecimento de normas promocionais, que incentivam um novo modelo de contratação realizada pelo Estado.

Da mesma forma, compreende que a agricultura familiar não é apenas

em empreendimento econômico, mas um elemento vital dentro de um ecossistema social e ecológico, cuja saúde e viabilidade devem ser sustentadas através de políticas públicas sensíveis e bem informadas.

Com isso, a presente pesquisa se apresenta não como uma mera investigação acadêmica, mas como uma empreitada que tem a aspiração de ecoar nos corredores do poder decisório, influenciando políticas e práticas administrativas sustentáveis. Visa provocar reflexões profundas e, idealmente, inspirar ações que se alinhem mais estreitamente com os ideais de um desenvolvimento que seja inclusivo, justo e ecologicamente sustentável, contribuindo para a construção de um Brasil mais próspero e equitativo para as presentes e futuras gerações.

Portanto, esta pesquisa propõe uma análise das águas, por vezes turbulentas, do Direito Público, das políticas públicas e dos negócios jurídicos estatais, elucidando o papel fundamental que tais instrumentos, quando conjugados, desempenham na construção de um Estado mais justo, equitativo e, acima de tudo, sustentável.

1. ESTADO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL

Desde os albores das primeiras civilizações organizadas, o Estado, enquanto entidade máxima de organização política e social, tem sido moldado para exercer um papel incontestavelmente central na promoção, direta ou indireta, do desenvolvimento socioeconômico.

Estabelecer uma definição precisa de Estado não se trata de tarefa fácil, tendo em vista que, ao longo da trajetória histórica da sociedade esta figura fictícia foi progressivamente incorporando uma multiplicidade de características. Miguel Reale (2013, p. 53) esclarece que o Estado se apresenta como uma “pirâmide de três faces”, cada qual representando uma ciência específica: social, jurídica e política. A conjunção desses campos de estudo contribui para a formação da Teoria do Estado, que tem como objetivo estabelecer um rumo para as ações do poder político, de modo a harmonizá-las com os interesses sociais inerentes ao contexto histórico hodierno.

A Teoria do Estado não situa o poder como condição transcendental da convivência humana, como faz a Filosofia, mas estuda as leis gerais que governam a formação e o desenvolvimento da autoridade em razão das variações dos fatores espirituais e sociais operantes. A Teoria do Estado estuda sim os fins políticos, as finalidades de governo, mas não em universal, para firmar princípios válidos para todas as épocas e lugares, mas apenas os fins que resultam de exigências éticas e materiais de intensidade variável segundo os graus de desenvolvimento cultural (REALE, 2013, p. 155).

Miguel Reale (2013, p. 155) classifica a Teoria do Estado como uma “ciência do empírico”, ou seja, um campo de estudo que não comporta uma generalização dos fenômenos sociais, mas deve ater-se à individualização das necessidades de interesse social. Nesse aspecto, o autor ressalta a iminente importância do poder de soberania estatal para o alcance desses objetivos sócio-jurídico-políticos do Estado:

Juridicamente, porém, o poder de decidir não pode deixar de ser um poder exercido na forma da lei e, em regra, para a realização dos fins contidos no ordenamento jurídico em vigor. Daí dizermos que, do ponto de vista estritamente jurídico, a soberania é o poder que tem o Estado de decidir em última instância na forma da constituição e dos pactos internacionais, a que dou assentimento. Se examinarmos mais a fundo a questão, chegaremos à conclusão de que toda decisão soberana do Estado se refere ao ordenamento jurídico positivo, quer para declarar ou reconhecer nova regra jurídica, quer para dizer qual é o Direito in concreto, quer para que sejam

respeitadas as suas decisões por todos os membros da convivência e pelos demais Estados nos limites do Direito Internacional (REALE, 2013, p.367).

Tendo em vista estas considerações, nota-se que a origem do Estado está intimamente ligada a uma estrutura de domínio, que se concretiza primordialmente através da lei. E é por meio de um conjunto de órgãos e entidades que esse poder se consolida e se institucionaliza, de tal maneira que se faz necessária uma coleção de normas e princípios que regulamentem as relações do Estado.

No que diz respeito à relação entre Estado e Economia, esta não é estática, mas sim dinâmica, variando grandemente conforme as correntes ideológicas dominantes e os contextos históricos específicos de cada época. Durante a Revolução Industrial, período de grandes transformações e inovações tecnológicas, muitos Estados adotaram uma postura mais *laissez-faire*¹, permitindo que as forças do mercado operassem com relativa liberdade.

No entanto, as turbulências econômicas do século XX, especialmente a devastadora “Grande Depressão”², serviram como um alerta sobre os perigos da falta de regulação e intervenção estatal, levando a uma reavaliação profunda do papel do Estado na economia e culminando na adoção de políticas keynesianas³ em diversos países, ocasião em que se observa, por exemplo, o fenômeno do *welfare state* ou Estado de bem-estar social.

No vasto e diversificado território brasileiro, a interação entre o Estado e o desenvolvimento socioeconômico tem nuances e características próprias. Durante

¹ O conceito de "laissez-faire" é uma filosofia econômica que defende mínima interferência estatal, permitindo que o mercado opere livremente. Adam Smith, proponente dessa teoria, argumentava que o interesse individual impulsiona o bem-estar coletivo através de uma "mão invisível" do mercado. No entanto, Smith não advogava por um Estado completamente não intervencionista; ele reconhecia a necessidade do Estado em fornecer serviços essenciais como saúde, educação e saneamento básico, além de manter a lei, a ordem e a defesa nacional. Isso representa uma relativização do "laissez-faire", equilibrando a liberdade econômica com a necessidade de certas intervenções estatais para garantir o bem-estar social e lidar com as contradições de classe. (RANIERI, 2018, p. 275-276).

² A Grande Depressão, iniciada com o *crash* da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, foi um período severo de crise econômica global, contribuindo para ela o excesso de produção em relação ao consumo, a concentração de riqueza em poucas mãos, e uma bolha especulativa no mercado de ações. O *crash* levou ao fechamento de fábricas, falências bancárias, alto desemprego, e uma deflação significativa. A crise se espalhou mundialmente, afetando diferentes países em diversos graus. Governos enfrentaram quedas em receitas fiscais, tornando-se incapazes de fornecer serviços básicos, e eventos como as “Marchas da Fome” simbolizaram o sofrimento social da época. (NÓBREGA; RIBEIRO, 2016, p. 129).

³ John Maynard Keynes, em resposta à Grande Depressão, passou a defender que a intervenção estatal ativa para estabilizar a economia durante recessões. Contrariando a abordagem de *laissez-faire*, Keynes sugeriu que o governo deveria aumentar os gastos públicos, cortar impostos e expandir a base monetária para impulsionar a demanda agregada durante baixas econômicas. Essas ideias reformularam a política econômica, promovendo um papel mais proativo do Estado na economia. (NÓBREGA; RIBEIRO, 2016, p. 132-133).

o período conhecido como desenvolvimentista, que se estendeu aproximadamente dos anos 1950 até os anos 1980, o Estado brasileiro, sob diferentes governos, assumiu uma postura ativa e protagonista na economia, que marcou um período de grandes projetos de infraestrutura, estímulo à industrialização e busca pela modernização e autonomia econômica.

Contudo, a crise da dívida externa, nos anos 1980, somada às pressões internacionais por liberalização econômica, levou a uma reorientação das políticas públicas brasileiras, com uma marcante inflexão neoliberal nos anos 1990, tais como a modernização da agricultura local, instrumentalizada por políticas públicas como a “Revolução Verde”, que enalteceu discursos desenvolvimentistas caracterizados pela destruição do ambiente em razão do lucro.

Essa política de incentivos fiscais, crédito subsidiado e ênfase na automação e tecnologia moderna favorecia desproporcionalmente os estratos mais ricos da sociedade brasileira. Em contraste, a vasta maioria da população, especialmente a mão de obra subutilizada, permanecia acorrentada às algemas da pobreza e da marginalização com suas vozes silenciadas no coro do progresso que ressoava pelo país.

O alvorecer do século XXI trouxe consigo desafios sem precedentes, Magalhães (2023, p. 14) esclarece que em 1992, a conferência internacional intitulada “Cúpula da Terra”, realizada no Rio de Janeiro, teve como objetivo máximo “produzir uma agenda ampla e um novo plano para a ação internacional em questões ambientais e de desenvolvimento que ajudariam a orientar a cooperação internacional e a política de desenvolvimento” para o novo século.

O desenvolvimento sustentável, que engloba, de modo amplo, uma tríade composta pelo crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental, emergiu como uma pauta incontornável no cenário global, conduzindo os Estados soberanos a repensar suas estruturas organizacionais para um cenário de Governança Responsável, composta pelos elementos: Ambiente, Sociedade, Governança e Pessoas (MAGALHÃES, 2023, p. 100).

Para isso, é fundamental que o Estado brasileiro adote uma abordagem desenvolvimentista que considere as interconexões entre os diferentes setores da sociedade e da economia. A política industrial, por exemplo, pode ser reformulada para incentivar setores econômicos ambientalmente sustentáveis, socialmente inclusivos e tecnologicamente avançados. Isso inclui o investimento em

energias renováveis, na bioeconomia, e em tecnologias que reduzam a pegada de carbono das atividades industriais e agrícolas.

1.1 O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO BRASIL

O desenvolvimento socioeconômico possui um conceito enraizado na ideia de expandir as liberdades individuais e coletivas, enfatizando não apenas o crescimento econômico, mas também a distribuição equitativa de recursos e oportunidades, um desafio que continua a atormentar o tecido social brasileiro.

A busca pelo desenvolvimento socioeconômico colide com a realidade dura e intransigente de um ambiente onde a escassez e a injustiça continuam a ditar as regras do jogo. A nação luta contra a corrente de sua própria história, uma história tingida pela desigualdade econômica enraizada e uma distribuição de renda desproporcionalmente desequilibrada.

Esta dicotomia socioeconômica, manifesta na ostentosa riqueza de poucos e na penúria de muitos, não é apenas um resquício do passado colonial do país, mas também um produto de políticas econômicas e decisões que, por vezes, favoreceram a acumulação de riqueza em detrimento do bem-estar coletivo.

Além disso, o Brasil enfrenta a crescente ameaça de crises ambientais, uma externalidade do desenvolvimento que frequentemente ignora a sustentabilidade em favor do progresso econômico. A Constituição Federal de 1988, nesse aspecto, (CF/88) estabeleceu, em seu artigo 225, que todos os cidadãos têm o inalienável direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse direito, contudo, não é apenas uma prerrogativa individual, mas também uma responsabilidade coletiva, cabendo tanto ao poder público quanto à sociedade civil o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Contudo, cabe esclarecer que a CF/88 foi promulgada em um cenário no qual o Estado de bem-estar social se encontrava superado em outras regiões do mundo (sobretudo nas nações desenvolvidas), diante dos ideais neoliberalistas de Friederich Hayek (BENTO, p. 39), que foram acolhidos e implementados por governos de países como Inglaterra e Estados Unidos da América (EUA). Esse modelo passa a dar espaço para um novo método de gestão administrativa, pautado na *despublicização* das instituições estatais, isto é, na retirada do caráter público de

serviços que antes eram de responsabilidade exclusiva do Estado, atribuindo-lhes à iniciativa privada.

Conhecido como Administração Pública Gerencial, esse novo modelo de gestão surgiu na Inglaterra, durante o governo de Margareth Thatcher (1979), com a expressão *managerialism* (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 211). Certamente que, com os seguidos governos simpatizantes das ideias neoliberais que congregaram o Brasil no período pós-redemocratização, não iria demorar que as influências políticas estrangeiras impactassem na Administração Pública local. Esse fenômeno pôde ser observado no Brasil já na década de 1990, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).

Para o economista Bresser-Pereira (2009, p. 211-212), que foi ministro da Administração e Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e responsável pela Reforma da Administração Pública brasileira do final do século XX, a onda neoliberal desencadeou a globalização econômica, que trouxe uma maior interdependência entre os Estados, exigindo uma gestão pública mais eficiente.

A “Reforma Bresser”, como ficou conhecida, pretendia flexibilizar o setor público, conferindo uma maior autonomia gerencial, delegação e descentralização dos serviços públicos, ética ou contratualização de resultados, bem como a introdução de instrumentos de meritocracia por intermédio de avaliação de desempenho (MENDES, 2017, p. 29). Gilmar Mendes (2017, p. 29), por sua vez, defende que inicialmente o governo “não propunha uma reforma abrangente do setor público, apenas intervenções mais cirúrgicas e localizadas”.

Contudo, conforme expõe Barroso (2022, p. 140), ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso:

(...) foram privatizadas inúmeras empresas controladas pelo governo federal, tanto as que exploravam atividades econômicas – e.g., siderurgia e mineração – como as prestadoras de serviços públicos, em áreas como telefonia e energia elétrica. Outros serviços públicos relevantes, como a construção, recuperação e manutenção de rodovias foram dados em concessão à iniciativa privada, com base em legislação específica aprovada. A diminuição da atuação direta do Estado no domínio econômico foi acompanhada pelo surgimento e a multiplicação de agências reguladoras.

Assim, pautando-se em um modelo de gestão administrativa, criada sob os moldes dos países cuja realidade econômica e social em nada se assemelha

com a brasileira, houve um desgaste das instituições públicas inauguradas pela Constituição de 1988. Essa Reforma Administrativa, empregada durante governo FHC, foi instituída a partir de inúmeras Emendas à Constituição Federal que, segundo afirma Luis Roberto Barroso (2022, p. 140), tiveram um “alto custo político e poucos resultados práticos”.⁴

O modelo gerencial não prosperou no contexto da organização da Administração Pública brasileira, contudo. Nos governos que sucederam FHC, quais sejam os de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef (2003 – 2016), apesar de não ter havido um rompimento absoluto com o modelo gerencial, conforme aponta Gilmar Mendes (2017, p. 30-31), a gestão da Administração caminhou para mecanismos do que ele chama de “gramática da *accountability*”:

A priorização recaiu não sobre mecanismos puramente gerenciais, mas sim sobre aqueles derivados da gramática da *accountability*. Neste sentido, são exemplos as conferências e conselhos nacionais de políticas públicas, a lei de acesso à informação e o Fórum Interconselhos do Plano Plurianual (PPA). (...) a política industrial no período 2011-2014, conhecida como “Plano Brasil Maior”. Projetos importantes daquela política (por exemplo, o InovarAuto para o setor automotivo) foram formalizados em instrumentos oficiais do Estado monitorados por comitês tripartites, combinando benefícios fiscais com compromissos do setor privado em investimentos em inovação tecnológica.

Nesse contexto, o Estado brasileiro retoma a agenda constitucional e deixa de se preocupar em equiparar-se com outras nações, passando a investir em suas próprias instituições, instituindo elementos de participação social nas decisões públicas, conferindo maior foco na transparência e no planejamento da atuação administrativa, além do intervencionismo econômico para incentivar e fomentar a economia interna.

Em termos gerais, o modelo gerencial não compactua com uma Constituição amplamente comprometida com o desenvolvimento sustentável, como a que se encontra vigente há mais de três décadas no Brasil. Isso porque, “a caracterização de algo como política pública depende fundamentalmente do fato de

⁴ Nesse sentido, Gilmar Mendes (2017, p. 30) esclarece: “Para resumir, podemos dizer que os principais avanços durante o Governo FHC foram: a criação de novas estruturas organizacionais, como as OS, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e as Agências Reguladoras, a revitalização do processo de planejamento federal, a configuração de um núcleo estratégico do Estado com algumas carreiras centrais, o reforço do controle interno com a criação da Corregedoria Geral da União (CGU), mais tarde transformada em ministério no Governo Lula, e a introdução do “pregão eletrônico”, que agilizou e baixou o custo das compras governamentais”.

ser executado pelo governo, aqui entendido como corpo político responsável pela trajetória de determinado Estado” (MENDES, 2017, p. 15).

Desse modo, ao enfraquecer a estrutura administrativa do Estado com estratégias de despublicização das instituições públicas, retira-se a capacidade da entidade estatal em promover qualquer iniciativa de interesse social. Apesar da nobreza na iniciativa do economista, ao pretender uma maior eficiência do Estado, a Administração Pública não é comparável (e nem poderia ser) a uma empresa privada. Enquanto o Estado persegue o interesse público, o particular buscará satisfazer suas próprias motivações (leia-se: lucro).

Nessa mesma linha, ao discorrer sobre a estrutura administrativa das empresas, Bresser-Pereira (et al., 2003, p. 173), reconhece o conceito de *homo economicus*, que se trata da representação do “homem cujos valores são previamente definidos como econômicos. Sua vida é orientada por objetivos simples. Ele terá êxito na medida em que suas decisões lhe trouxerem maiores lucros pessoais”. Apesar de levantar as críticas à hipótese do *homo economicus*, segundo a Escola de Relações Humanas, que pretendeu conferir uma maior complexidade à natureza humana, Bresser (et al., 2003, p. 186) não nega essa teoria e sua eficiência enquanto modelo de administração de empresas.

Assim, sob uma perspectiva de desmonte das políticas públicas, no caso da delegação da prestação de serviços públicos pelo Estado, por exemplo, o empresário não estará preocupado nas várias externalidades provocadas pelo valor da Taxa (no caso de uma Concessão) cobrada diretamente dos cidadãos-usuários daquele determinado serviço, ao revés disso, estará ele completamente devotado ao lucro. Dessa forma, os serviços de qualidade ficariam reservados para a parcela da sociedade que dispõe de recursos financeiros para custeá-los, enquanto os mais pobres ficariam à marginalidade de qualquer socorro público.

Como visto, o desmantelamento do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas, trata-se de uma tendência de governos neoliberais, sob a justificativa de redução de gastos públicos, maior eficiência estatal e autonomia do setor econômico privado. Bauer (et al., 2021, p. 2) afirma que gestões com esse tipo de ideologia são conhecidas por usar uma variedade de estratégias para consolidar o poder e o controle sobre o governo. Uma estratégia comum é tornar a burocracia menos democrática, menos aberta à busca pelas melhores alternativas, menos autônoma e menos diversificada:

Recent research suggests that the thrust of populist public administration strategies revolves around making the bureaucracy less democratic, less open to searching for best alternatives, less autonomous, and less diverse. The state transformation populists seek is about converting bureaucracies into pure instruments for monistic rule, thus undoing the modern bureaucracy's role as pluralist institution and guardian of liberal democracy⁵ (BAUER et al., 2021, p. 2).

Após o governo de FHC, o fenômeno neoliberal pôde, uma vez mais, ser vivenciado pela população brasileira. Entretanto, nesta ocasião última, o desmonte do Estado foi provocado sem qualquer planejamento ou perspectiva de uma gestão administrativa mais ou menos eficiente, mas pelo simples desvirtuamento dos interesses públicos para a satisfação dos anseios de poucos. O governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022) foi marcado por ideais neoliberais e, sob o comando de seu Ministro da Economia, Paulo Guedes, reduziu ou limitou o número de políticas públicas, sobretudo nas esferas social e ambiental⁶.

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), ao realizar um monitoramento do orçamento geral da União, relativo ao exercício de 2021, também fez um levantamento dos três anos do governo Bolsonaro (2019 – 2021), chegando a seguinte conclusão:

O que se depreende da análise de três anos de governo Bolsonaro é um quadro devastador para a população brasileira. Pode se dizer que estão em curso quatro movimentos: o de desmonte do Estado e sua entrega para forças privatizantes ou fundamentalistas, o de eliminação física daquelas pessoas, comunidades e povos que não interessam ao projeto fascista e sua base política – empobrecidos, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, jovens periféricos, jovens cumprindo medidas socioeducativas, entre outros – o de drenagem de recursos orçamentários para alimentar as eleições dos aliados e o de incompetência devido a equipes totalmente despreparadas para os cargos que ocupam (INESC, 2021, p. 108).

⁵ Tradução livre: “Investigações recentes sugerem que o objetivo das estratégias populistas de administração pública gira em torno de tornar a burocracia menos democrática, menos aberta à procura das melhores alternativas, menos autônoma e menos diversificada. A transformação do Estado que os populistas procuram é converter as burocracias em puros instrumentos de governo monista, anulando assim o papel da burocracia moderna como instituição pluralista e guardiã da democracia liberal”.

⁶ Não apenas o então Chefe do Executivo e seu Ministro das finanças, como também todo o seu corpo técnico, engendraram para um único caminho: Enfraquecer as instituições públicas. Dentre todas as declarações conferidas ao longo do mandato, destacam-se aqui aquelas que evidenciam as suas mais vis pretensões de abandono social: Segundo Paulo Guedes, “não tem negócio de câmbio a R\$ 1,80. (...) turismo, todo mundo indo para a Disneylândia. Empregada doméstica indo pra Disneylândia, uma festa danada” (MARTELLO, 2022). No auge da Pandemia COVID-19, em que medidas de restrição determinavam que as pessoas ficassem em suas casas, o que causou problemas de fome, pobreza e desemprego, os quais levaram à penosa concessão de um pequeno valor, denominado “Auxílio-Emergencial”, o então Presidente Bolsonaro declarou, ao ser questionado sobre um possível aumento no valor do benefício: “quer mais auxílio, vá ao banco pedir empréstimo” (CARVALHO, 2021).

A concentração de renda e a teoria do *trickle-down* econômico, que postula que os benefícios aos ricos eventualmente se infiltram nas camadas mais baixas da sociedade, mostraram-se amplamente insuficientes para abordar as desigualdades sistêmicas.

O desenvolvimento socioeconômico no Brasil, portanto, não é uma questão de meros números de crescimento do PIB; é uma questão de equilibrar cuidadosamente o crescimento econômico com a justiça social e a sustentabilidade ambiental. Implica enfrentar o legado de desigualdades passadas e presentes, enquanto se molda um futuro que valoriza a dignidade humana e a integridade ecológica. Acima de tudo, que exige uma gestão pública responsável, cuja finalidade única é a realização do interesse público⁷ e dos objetivos de desenvolvimento constitucionalmente postulados em 1988.

Essa governança responsável se coloca como um pilar essencial nessa reestruturação estatal. Isso porque, o Estado deve liderar práticas de gestão sustentável dos recursos naturais e promover a conservação da biodiversidade (art. 225, CF/88). Logo, a adoção de políticas que incentivem a economia circular e o uso eficiente dos recursos pode contribuir significativamente para a preservação ambiental e, inclusive, para a mitigação das mudanças climáticas.

1.2 O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL E A RELEVÂNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A responsabilidade socioambiental do Estado é um tema de crescente importância no cenário global, especialmente à luz dos desafios ambientais que o mundo enfrenta. Esta responsabilidade transcende a mera regulamentação e fiscalização das práticas ambientais das empresas e abrange a adoção de políticas públicas, a promoção de iniciativas sustentáveis e a garantia do bem-estar social e ambiental de suas populações.

Primeiramente, conforme citado no tópico anterior, imperativo reconhecer que o Estado tem o dever primário de proteger o meio ambiente (cf. art.

⁷ A supremacia do interesse público, ou simplesmente interesse público, compõe uma das mais significativas linhas de reflexão na compreensão do Direito Público. Sob sua ótica, situa-se o papel do Estado como o agente que carrega consigo a responsabilidade institucional de garantir os objetivos traçados na CF/88, utilizando e criando todos os instrumentos possíveis e necessários para efetivar tais garantias.

225, CF/88), não apenas como um guardião dos recursos naturais, mas também como um promotor do desenvolvimento sustentável.

Isso implica implementar legislações eficazes que regulam as atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, promovendo práticas sustentáveis entre indivíduos e empresas e investindo em tecnologias e infraestruturas que minimizem o impacto ambiental. Além disso, o Estado deve garantir que essas regulamentações sejam aplicadas e que as violações sejam tratadas com as devidas penalidades.

Além da regulamentação, o Estado tem a responsabilidade de integrar práticas sustentáveis em suas próprias operações, investir em projetos de energia renovável, promover a eficiência energética e apoiar a transição para uma economia verde⁸.

Cabe esclarecer que o Estado exerce grande influência no mercado interno, haja vista que o art. 174 da Constituição brasileira de 1988 estabelece que suas ações administrativas servirão como “indicativo para o setor privado”, de tal maneira que a implementação de uma governança responsável não apenas reduz sua própria pegada ambiental, mas também demonstra um compromisso prático com a sustentabilidade, incentivando o setor privado e os cidadãos a fazerem o mesmo, como se verá mais adiante.

No que diz respeito ao bem-estar social, o papel do Estado é igualmente crucial, pois a promoção de um ambiente saudável vai de mãos dadas com a garantia de uma sociedade saudável. A Constituição brasileira de 1988 foi pioneira ao elevar o meio ambiente à categoria de direito fundamental, uma inovação que reflete a importância do ambientalismo no contexto global e a necessidade urgente de preservar a natureza para as gerações presentes e futuras.

Ao classificar o meio ambiente como um direito fundamental de terceira geração, como apontado por Paulo Bonavides (2009, p. 569) e afirmado pelo Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 22.164/SP), há um reconhecimento por parte do Estado brasileiro, em preservar a natureza não apenas

⁸ A economia verde, conforme estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*UN Environment Programme*), é um modelo econômico que busca alcançar a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento humano a longo prazo. Este conceito enfatiza a melhoria do bem-estar humano e da equidade social, enquanto reduz significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica.

para o benefício direto dos seres humanos, mas também em um sentido mais amplo, respeitando a intrínseca importância da biodiversidade e dos ecossistemas.

Os direitos de terceira geração, ou direitos de solidariedade, diferem dos direitos de primeira geração (civis e políticos) e de segunda geração (econômicos, sociais e culturais) por não se concentrarem no indivíduo, mas na coletividade e nas futuras gerações. Tais direitos enfatizam a interdependência global e a necessidade de ação coletiva para resolver problemas que são comuns a todos os seres humanos, independentemente das fronteiras nacionais.

Isso implica dizer que a proteção ambiental não é apenas uma questão de política governamental, mas um dever jurídico, com a legislação ambiental sendo aplicada e interpretada de maneira a promover a sustentabilidade.

Essa perspectiva é reforçada pela ideia de que o direito a um meio ambiente saudável é um direito solidário, conforme mencionado por Silva (2005, p. 196). Isso significa que ele é um direito partilhado por toda a humanidade e tem implicações para outras espécies e para o planeta como um todo, sendo uma responsabilidade compartilhada entre indivíduos, comunidades, empresas e governos.

Isso inclui - mas não está limitado – a garantia de acesso à água limpa, ar puro e alimentação saudável e segura, além de proteger os cidadãos de riscos ambientais, como poluição e mudanças climáticas, e proporcionar um ambiente que apoie um estilo de vida saudável e sustentável. Da mesma forma, cabe (também) ao Estado o dever de difundir uma educação ambiental na sociedade, acerca da importância da sustentabilidade e como suas escolhas e ações diárias impactam o mundo ao seu redor.

A responsabilidade socioambiental do Estado também se estende ao cenário global. Em um mundo cada vez mais interconectado, as questões ambientais de um país podem facilmente transcender as fronteiras nacionais. Nesse sentido, em setembro de 2015, na Cúpula das Nações Unidas, 193 Estados Membros da ONU, incluindo o Brasil, adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (CARDOSO; et al., 2023, p. 4.657 - 4.658). A Agenda inclui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, abrangendo uma ampla gama de questões:

Figura 1 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU, 2023.

De todos os 17 objetivos, merece evidência para o presente estudo, o Objetivo nº 12, cujo enfoque é assegurar padrões de produção e de consumo que sejam sustentáveis, alinhados com o respeito ao meio ambiente e ao bem-estar das futuras gerações. De forma mais precisa, a meta nº 12.7 estimula e propõe a adoção de práticas de compras públicas que se pautem pela sustentabilidade, representando um ponto de inflexão de suma importância para incentivar a sustentabilidade em todas as suas nuances, não se restringindo ao âmbito individual, mas expandindo-se também para esferas institucionais e governamentais.

No contexto específico do Brasil, a adesão e o comprometimento com a meta nº 12.7 têm gerado impactos de grande magnitude nos processos de contratações públicas. Como visto, historicamente, a licitação era predominantemente concebida e entendida como um instrumento administrativo, cuja função era possibilitar e facilitar a contratação de obras ou serviços, ou a aquisição de bens pela Administração Pública (cf. art. 37, XXI, CF/88). Contudo, com a sintonia e alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a orientação explícita à meta nº 12.7, a percepção acerca do papel, da função e do potencial das licitações passou por uma transformação profunda e significativa, como destaca o Ministério Público de Contas do Paraná (2022):

A contratação sustentável pela Administração Pública deixou de ser medida excepcional para ser a regra geral, de modo que a não adoção de critérios e

práticas de sustentabilidade devem necessariamente ser motivadas pelo gestor. Isto é, há o dever de motivar a não adoção desses critérios.

O enfoque conferido às compras públicas emerge da elevada expressividade que o poder aquisitivo do Estado exerce sobre o mercado. Betiol (et al., 2012, p. 40) afirma que o poder público movimenta de 10% a 16% do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de 600 a 800 bilhões de reais, com compras públicas. Contudo, não há indicadores confiáveis capazes de evidenciar o real impacto das compras da União, dos Estados e dos Municípios sobre mercado, de modo que os resultados podem ser ainda mais expressivos (BETIOL et al., 2012, p. 40).

Logo, o volume de recursos mobilizados pelo setor público para a aquisição de bens e serviços é de tal magnitude que tem o poder de moldar e direcionar o mercado nas várias dimensões relacionadas no Título VII da CF/88, sobretudo as disposições contidas no art. 170⁹, que elenca os princípios do domínio econômico brasileiro.

Em primeiro lugar, as compras públicas podem influenciar a demanda agregada, que consiste na capacidade de impulsionar o consumo estatal para setores específicos da economia. Isso pode levar ao crescimento desses setores, estimulando a produção sustentável e, conseqüentemente, a criação de empregos, fazendo-se cumprir os incisos VI, VII, VIII e, inclusive o IV, que estabelece a necessidade de tratamento diferenciado para pequenas empresas sediadas no país.

⁹ TÍTULO VII

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

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;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Da mesma forma, as contratações do Estado podem ser usadas como uma ferramenta para promover a inovação, estabelecendo critérios de compra que favoreçam determinada categoria econômica, como se verá no *capítulo 2*.

Conforme manda o parágrafo único do art. 219 da CF/88, o Estado deverá estimular “(...) a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados (...)”. Assim, mais que um poder, o incentivo às empresas, destinado ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental por meio de ideias inovadoras, trata-se de um dever do Estado.

A inovação pode contribuir para a transição do atual modelo econômico em hegemonia para uma economia verde¹⁰, que é essencial para a mitigação de prejuízos ambientais e também sociais. Esse incentivo pode proporcionar, inclusive, a redução dos preços de produtos fabricados a partir de ideias de sustentabilidade, que se revela como um dos obstáculos ao desenvolvimento sustentável nas compras públicas.

Além disso, com o passar do tempo, preço deixa de ser um problema: com o desenvolvimento tecnológico, a maior escala de produção e a consciência da sociedade, o custo financeiro de muitos processos e produtos ditos “sustentáveis” tem diminuído bastante nas últimas décadas. Em alguns casos, não há sequer diferenças de preço. (BETIOL et al., 2012, p. 41).

No entanto, para que o Estado possa exercer essa influência de maneira eficaz, é necessário que haja uma gestão eficiente e transparente das compras públicas. Isso inclui a implementação de processos de licitação justos e transparentes, a garantia de que os recursos públicos são usados de maneira eficiente e a prestação de contas à sociedade, tal como expressa o sistema da *accountability*.

Assim sendo, a responsabilidade sócio-econômico-ambiental do Estado é um compromisso contínuo que exige uma abordagem holística e multifacetada. Ao equilibrar efetivamente a proteção ambiental com o crescimento

¹⁰ De acordo com a United Nations Environment Programme – UNEP (2011, p. 2), a economia verde representa uma abordagem estratégica que “resulta em melhoria do bem-estar humano e equidade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica”. Embora essa estratégia se distinga do tradicional paradigma de desenvolvimento sustentável, ela é identificada como um instrumento imprescindível para atingir tal objetivo. Para efetuar essa transição, torna-se imperativo revisar e reestruturar regulamentações e políticas, dando primazia a práticas eco-responsáveis em detrimento de abordagens ecologicamente prejudiciais. Contrapondo-se a algumas perspectivas predominantes, a incorporação de princípios ecológicos nos modelos de negócios pode, de fato, resultar em vantagens competitivas e na criação de empregos. Para a UNEP (2011), a transição para esta economia exige novas condições regulatórias, políticas públicas e incentivos estatais, contrapondo-se às práticas tradicionais que favorecem a chamada “economia marrom”.

econômico e o bem-estar social, o Estado brasileiro estará concretizando os objetivos fundamentais da República, conquistados a duras penas pela nação, que ditam a construção infindável do país, conforme expresso no próprio texto da Constituição Cidadã de 1988 (art. 3º).

1.3 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

O liberalismo clássico, que predominou no pensamento econômico até o início do século XIX, defendia a existência de uma ordem natural na economia e um papel limitado do Estado, o qual se restringia à produção de leis e garantia da segurança. No entanto, como ensina Eros Roberto Grau (2012, p.18-30), ao longo do século XX, a constatação das falhas do liberalismo clássico, como o crescimento de monopólios, crises econômicas cíclicas e a concentração de poder econômico, levou à necessidade de uma maior intervenção estatal nas questões econômicas privadas.

Essa mudança de paradigma, no Brasil, culminou na instituição de mandamentos constitucionais a respeito da ordem econômica, os quais podem ser observados no Título VII: “Da Ordem Econômica e Financeira”, na Constituição Federal de 1988. A nova abordagem proporcionou um ambiente no qual o Estado desempenha um papel central na produção de regras e na função jurisdicional, assumindo a responsabilidade de aplicar o direito objetivo e garantir a prestação jurisdicional aos cidadãos. (GRAU, 2012, p.31- 36)

Ora, é natural que o leitor da Constituição nutra a expectativa de, ao tomar conhecimento do seu Título VII, nele encontrar, desde logo, no preceito que o encabeça, enunciado no qual compareça a expressão para conotar — ela, a expressão — porção da ordem jurídica, isto é, do mundo do dever ser. A leitura do art. 170, que introduz aquele Título VII, o deixará, entretanto — se tiver ele o cuidado de refletir a propósito do que lê —, no mínimo perplexo. E isso porque neste art. 170 a expressão é usada não para conotar o sentido que supunha nele divisar (isto é, sentido normativo), mas sim para indicar o modo de ser da economia brasileira, a articulação do econômico, como fato, entre nós (isto é, "ordem econômica" como conjunto das relações econômicas). (GRAU, 2012, p. 66)

A assertiva do autor, embora apresente certa ambivalência, tem por escopo enfatizar a importância do artigo 170 como instrumento regulador das relações econômicas. Isso significa que, sob uma abordagem do *caput* do referido dispositivo legal, a atividade econômica deve se fundamentar na valorização do trabalho humano

e na livre iniciativa, tendo como propósito fundamental assegurar a todos uma existência digna, em consonância com os preceitos da justiça social.

Torna-se indispensável, assim, que os princípios delineados no artigo 170 sejam respeitados e adotados em todas as dimensões e interações econômicas praticadas, especialmente, pelo Estado. Essa observância principiológica positivada enfatiza a relevância do cumprimento destas normas, que são essenciais para a promoção de uma ordem econômica equitativa e inclusiva.

Gilberto Bercovici, em sua obra *Constituição Econômica e Desenvolvimento* (2022, p. 115), esclarece que o Estado é a entidade competente para desenvolver políticas desenvolvimentistas:

Toda reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado, inclusive para alterar as bases de sustentação deste Estado e modificar a orientação do desenvolvimento excludente (...) A ênfase no papel do Estado é derivada de uma concepção da ação política em que a racionalidade técnica tinha um papel decisivo: o Estado formulava e concretizava a racionalidade mediante o planejamento e a política de desenvolvimento.

Eros Grau (2012, p. 66), por sua vez, ensina que o Estado, ao atuar tanto no mundo do “ser” (atividade econômica) quanto do “dever ser” (normas) das relações econômicas, assume uma posição mais interventiva, com a evidente finalidade de garantir que os princípios e objetivos previstos na Constituição Federal de 1988 (interesse público), sejam alcançados. Veja, ainda, que essa atuação estatal pode ocorrer tanto “no” domínio econômico quanto “sobre” o domínio econômico.

O Estado intervém ‘no’ domínio econômico, quando assume a função de agente econômico, atuando diretamente na atividade econômica. Nesse caso, a intervenção pode ser por absorção ou por participação, conforme explicado por Grau (2012, p. 143). A intervenção por absorção acontece quando o Estado assume o controle total dos meios de produção e atua em regime de monopólio em determinado setor da atividade econômica. Essa forma de intervenção visa garantir a segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme os comandos imperativos contidos no art. 173 da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, na intervenção por participação, o Estado controla parte dos meios de produção em um setor específico, atuando em regime de competição com empresas privadas. Essa forma de intervenção tem como objetivo

fomentar o desenvolvimento econômico e social, bem como promover a eficiência na prestação de serviços públicos. (GRAU, 2012, p. 143)

De outra forma, a intervenção estatal pode se manifestar ‘sobre’ o domínio econômico, quando o Estado atua como agente regulador da atividade econômica. Assim, o Estado estabelece normas e mecanismos para os sujeitos envolvidos e exerce funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Essas funções delineiam a atuação do Poder Público no âmbito econômico e servem como parâmetros para o setor privado, conforme estabelecido no artigo 174 da Constituição Federal de 1988.

Nesta perspectiva, a intervenção estatal pode ser classificada em dois tipos: direção e indução, conforme apontado por Grau (2012, p. 143). Na intervenção por direção, o Estado estabelece comandos imperativos, dotados de força prescritiva, que devem ser necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam na esfera da atividade econômica. Esse tipo de intervenção visa assegurar a ordem econômica e proteger os interesses coletivos.

Por outro lado, a intervenção por indução ocorre por meio de normas que incentivam ou desincentivam determinados comportamentos, sem a rigidez das normas de direção. Nesse caso, o Estado emprega instrumentos legais para estimular ou desencorajar comportamentos específicos, como descreve Eros Roberto Grau (2012, p. 143).

No segundo e no terceiro casos, o Estado intervirá sobre o domínio econômico, isto, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação, então, como regulador dessa atividade. Intervirá, no caso, por *direção* ou por *indução*. (GRAU, 2012, p. 147)

O mandamento delineado no Artigo 174, da Constituição Federal de 1988, representa um dos pilares fundamentais da intervenção estatal na economia brasileira, eis que reflete uma mudança paradigmática em relação à abordagem clássica de *laissez-faire*, que transcende a mera regulamentação ou fiscalização, inserindo o Estado como agente ativo na promoção do desenvolvimento econômico, social e tecnológico.

Gilberto Bercovici (2022, p. 117) afirma que “tornou-se corrente afirmar que, com o Estado Social, o *government by policies* vai além do mero *government by law* do liberalismo”. Nessa conjuntura, o papel do Estado Social não se restringe à imposição de diretrizes ou à correção de desvios, mas estende-se à

implementação de políticas públicas de Estado, que incentivam setores estratégicos à inovação e sustentabilidade, o que transcende a mera execução de ações governamentais, mergulhando profundamente em um território onde a cultura, a política e a jurisprudência se entrelaçam no intento de se fazer valer o interesse público.

Inicialmente, é imperativo reconhecer que as políticas públicas não se confinam a uma definição estanque ou unidimensional, mas incorporam um espectro vasto de iniciativas, programas e estratégias implementadas pelo Estado com o objetivo de atender demandas sociais, econômicas e ambientais, refletindo a complexidade e a diversidade das sociedades contemporâneas.

A esse respeito, deve-se considerar políticas públicas como o conjunto de ações e medidas adotadas pelo Estado, por meio de seus diferentes entes e instituições, destinadas à promoção do bem-estar social, à regulação de atividades econômicas e à gestão de recursos e serviços públicos.

Acerca disto, ressalta Eros Grau (2011, p. 16):

(...) a expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social.

Aliando a técnica de encorajamento tem como objetivo não apenas tutelar e proteger os agentes envolvidos nas relações econômicas, mas também impulsionar o exercício de atividades econômicas alinhadas aos objetivos propostos pela Constituição Federal brasileira.

Sob essa ótica, o Estado desempenha o papel de catalisador do desenvolvimento econômico, tornando-se imperativo que adote, sobretudo na América Latina, políticas públicas que ultrapassem as meras intervenções keynesianas de estímulo à demanda e ao emprego (BERCOVICI, 2022, p. 116), promovendo inovação, competitividade e sustentabilidade, que são aspectos fundamentais para um desenvolvimento nacional sustentável.

Ainda, Norberto Bobbio, na obra: “Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito” (2007), leciona que o papel do Estado tem se transformado, evoluindo de um modelo protetor-repressivo para um modelo promocional, com maior ênfase na técnica de encorajamento. Através dessa técnica, busca-se deixar para trás a visão tradicional do Direito como um ordenamento

protetor-repressivo e adotar um ordenamento jurídico com função promocional (BOBBIO, 2007, p. 209).

Nesse sentido, tanto Eros Grau (2012) como Norberto Bobbio (2007) destacam a importância das normas promocionais e de encorajamento como instrumentos de intervenção estatal, as quais têm como objetivo não apenas tutelar, mas também fomentar o exercício de atividades econômicas, incentivando ações vantajosas, que se orientem no sentido de promover um desenvolvimento equitativo, como ilustrado por Gilberto Bercovici (2022).

1.4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E O DIREITO PROMOCIONAL PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

No recorte da presente pesquisa, a Lei Complementar (LC) nº 123/2006 ou “Estatuto das Micro e Pequenas Empresas”, pode ser utilizado para exemplificar a intervenção do Estado sobre o domínio econômico por direção e indução, eis que estabelece normas de caráter promocional voltadas às micro e pequenas empresas (MPE). Por meio dessa lei, o Estado busca encorajar aqueles que têm interesse em participar do âmbito econômico por meio de atividades empresariais, assegurando tratamento diferenciado e contribuindo para a inclusão e permanência desses agentes no mercado.

Isso porque, o Estado brasileiro, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), possui a responsabilidade de promover a inclusão e permanência das micro e pequenas empresas no domínio econômico (mercado). Esse compromisso encontra previsão principalmente no art. 179 da CF/88, que assegura um tratamento jurídico diferenciado para essas organizações, com o objetivo de incentivar o empreendedorismo, a geração de empregos e o desenvolvimento socioeconômico, além de também ser um princípio expressamente previsto no inciso IX, do art. 170, da Carta Magna.

Em outros termos, segundo a Carta Política, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. Dessa forma, o

Estado busca criar um ambiente favorável para o surgimento e consolidação de MPE, facilitando sua inserção e permanência no mercado.

No que diz respeito ao incentivo à participação em licitações públicas, o Estatuto das Micro e Pequenas Empresas estabelece uma série de situações nas quais será conferido tratamento diferenciado em favor desses pequenos empreendedores, que desejam firmar negócios jurídicos com o poder público. Especificamente no Capítulo V, Seção I, a LC nº 123/2006 dispõe sobre o tratamento diferenciado em licitações públicas, que consiste em: (i) regras diferenciadas para exigência e apresentação de determinados documentos de habilitação; (ii) prerrogativa de empate ficto; (iii) realização de licitação exclusiva; (iv) subcontratação compulsória; e (v) reserva de cota destinada unicamente às MPE.

De maneira clara e objetiva, a LC nº 123/2006 promove a simplificação e agilização do processo de contratação das MPEs, estabelecendo regras diferenciadas para essa categoria no procedimento das licitações públicas, como se observa das regras para a apresentação de determinados documentos de habilitação. Nesse caso, a norma autoriza o agente público dispensar a exigência de certidões negativas de débitos tributários e trabalhistas, exceto quando obrigatórias por lei, além de conceder prazo para que a MPE regularize documentos fiscais ou trabalhistas viciados.

A realização de licitações exclusivas consiste na regra de que apenas MPEs podem participar do procedimento de contratação divulgado pelo poder público, desde que o valor estimado para o ajuste não exceda R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Essa prerrogativa estimula a concorrência entre as MPEs e garante que uma parcela das compras públicas seja direcionada exclusivamente a essas empresas. A subcontratação compulsória, por sua vez, exige que empresas vencedoras de licitações públicas subcontratem MPEs em determinadas situações, incentivando a participação desses pequenos empreendedores no mercado e promovendo sua capacitação técnica.

A reserva de cota destinada exclusivamente às MPEs assegura que um percentual mínimo do objeto da licitação, cujo valor estimado ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), seja direcionado a essas empresas. Isso contribui para a consolidação e fortalecimento das MPEs no mercado, pois garante que parte do objeto seja contratada necessariamente por uma micro ou pequena empresa.

Assim sendo, a Lei Complementar nº 123/2006 representa um marco na intervenção do Estado sobre o domínio econômico no Brasil, podendo ser classificada como uma norma promocional, segundo o entendimento de Norberto Bobbio (2007), uma vez que, em vez de se basear em comandos repressivos, busca estimular e encorajar o crescimento e desenvolvimento das micro e pequenas empresas, através de comandos de direção e indução.

Quando o faz por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. Quando o faz, por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados. (GRAU, 2012, p. 147)

A contrapartida exigida aos pequenos empreendedores para que possam usufruir do tratamento diferenciado, proporcionado pela Lei Complementar nº 123/2006, envolve a adoção de comportamentos desejados pelo Estado, como a formalização das empresas. Hernando De Soto, em sua obra "O mistério do capital" (2000), destaca que a informalidade se trata de um problema grave nos países em desenvolvimento, uma vez que dificulta o acesso das empresas aos benefícios e proteções legais, impedindo a expansão do mercado formal, além de ser uma malha tributária inativa.

Assim sendo, a intervenção estatal sobre o domínio econômico é essencial para garantir uma ordem econômica equilibrada, justa e inclusiva, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988, através de normas como a Lei Complementar nº 123/2006, que demonstra o compromisso do Estado em proporcionar um ambiente econômico propício ao desenvolvimento dos pequenos empreendimentos, fomentando a competitividade e a geração de emprego e renda.

A atuação do Estado, seja através da intervenção direta como agente econômico ou da intervenção indireta como agente regulador, é fundamental para assegurar que os princípios e objetivos estabelecidos na Constituição sejam alcançados no âmbito do domínio econômico. Da mesma forma, o equilíbrio entre a regulação estatal e a livre iniciativa se revela crucial para garantir o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social, na medida em que o Estado, ao conduzir a economia, acaba por conduzir também os consumidores, que passam a exercer, por si só, uma fiscalização pautada sob uma responsabilidade socioambiental atribuída aos fornecedores.

Desse modo, importante ressaltar que a promoção das micro e pequenas empresas não deve ser vista como um fim em si mesmo, mas sim como um meio para alcançar os objetivos mais amplos de justiça social, equidade e desenvolvimento econômico. A participação ativa do Estado na promoção desses empreendimentos é crucial para a construção de uma sociedade mais próspera e igualitária, em consonância com os princípios e valores consagrados na Constituição Federal de 1988.

A abordagem do Estado, ao conferir um tratamento diferenciado a essas empresas, transcende a mera perspectiva de equilíbrio de mercado. Na verdade, materializa uma de suas funções primordiais: a destinação social dos recursos públicos. O poder de compra do Estado, quando canalizado para setores específicos da economia interna, carrega consigo uma intrínseca função social, visto que contribui para a distribuição de riquezas, fomenta a economia local e regional, estimula a geração de empregos e favorece a diminuição das desigualdades socioeconômicas.

Adicionalmente, a promoção de políticas públicas de contratação que incentivam a adoção de práticas mais sustentáveis na produção e distribuição de bens se alinha ao imperativo do desenvolvimento sustentável, que se trata de aspecto de suma importância no cenário global contemporâneo, exigindo o incentivo a práticas de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental, tanto no setor privado, como também no setor público.

No próximo capítulo desta pesquisa, será examinada mais detidamente a interação entre os negócios jurídicos públicos e a promoção de práticas sustentáveis por meio do estabelecimento de políticas públicas instituídas por normas inseridas na ideia do direito promocional. Do mesmo modo será abordado como o tratamento diferenciado, para setores mais fragilizados da economia, pode se tornar uma ferramenta valiosa para impulsionar a adoção de práticas sustentáveis, caminhando para a construção de uma sociedade mais justa e ecologicamente equilibrada.

2 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS

No contexto atual, a integração da sustentabilidade nos negócios jurídicos públicos se mostra como uma evolução imprescindível para o setor público, especialmente no Brasil, onde as recentes mudanças legislativas estão reformulando o modo como as licitações e contratos públicos são conduzidos. Este movimento não apenas reflete uma transformação nas práticas de compras governamentais, mas também um alinhamento mais profundo com as necessidades de desenvolvimento econômico sustentável, responsabilidade social e preservação ambiental.

A base para esta transformação reside na compreensão e aplicação de princípios norteadores que são fundamentais para o processo de implementação dos negócios jurídicos públicos sustentáveis, desde a sua concepção, por meio da licitação. Entre estes, destacam-se a incorporação do desenvolvimento nacional sustentável, a aderência estrita à legalidade administrativa, a necessidade de fundamentação clara nas decisões, a importância de se manter fiel aos termos estabelecidos nos editais e a imparcialidade no julgamento das propostas, diante de um cenário de promoção da sustentabilidade das contratações públicas.

Além disso, a forma como o Estado exerce seu poder de compra tem implicações significativas na economia, sendo que a adoção de práticas sustentáveis pode influenciar positivamente na construção de um modelo econômico mais consciente e responsável. Ao optar por produtos e serviços que respeitem critérios ambientais e sociais, o governo não apenas promove práticas mais sustentáveis, mas também incentiva o setor privado a adotar abordagens semelhantes.

Na prática, a integração de critérios sustentáveis em licitações e nos contratos públicos representa um passo fundamental, envolvendo a incorporação de considerações ambientais e sociais desde a fase preparatória da licitação, passando pela elaboração de estudos técnicos preliminares e escolha de modalidades de licitação e critérios de julgamento, até a própria execução dos contratos. Este processo não apenas assegura que o governo obtenha o melhor valor pelo dinheiro público, mas também garante que as decisões de compra contribuam para metas de sustentabilidade a longo prazo.

Contudo, revela-se essencial a compreensão de que o desenvolvimento sustentável requer uma mudança de paradigmas administrativos, onde o foco se desloca de uma abordagem puramente econômica para uma que

integra considerações ambientais e sociais. Logo, neste capítulo será analisado como as práticas administrativas podem ser reformuladas para incorporar princípios de sustentabilidade, incluindo a adoção de critérios sustentáveis em licitações e contratos públicos, empregando metas contidas nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ONU).

A Lei Complementar nº 123/2006, ou Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, também desempenha um papel significativo neste contexto, pois dispõe de mecanismos promocionais que proporcionam caminhos viáveis para a implementação de políticas públicas sócio-econômico-ambientais para as micro e pequenas empresas, que representam uma parcela significativa do domínio econômico brasileiro.

O tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas em licitações públicas, nos termos da LC nº 123/06, trata-se de um ponto chave para esta pesquisa. Isso porque, a estratégia não apenas democratiza o acesso a oportunidades de negócio, mas também apoia o crescimento dessas empresas que, muitas vezes, estão mais alinhadas com práticas sustentáveis devido à sua escala e proximidade com as comunidades locais, como ocorre nos empreendimentos da agricultura familiar.

A incorporação da sustentabilidade nos negócios jurídicos públicos é mais do que uma tendência; é uma necessidade urgente. Com o desenvolvimento de um marco regulatório que enfatiza a sustentabilidade, o Brasil caminha para um futuro em que as compras governamentais não são apenas economicamente vantajosas, mas também socialmente responsáveis e ambientalmente sustentáveis.

A sustentabilidade nos negócios jurídicos públicos se justifica também pela promoção e manutenção da justiça social, que encontra previsão constitucional, no *caput* do art. 170 da Constituição Federal de 1988. No âmbito da justiça social, o poder de compras do Estado representa um mecanismo de fomento a setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e social, dentre os quais, a agricultura familiar.

Isso porque, esse poder de compras emerge como um poderoso instrumento de política pública, que por meio de negócios jurídicos públicos, como licitações e contratos públicos, o Estado pode direcionar suas aquisições de produtos alimentícios para pequenos produtores rurais, criando um mercado garantido para seus produtos.

Esta prática não só estimula a economia local e a distribuição de renda, mas também promove práticas agrícolas sustentáveis e a preservação da biodiversidade, por meio de normas promocionais que estabeleçam condições diferenciadas de aquisição dos gêneros alimentícios por parte dos órgãos estatais, tais como aqueles livres de agrotóxicos.

A legislação, a partir dessa função premial, exerce um papel crucial neste processo, pois é através dela que se estabelecerão quotas ou percentuais mínimos de compras governamentais oriundas da agricultura familiar, bem como a simplificação dos procedimentos de licitação para torná-los mais acessíveis aos pequenos produtores.

Exemplos nesse sentido incluem a Lei nº 11.947/2009, no Brasil, que determina que no mínimo 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – o qual será melhor analisado no Capítulo 3 - sejam utilizados na compra de produtos da agricultura familiar, demonstrando como a legislação pode ser utilizada para promover a justiça social e econômica.

Além disso, para a obtenção de resultados positivos na consecução destas políticas públicas, o Estado pode atuar na capacitação desses agricultores, oferecendo assistência técnica e apoio para a gestão de seus negócios, inclusive por meio do sistema “S”¹¹, garantindo o atendimento aos requisitos dos processos licitatórios pelos pequenos agricultores e promovendo-se a eficácia do programa, a qualidade e a segurança dos produtos fornecidos.

Assim sendo, o objetivo central deste capítulo é conduzir uma análise detalhada e criteriosa da Lei nº 14.133/2021, com ênfase especial em seus princípios fundamentais e características distintivas, bem como os desafios inerentes e as potencialidades que ela oferece, particularmente em relação à promoção da sustentabilidade. Esta análise visa elucidar, da maneira mais clara e acessível possível, os aspectos chave deste processo burocrático de contratações públicas, sublinhando como ele pode ser um vetor para alcançar um futuro mais sustentável.

¹¹ O sistema "S" na administração pública brasileira se refere a um conjunto de serviços sociais autônomos, criados com o objetivo de promover o bem-estar social, o desenvolvimento profissional e a qualificação da mão de obra no país. Essas entidades são mantidas por contribuições parafiscais, que são recolhimentos compulsórios realizados pelas empresas sobre a folha de pagamento, e estão voltadas para áreas específicas da economia, como indústria, comércio, serviços, transporte, e agricultura. São alguns exemplos do sistema "S": SENAI; SESI; SESC; SENAC etc.

2.1 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS: O “ESVERDEAMENTO” DOS CONTRATOS PÚBLICOS NO BRASIL

O estudo do Direito, em suas diversas ramificações, é um exercício constante de análise e interpretação, tanto do texto legal quanto das dinâmicas sociais a ele intrínsecas. No vasto universo jurídico, um tema de relevância e de contínua evolução é o dos negócios jurídicos e, mais especificamente, o dos negócios jurídicos públicos, que tangem diretamente a relação entre o Estado e os particulares.

Com a evolução da Administração Pública¹², os negócios jurídicos públicos, na forma dos contratos públicos, assumem um papel não só na satisfação dos interesses institucionais¹³, mas também na concretização de direitos fundamentais e políticas públicas. Esta pesquisa adentra, então, no vasto campo do Direito Administrativo, com especial foco nos contratos públicos e no processo de licitação pública, nos termos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21), destacando o aprimoramento desses mecanismos no contexto da efetivação do desenvolvimento socioambiental e econômico no âmbito do Poder Público brasileiro.

Nesse panorama, a licitação surge como um processo administrativo criterioso e fundamental para a seleção de pessoas ou empresas aptas a celebrar negócios jurídicos com o Estado, no qual deve ser estabelecido um equilíbrio entre preço justo e incentivo à inovação e ao desenvolvimento sustentável, conforme se depreende da legislação pátria. Por este motivo, os negócios jurídicos públicos sustentáveis ganham destaque como uma evolução natural e necessária nos processos de contratações públicas.

Mais do que um mero procedimento burocrático, o processo de licitação pública representa um compromisso com os objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF/88), sobretudo na consagração do princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Ao integrar critérios de sustentabilidade nesse

¹² Vide capítulo 1.

¹³ A aquisição de bens e a contratação de serviços são fundamentais para o funcionamento eficiente da máquina pública. Isso inclui a compra de materiais permanentes e de consumo necessários para os órgãos governamentais, como equipamentos de escritório e suprimentos diários, além da contratação de serviços essenciais como segurança e limpeza de edifícios públicos. Essas atividades garantem não só o bom funcionamento das operações diárias do governo, mas também asseguram a segurança e a manutenção de um ambiente de trabalho adequado.

processo, o poder público não só busca a melhor relação custo-benefício, mas também alinha suas ações com os propósitos mais amplos de responsabilidade ambiental e social.

Os negócios jurídicos públicos sustentáveis representam, assim, um “esverdeamento” das licitações e contratos públicos, exigindo uma mudança paradigmática na maneira como o Estado interage com o mercado, refletindo uma consciência renovada acerca do impacto significativo que as contratações públicas têm na economia e no meio ambiente.

Este novo enfoque reconhece que o poder de compras do Estado não é apenas uma ferramenta para aquisição de bens e serviços, mas também um mecanismo influente que pode direcionar a produção capitalista dominante para práticas mais sustentáveis e responsáveis.

2.1.1 Teoria Geral dos Negócios Jurídicos

As discussões em torno da definição dos negócios jurídicos têm sido objeto de análise na doutrina, visto que a compreensão precisa de sua natureza e estrutura é essencial para o ordenamento jurídico. Antônio Junqueira de Azevedo (2002, p. 1-2), pontua duas correntes teóricas predominantes no debate: a abordagem voluntarista, que se concentra na origem do negócio jurídico, e a abordagem objetiva, que enfatiza sua função e os efeitos jurídicos decorrentes.

Ambas as perspectivas têm seus méritos, mas também apresentam limitações na tentativa de captar a essência e a estrutura dos negócios jurídicos, senão:

Ainda que as duas posições se apresentem como pretendendo revelar a estrutura do negócio, parece-nos que, pela acentuada preponderância, ou da gênese, ou da função, ambas acabam deixando escapar justamente o que pretendiam revelar, ou seja, a estrutura. (AZEVEDO, 2002, p. 2)

Em meio a esse debate, é fundamental reconhecer que uma compreensão completa da natureza dos negócios jurídicos requer uma visão estrutural que leve em consideração tanto a vontade das partes quanto os efeitos jurídicos. A estrutura do negócio jurídico deve considerar não apenas sua gênese e

função, mas também os pressupostos de existência, validade e eficácia, estabelecidos pela norma jurídica para a sua existência.

Negócio jurídico é, afinal, uma manifestação de vontade seguida de circunstâncias negociais, “que fazem com que ela seja vista socialmente como destinada a produzir efeitos jurídicos” (AZEVEDO, 2002, p. 17). A seu turno, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007, p. 680) enfatiza que os negócios jurídicos são instrumentalizados também por meio dos contratos, aos quais confere a seguinte definição:

Contrato é o acordo de vontades, perfazendo ato jurídico único, entre partes correlatas e contrapostas, sobre objeto jurídico diverso, relativo a direitos e obrigações das que nele participam. Esses direitos e obrigações são livremente dispostos pelas partes, ou uma adere livremente ao prefixado pela outra. Estabelecem vínculos entre elas, como se fossem leis, a que se sujeitam às suas vontades, por todo o prazo estabelecido para a respectiva vigência (...).

Entretanto, essa definição encontra variação ao se deparar com os negócios realizados pelo Estado, ou negócios jurídicos públicos. Isso porque, a figura estatal opera sob um conjunto de normas que são particulares a si, as quais lhe conferem tanto prerrogativas, - como o Poder de Polícia¹⁴ -, quanto limitações em suas interações com os indivíduos, uma vez que são regidos por normas de Direito Público. Dentro deste imenso campo do Direito, uma subdivisão particularmente relevante para a discussão atual emerge: o Direito Administrativo.

¹⁴ O conceito legal para o Poder de Polícia pode ser extraído do art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), que o considera como: “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”. Didaticamente a doutrina define o Poder de Polícia como a atribuição conferida ao Estado para intervir e limitar determinados assuntos da esfera privada. Nas palavras de Diógenes Gasparini (2011, p. 70), “pode-se conceituar essa atribuição como sendo a que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social”. Para melhor elucidar esse poder-dever do Estado, possível citar como exemplos a execução de atividades de fiscalização sanitária, ou de construções civis, realizadas pelos Municípios. Note, nesses casos, que a ausência desses serviços estatais pode acarretar em prejuízos a toda a coletividade, de modo que compete ao Estado garantir que o particular a execute suas atividades da melhor forma possível, o que demanda uma limitação de sua atuação por meio de Alvarás, Licenças, dentre outros.

2.1.2 Negócios Jurídicos Públicos

O Direito Administrativo, que tem suas raízes fincadas no art. 37 da Constituição Federal de 1988, regula a conduta do Estado enquanto instituição administrativa, provida de uma gama de órgãos e profissionais contratados para realizar a função administrativa estatal¹⁵. O inciso XXI do referido dispositivo constitucional prescreve que sempre que esses órgãos administrativos pretendem contratar serviços, executar obras, serviços de engenharia, ou adquirir bens, eles devem, salvo disposição contrária de lei, se submeter a um prévio procedimento burocrático específico, o qual é conhecido como *licitação pública*.

O negócio jurídico público, na figura dos contratos públicos, que tem como parte substancial o Estado, não prescinde da manifestação de vontade, mas esta é limitada por prévio procedimento de seleção isonômica daquele que pretende contratar com o Poder Público ou com ele firmar relação negocial¹⁶. Hely Lopes Meireles (2016, p. 195), acerca disto, ensina que "o contrato administrativo é sempre consensual (...) porque consubstancia um acordo de vontades, e não um ato unilateral e impositivo da Administração (...)".

A evolução da Administração Pública, sob uma abordagem processual, é uma realidade inescapável, especialmente no que tange aos contratos públicos. Estes contratos, não têm como objetivo único a satisfação dos interesses institucionais dos órgãos públicos, mas são também instrumentos de concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, funcionando como meios essenciais para a efetivação de políticas públicas.

Tal processo político-constitucional impõe um controle rigoroso e detalhado sobre as ações do Estado, mitigando os riscos associados a um poder estatal ampliado e garantindo a observância de procedimentos estabelecidos para a formulação, planejamento, orçamentação e execução de políticas. Este controle

¹⁵ De modo geral, a função administrativa pode ser entendida como um poder jurídico, de caráter instrumental, projetado como um meio para alcançar um objetivo que ultrapassa os interesses pessoais do titular (FILHO, 2023, p. 11), de modo que aquele que detém a função encontra-se vinculado ao dever jurídico de empregar todas as suas forças para atingir esse objetivo transcendente. Segundo Justen Filho (2023, p. 11), essa circunstância conduz ao uso do termo "poder-dever" para descrever a condição do titular da função, indicando assim a obrigação inerente à posição de autoridade que lhe foi concedida.

¹⁶ Nesse sentido, a manifestação de vontade é exercida pela Administração ao publicar um edital de licitação pública, e pelo particular, quando se submete a esse processo de seleção e apresenta proposta comercial, que será avaliada e eventualmente selecionada pelo Poder Público com vistas a celebrar negócio jurídico público.

processual, que deve incluir a participação social, é fundamental para garantir a transparência e a responsabilidade em todas as esferas da Administração.

Conforme destacado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 498-499), a garantia dos cidadãos frente ao poder crescente do Estado não reside mais apenas na delimitação de suas finalidades, mas também no estabelecimento rigoroso dos métodos e processos que a administração deve seguir. Essa necessidade de um *modus procedendi* estrito é uma resposta ao condicionamento progressivo da liberdade individual, um equilíbrio para o poder ampliado do Estado em atender às exigências da sociedade contemporânea.

Além disso, como apontado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009), não existe uma superioridade inerente da Administração sobre os cidadãos apenas porque ela lida com interesses públicos. Na verdade, sua gestão serve como um meio para a efetivação dos direitos fundamentais, os quais possuem supremacia constitucional, que, por sua vez, não pode deixar de ser observada.

Para identificar quais interesses concretos devem ser considerados como interesses gerais e como atender ao direito subjetivo dos cidadãos a uma boa administração, é essencial que o ordenamento jurídico defina processos políticos claros. A Constituição preconiza três níveis distintos para a realização dessas opções, correspondendo a diferentes fases de procedimentos juspolíticos. Isso assegura a adesão ao princípio do devido processo legal e promove a transparência na formulação, planejamento, orçamentação e execução das políticas públicas.

No âmbito de suas contratações, a licitação pública surge, assim, como instrumento competente para a seleção das partes contratadas pelo Estado, quando da aquisição de bens ou contratação de serviços, cuja definição pode ser compreendida como um processo administrativo, que se molda a partir de um conjunto de atos administrativos formais, organizados em procedimentos cronológicos e lógicos, que irão determinar, de forma objetiva, com qual pessoa jurídica ou física o órgão público estará autorizado a estabelecer uma relação jurídica contratual.

Trata-se de um processo minucioso, que exige rigor, pois tem como objetivo garantir a obtenção da proposta apta a gerar os resultados mais vantajosos para o setor público, sem, contudo, ferir o princípio da isonomia, pagando um preço justo pelo bem ou serviço e, além disso, prezando pelo incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, Lei nº 14.133/21).

A esse propósito, como se verá de forma mais detalhada adiante, o inciso XXI, do art. 37, da CF/88, foi inicialmente regulamentado pela Lei nº 8.666/1993, a qual se encontra¹⁷ em processo de transição para uma nova regulamentação, cujo texto fornecido pela Lei nº 14.133/2021 aborda, de forma mais incisiva, a responsabilidade do poder de compras do Estado na promoção da sustentabilidade.

2.1.3 Negócios Jurídicos Públicos Sustentáveis

O novo marco regulatório das licitações e contratos (Lei nº 14.133/21), que será objeto de análise do presente estudo, estabelece um novo “momento” dos negócios jurídicos públicos ao estabelecer o desenvolvimento nacional sustentável como um princípio (art. 5º) e também um objetivo (art. 11, IV) a serem observados quando da obtenção da proposta apta a gerar os resultados mais vantajosos para a Administração Pública e, conseqüentemente, na formulação de seus respectivos contratos.

Sendo parte integrante dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030¹⁸, as chamadas “compras públicas sustentáveis” passam a ter um maior foco no ordenamento jurídico brasileiro. A alteração dos padrões atuais de consumo e produção é crucial para diminuir a pegada ecológica¹⁹ e impactar positivamente o meio ambiente, motivo pelo qual o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 12 (ODS 12) enfoca na promoção da eficiência no uso de recursos energéticos e naturais. Dentre suas metas, o item 12.7 institui a promoção de “práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”.

Juarez Freitas (*apud* PIRES e PARZIALE, 2022, p. 60), ainda no âmbito da Lei nº 8.666/93, já lecionava que:

¹⁷ Até a data de publicação desta pesquisa.

¹⁸ A Agenda 2030 representa um compromisso global estabelecido pelos 193 Estados-membros da ONU, incluindo o Brasil, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em 2015. Esta agenda delinea um plano de ação abrangente para o desenvolvimento sustentável, abordando desafios econômicos, sociais e ambientais em escala global. (SERINTER/DF, 2021)

¹⁹ A “Pegada Ambiental” ou “Pegada Ecológica” é uma medida que, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (SCARPA, 2012, p. 6-7), quantifica o impacto do consumo humano nos recursos naturais, expressa em hectares globais. Ela avalia quanto da capacidade produtiva da Terra (incluindo agricultura, pastagens, florestas, pesca, construção e energia) é usada para sustentar um determinado estilo de vida, considerando também a absorção de CO₂. Esse conceito permite comparar diferentes padrões de consumo e verificar se eles estão dentro dos limites sustentáveis do planeta.

(...) a proposta mais vantajosa será sempre aquela que, entre outros aspectos a serem contemplados, apresentar-se a mais apta a causar, direta ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais.

Os negócios jurídicos públicos sustentáveis representam, dessa forma, uma evolução nos processos de contratação e parceria entre o Estado e entidades privadas, onde a sustentabilidade não é apenas um aspecto secundário, mas um critério fundamental e integrante em todas as fases do processo.

Esses negócios são caracterizados pela busca de equilíbrio entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais (*triple botton line*), refletindo uma nova consciência em relação ao impacto das ações governamentais sobre o meio ambiente e a sociedade.

Em termos práticos, negócios jurídicos públicos sustentáveis envolvem a implementação de critérios de sustentabilidade em licitações e contratos públicos. Isso significa que, além dos aspectos tradicionais como custo e eficiência, considerações como impacto ambiental, promoção de práticas ecológicas, eficiência energética e responsabilidade social, tornam-se elementos essenciais na avaliação de propostas e na execução de contratos.

Os negócios jurídicos públicos sustentáveis podem ser cada vez mais inseridos no cenário das compras públicas brasileiras através do estabelecimento de normas promocionais²⁰. Tais normas podem incluir uma série de quesitos ambientais a serem cumpridos pela iniciativa privada, que, por seu turno, terá a oportunidade de celebrar contratos com a Administração de forma direcionada e facilitada, como contrapartida premial para a observância dos critérios de sustentabilidade.

O cumprimento desses quesitos ambientais não apenas aumentaria a elegibilidade dessas empresas em licitações públicas, de modo a inseri-las e mantê-las no mercado, mas também promoveria uma competição mais saudável e consciente, incentivando uma cadeia de valor que respeita o meio ambiente e a sociedade.

A adoção dessas normas no processo de licitação pública poderia incluir critérios como: a redução da emissão de carbono; o uso de materiais recicláveis ou biodegradáveis; a redução de insumos tóxicos; a eficiência energética dos produtos e serviços; a redução da compactação do solo; a adoção de práticas de

²⁰Vide tópico 1.3.

responsabilidade social corporativa²¹, dentre outros. Empresas que demonstrassem conformidade com esses critérios poderiam, então, ser recompensadas com a contratação direta pelo poder público, processos de licitação menos burocráticos ou maior pontuação nas avaliações de propostas.

Além de promover a sustentabilidade, essa abordagem pode impulsionar o potencial de inovação e o desenvolvimento tecnológico nas empresas, alinhando os objetivos econômicos com os ambientais e sociais. Em longo prazo, isso poderia levar a um cenário onde negócios sustentáveis se tornam a norma, não a exceção, no cenário das compras públicas brasileiras.

2.1.4 O Sujeito e o Objeto nos Negócios Jurídicos Públicos Sustentáveis

Sujeito e objeto nos negócios jurídicos são pressupostos centrais para a validade e eficácia de qualquer ato jurídico. Conforme já assentado no item 2.1.1, o negócio jurídico é o resultado da manifestação de vontade de uma ou mais partes, com a intenção de criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações. Essa manifestação de vontade, contudo, precisa ser emitida por sujeitos que possuam capacidade para atuar na esfera jurídica, ou seja, que estejam legalmente aptos a exercer seus direitos e cumprir suas obrigações.

No âmbito da teoria geral dos contratos, Orlando Gomes (2022, p. 78) esclarece que “todo negócio jurídico pressupõe agente capaz, isto é, pessoa apta a realizá-lo. As regras da capacidade aplicam-se indistintamente aos negócios jurídicos unilaterais e bilaterais”.

A capacidade civil é o requisito básico para a atuação como sujeito em qualquer negócio jurídico. Esta capacidade é definida de maneira negativa, isto é, uma pessoa é considerada capaz a menos que se enquadre nas incapacidades previstas por lei. No entanto, isso não impede que indivíduos incapazes participem de

²¹ Nesse sentido, a função social da empresa assume um papel fundamental na proteção do meio ambiente do trabalho, pois implica em uma responsabilidade social e ambiental que deve ser assumida pelas empresas, em conjunto com seus empregados e com a sociedade em geral. Essa responsabilidade social inclui a adoção de práticas sustentáveis e ações de preservação ambiental, bem como a promoção de um ambiente de trabalho saudável e seguro, que valorize a dignidade humana e a qualidade de vida dos trabalhadores.

negócios jurídicos, desde que representados ou assistidos por seus representantes legais, conforme a natureza de sua incapacidade, seja ela absoluta ou relativa.

Além da capacidade civil, a legitimação também é um requisito crucial para a prática dos negócios jurídicos. A falta de legitimação geralmente está relacionada à posição do sujeito em relação ao objeto, tal como afirma Humberto Theodoro Jr. (2020, p. 88):

A falta de legitimação, normalmente, decorre da posição da pessoa em relação a certo bem, que a impede de praticar determinados negócios jurídicos. Assim, por exemplo, os tutores, curadores, testamenteiros e administradores não podem adquirir os bens confiados à sua guarda ou administração (art. 497, I, do CC); o ascendente não pode vender bens a descendente, sem que tenha o consentimento do cônjuge e dos demais descendentes (art. 496).

Nos negócios jurídicos públicos, como os contratos públicos, os sujeitos são claramente identificados e têm papéis específicos. O "contratante" é a entidade pública, isto é, qualquer órgão ou entidade que faça parte da Administração Pública, seja ela direta ou indireta, incluindo os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as entidades paraestatais, conforme estabelecido no art. 6º, VII, da Lei nº 14.133/21. Este sujeito age em nome do interesse público, devendo obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por outro lado, o "contratado", de acordo com o inciso VIII, do art. 6º, do mesmo diploma legal, é a parte que celebra o contrato com a Administração, podendo ser uma pessoa física ou jurídica, ou ainda um consórcio de pessoas jurídicas. O contratado é selecionado por meio de processos de licitação ou outros procedimentos de contratação, conforme estabelecido pelas legislações vigentes, e deve atender a uma série de requisitos legais e regulamentares para ser qualificado como apto a contratar com o poder público.

A capacidade para ser parte nos negócios jurídicos públicos, especialmente no que tange ao "contratado", está atrelada não só à capacidade civil, mas também ao cumprimento de requisitos específicos de qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, entre outros, nos termos do que estabelece a Lei nº 14.133/2021 ou a normativa específica para cada objeto contratado pela Administração Pública.

A relação entre o contratante e o contratado em negócios jurídicos públicos é marcada pela supremacia do interesse público sobre o privado, o que permite que a Administração realize uma seleção ainda mais afinada de seus contratados, com a finalidade de atender aos anseios da coletividade. Aldemir Berwig (2019, p. 302), ao traçar uma definição para contratos públicos, destaca a prevalência do interesse público na celebração dessa espécie de negócios jurídicos:

É o contrato celebrado entre a administração pública e terceiro, regido pelo direito público, no qual, por força de lei e das cláusulas estabelecidas, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas, à administração são asseguradas prerrogativas e impostas sujeições decorrentes das imposições de interesse público. Tais prerrogativas permitem a mutabilidade contratual para garantir a concretização do interesse público ao mesmo tempo que as sujeições determinam a observância da lei e a satisfação dos interesses patrimoniais do contratante privado.

Na ideia de negócios jurídicos públicos sustentáveis, os sujeitos - especialmente o "contratado" - devem não apenas cumprir os requisitos técnicos e legais, mas também alinhar-se com os princípios de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental, haja vista que as urgências sociais e ambientais que são observadas na realidade histórica contemporânea do Brasil (e mundo), resultam numa alternância dos dilemas sociais emergentes, que implicam diretamente na concepção de 'satisfação do interesse público'.

Logo, em um contrato administrativo sustentável o contratado se revela como uma entidade que, além de ter a capacidade e qualificação técnica e econômica, deve demonstrar um compromisso com práticas, que podem incluir, por exemplo, a utilização de tecnologias que minimizem impactos ambientais, a adoção de políticas de responsabilidade social, o respeito aos direitos trabalhistas e a promoção da igualdade e inclusão social.

Da mesma forma, o objeto dos contratos públicos, ditos sustentáveis, sofre uma alternância expressiva, vez que não pode ser construído a partir de uma visão meramente institucional. Diógenes Gasparini (2011, p. 326), elucida que "o objeto do contrato é a obra, o serviço, a compra ou a alienação, desejados pela Administração Pública e sobre o qual as partes contratantes fixam os respectivos direitos e obrigações". Em termos diversos, os contratos públicos são compreendidos por objetos que envolvam a satisfação de alguma necessidade da Administração Pública, que por não ser autossuficiente em todos os seus aspectos, precisa se socorrer do mercado.

Tradicionalmente, os contratos públicos focam em atender às necessidades imediatas da Administração Pública, priorizando a eficiência, o custo-benefício e a conformidade com as especificações técnicas e legais. Esta abordagem, embora eficaz em atingir os objetivos administrativos, muitas vezes omite considerações a longo prazo, particularmente aquelas relacionadas à sustentabilidade ambiental e responsabilidade social.

A Lei nº 14.133/21 e as políticas públicas contemporâneas, por outro lado, estão cada vez mais incorporando critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, refletindo uma mudança naquilo que se compreende por 'melhor proposta para a Administração Pública'. Isso porque, além de considerar o custo-benefício, aspectos como eficiência energética, menor impacto ambiental, uso de materiais recicláveis ou sustentáveis, e práticas sociais éticas podem ser critérios decisivos na descrição do objeto do negócio jurídico.

Esse enfoque não apenas contribui para a realização dos objetivos de desenvolvimento sustentável, mas também estimula o mercado a adaptar-se a essas novas demandas, incentivando inovações tecnológicas e práticas empresariais mais responsáveis.

Portanto, no âmbito dos negócios jurídicos públicos sustentáveis, o papel do "contratado" é ampliado para ser não apenas um fornecedor de bens ou serviços, mas um parceiro ativo da Administração Pública no fornecimento de objetos que viabilizam um desenvolvimento nacional sustentável. Contudo, para que isto possa ser uma realidade, e não apenas um posicionamento acadêmico utópico, faz-se necessária a mudança de paradigmas por parte da própria estrutura administrativa do Estado, que por anos firmou seus negócios jurídicos sem quaisquer critérios relativos à sustentabilidade.

No recorte da presente pesquisa, tem-se os contratos firmados com a agricultura familiar como um protótipo de negócios jurídicos públicos sustentáveis. Nestas relações há uma satisfação de necessidades públicas, as quais envolvem a aquisição de gêneros alimentícios destinados a setores da educação, saúde e sistema prisional, e, ao mesmo tempo, há uma incitação à produção menos nociva ao meio ambiente. Caso o pequeno agricultor comprove o cumprimento de todos os critérios para a contratação, ele dispõe de uma facilitação na contratação, que lhe permite maior acesso e permanência no domínio econômico, tendo maior segurança e estabilidade financeira por meio das compras estatais.

Mais adiante, neste capítulo, serão explorados, da maneira mais didática e objetiva, alguns dos pontos estratégicos do burocrático processo de compras e contratações públicas sustentáveis, que com base na Lei Complementar nº 123/2006, pode ser utilizado para instituir políticas públicas sócio-econômica-ambientais para as pequenas empresas sediadas no país, tais como os empreendimentos da agricultura familiar.

Adiante, será feita uma análise do processo de licitação pública à luz da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), onde serão destacados os seus princípios, suas características, procedimentos, seus desafios e, também, suas potencialidades em relação à implementação de mecânicas públicas que visam um futuro mais sustentável e como os agentes públicos representam uma peça essencial nessa jornada de conquistas polivalentes.

2.2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS NOS TERMOS DA LEI Nº 14.133/2021

A licitação, em sua essência, constitui um procedimento administrativo, e como tal, pressupõe a obediência irrestrita aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em particular, aqueles que foram expressamente consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Estes princípios, a saber: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, constituem a pedra angular do Direito Administrativo brasileiro, guiando e orientando todas as ações e decisões tomadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Nesse aspecto:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. Bem observa CRETELLA JÚNIOR que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios. (CARVALHO FILHO, 2022, p. 59).

Aliás, nessa marcha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 108) esclarece que devido a necessidade de se manter um equilíbrio constante entre os interesses da Administração Pública e os direitos dos administrados, dois princípios

fazem parte indissociável da atividade pública, a saber: “os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais”.

Além desses, há uma série de princípios específicos que devem ser rigorosamente observados durante o procedimento de licitação. O artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, por exemplo, faz menção a princípios como: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros que são correlatos a estes. Declarando, em 2010 (Lei nº 12.349/2010), o desenvolvimento nacional sustentável como um princípio também a ser perseguido pelas compras públicas.

Por sua vez, o artigo 5º da Lei 14.133/2021 apresenta uma lista ainda mais abrangente de princípios, incluindo legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, proibição administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. Esta lei também prevê que se devem observar as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Importa ressaltar que o rol do art. 5º da Lei nº 14.133/21 é meramente exemplificativo, em outras palavras, a enumeração de princípios expressos não exclui, naturalmente, outros princípios aplicáveis à Administração Pública, tal como acontece, por exemplo, com o princípio do formalismo moderado que, embora não esteja expressamente mencionado no mencionado dispositivo, deve ser observado nas licitações e contratações públicas, como evidencia o artigo 12, III, da Lei 14.133/2021²².

Como visto, ademais, alguns dos princípios indicados na Lei de Licitações são, na realidade, princípios do Direito Administrativo e, como tais, devem ser observados em qualquer atuação administrativa. Isso é o que acontece, por

²² Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...) III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo; (...).

exemplo, com os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado, este último que foi tratado no título 1.1.2 do presente estudo.

No que diz respeito ao recorte da temática apresentada, passa-se a tecer comentários elucidativos sobre alguns dos principais princípios relativos à Administração Pública e, também, às licitações e contratos. Esses comentários têm como objetivo proporcionar uma compreensão mais profunda e ampla desses princípios, que conferem fundamento jurídico-axiológico à utilização das compras públicas enquanto instrumento de promoção à sustentabilidade.

2.2.1 Princípio do Desenvolvimento Nacional Sustentável

Originariamente vinculado à ideia de continuidade, o termo sustentabilidade transcendeu sua raiz etimológica para alçar um patamar de relevância sem precedentes no âmbito da reflexão contemporânea, tendo sua conceituação expandida para incluir dimensões que ultrapassam a simples noção de preservação do meio ambiente. Hoje, ao se falar em sustentabilidade, abarca-se a ideia de um desenvolvimento equilibrado, que harmonize os pilares ambiental, social e econômico, numa visão integral de mundo que se preocupa com o presente, mas sempre de olhos postos no futuro.

Essa preocupação, contudo, tem seu estopim somente após a segunda metade do século XX, ocasião em que o desenvolvimento capitalista passou a exorbitar na exploração dos recursos naturais, colocando em risco a própria manutenção da vida no planeta, tal como asseveram FOLADORI e PIERRI (2005, p. 32):

La conciencia ambientalista se va a conformar a partir de la percepción de los efectos negativos de ese proceso y, particularmente, como continuación natural del movimiento pacifista y antinuclear que se levantó en los países desarrollados a instancias de la amenaza nuclear, la carrera armamentista y las sucesivas guerras locales o regionales que enfrentaban indirectamente a las grandes potencias mundiales de la época. Pero el ambientalismo va más allá que el pacifismo, pues asume toda la cuestión del manejo tecnológico y el uso económicosocial de la naturaleza, donde el peligro de una catástrofe nuclear se inscribe como uno más de los peligros de catástrofe ecológica global²³.

²³ Tradução livre: “A consciência ambiental formou-se a partir da percepção dos efeitos negativos deste processo e, em particular, como continuação natural do movimento pacifista e anti-nuclear que surgiu nos países desenvolvidos em consequência da ameaça nuclear, da corrida aos armamentos e das

O marco na definição e adoção do termo "sustentabilidade" foi estabelecido na Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorreu na cidade de Estocolmo em 1972. Neste encontro global, houve a inserção formal do meio ambiente no cenário político internacional, simbolizando uma mudança de paradigma na maneira como as nações percebem e lidam com questões ambientais.

Durante o curso desta conferência, foi reconhecida a necessidade urgente e inadiável de encontrar um equilíbrio entre os objetivos de desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, um equilíbrio que é fundamental para a sobrevivência e prosperidade das sociedades globais. Além disso, foi sublinhada a relevância inegável da cooperação internacional na prevenção e reparação de danos ecológicos, a qual transcende fronteiras, unindo nações em uma causa comum que é essencial para o futuro do planeta (FOLADORI; PIERRI, 2005, p. 36).

Ademais, a conferência conseguiu expandir a definição de "ambiente" para abranger não somente os aspectos físicos e ecológicos, que foram por muito tempo os focos principais, mas também os sociais (FOLADORI; PIERRI, 2005, p. 37).

Nesse sentido:

Estudiantes, representantes de asociaciones naturalistas y de pueblos colonizados, científicos críticos de la ciencia tradicional, preocupados por la destrucción de la naturaleza, pero también de los propios humanos, agregaron al eslogan oficial "Una sola Tierra", el de "Un solo pueblo". Es por esto que, a escala mundial, la Conferencia de Estocolmo fue el primer momento de confrontación fecunda entre esos movimientos, la conciencia ambiental en vías de institucionalización en las estructuras estatales, y los organismos internacionales²⁴ (Deléage, 2000: 35-36). (FOLADORI; PIERRI, 2005, p. 37-38).

O Brasil, signatário das conferências internacionais sobre o meio ambiente, introduziu os ideais do desenvolvimento sustentável ao seu ordenamento jurídico interno, o qual foi devidamente reforçado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O art. 225 da Carta Política de 1988 elevou o meio ambiente ao

sucessivas guerras locais ou regionais que confrontaram indiretamente as grandes potências mundiais da época. Mas o ambientalismo vai para além do pacifismo, porque assume toda a questão da gestão tecnológica e da utilização econômica e social da natureza, onde o perigo de uma catástrofe nuclear é um dos perigos de uma catástrofe ecológica global".

²⁴ Tradução livre: "Estudantes, representantes de associações naturalistas e de povos colonizados, cientistas críticos da ciência tradicional, preocupados com a destruição da natureza, mas também dos próprios seres humanos, juntaram o slogan "Uma Terra" ao slogan oficial "Um Povo". É por isso que, à escala mundial, a Conferência de Estocolmo foi o primeiro momento de confronto frutuoso entre estes movimentos, a consciência ambiental em vias de institucionalização nas estruturas estatais e as organizações internacionais."

patamar de direitos fundamentais, conforme já pacificado pela Corte maior do país (STF - MS nº 22.164/SP).

Contudo, foi somente em 2010, quase quarenta anos após a realização da Conferência de Estocolmo, que o Brasil alterou a sua lei geral de licitações e contratos públicos para inserir o “desenvolvimento nacional sustentável” como um princípio a ser observado nas contratações públicas. Por meio da Medida Provisória (MP) nº 495/2010 o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, promoveu alterações na Lei nº 8.666/93, inserindo o princípio do desenvolvimento sustentável no art. 3º da norma regente.

Para tanto, o Chefe do Poder Executivo utilizou-se da seguinte fundamentação:

A modificação do caput do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. É importante notar que a proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes à organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país (BRASIL, 2010).

Na sequência, a MP nº 495/2010 foi convertida na Lei nº 12.349/2010, que oficializou o desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios expressos das contratações públicas. *A posteriori*, a Lei nº 14.133/2021 alargou ainda mais o desenvolvimento sustentável na esfera das compras governamentais, elencando-o não apenas como um dos princípios estampados no art. 5º da norma, mas como um dos objetivos das licitações públicas, repetindo a expressão no inciso IV de seu art. 11²⁵.

²⁵ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A adoção do princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações insere-se no contexto em que o procedimento licitatório não se trata apenas de um meio de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, mas também uma ferramenta de implementação de políticas públicas. O princípio, tal como o objetivo, consubstanciados, respectivamente, nos artigos 5º e 11 da Nova Lei de Licitações têm como escopo o incentivo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, à defesa do meio ambiente, à redução das desigualdades sociais e regionais, o combate à corrupção e a outros ilícitos e ao favorecimento à economia criativa.

Ao aplicar esse princípio no âmbito das licitações, a Administração Pública passa a ter o dever de considerar, na elaboração dos editais e no julgamento das propostas, não apenas o preço e a qualidade do bem ou serviço ofertado, mas também a sua contribuição para o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, o poder público pode privilegiar, como no caso que se propõe no presente trabalho, produtos que sejam produzidos de forma ambientalmente correta, que promovam a inclusão social e que favoreçam a economia local, dentre outras situações previstas em lei.

Quando efetivamente aplicado nas licitações, o desenvolvimento nacional sustentável tem o potencial de revolucionar a forma como a Administração Pública se relaciona com o mercado, deixando de ser um mero comprador para se tornar um agente ativo na promoção de um desenvolvimento que, para além de econômico, seja social e ambientalmente responsável, conforme mandamento estatuído na Constituição Federal de 1988.

O inciso II, do art. 3º da CF/88, estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional, o qual não pode ser interpretado de forma isolada dos demais dispositivos constitucionais à míngua de se promover um progresso unicamente econômico, como constata o ministro do Supremo Tribunal Federal, André Ramos Tavares (2022, p. 371):

Na atual Constituição, é (deve ser) um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro “garantir o desenvolvimento nacional”. Obviamente que tal meta insere-se no contexto econômico, embora nele não se esgote, já que o desenvolvimento há de ser buscado igualmente em outras órbitas, como a social, a moral, a política e outras. Interessa aqui sublinhar o desenvolvimento

do País como um dos objetivos fundamentais (não apenas um meio para obter outro princípio).

A correta aplicação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações requer uma profunda mudança de ótica no âmbito da prática administrativa, tanto dos agentes públicos quanto dos fornecedores. Isso porque, a partir da instituição do desenvolvimento sustentável como um super-princípio das licitações, o critério de julgamento das propostas não deverá se restringir somente ao preço e a qualidade do bem ou serviço, mas também levará em consideração sua contribuição para um desenvolvimento socioeconômico e ambiental da nação.

2.2.2 Princípio da Legalidade Administrativa

O Princípio da Legalidade transcende os limites do Direito Administrativo, eis que mina o próprio campo do Estado Democrático de Direito, uma vez que vincula o Poder Público ao ordenamento jurídico por ele próprio formulado. Em essência, afirma-se com convicção que o Estado é subordinado às normas que cria.

Essa definição *sic et simpliciter*, mais adotada pela doutrina moderna, como Matheus Carvalho (2019), Alexandre Mazza²⁶ (2022), José dos Santos Carvalho Filho²⁷ (2022), e outros, carece de certo encarecimento. Isso porque, conforme denota Justen Filho (2023, p. 84), “o princípio da legalidade não significa a exigência de disciplina legal literal, expressa e exaustiva, sobre a conduta a ser adotada pelos agentes administrativos”. Até porque, referida afirmação beiraria o absurdo e seria contra a própria gestão efetiva do Estado.

Isso significa dizer que nem sempre haverá uma lei específica para regulamentar a atuação pública, situação em que o administrador não ficará atado sem poder atuar em virtude da inércia legislativa, mas se regerá pelo arcabouço

²⁶ Mazza (2022, p. 67) assim conceitua o mencionado princípio: “Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei”.

²⁷ Para Carvalho Filho (2022, p. 60) o princípio da legalidade, “consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita”.

normativo pátrio, composto por leis, princípios e atos administrativos de caráter normativo:

Em suma, o princípio da legalidade não implica a necessidade de uma previsão legislativa específica sobre cada aspecto da atividade administrativa. Em muitos casos, a legalidade se manifesta por meio de princípios e regras constitucionais ou por decorrência do conjunto de previsões normativas veiculadas por atos infraconstitucionais. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 84).

Logo, a legalidade administrativa não consiste no ato em si, mas na aplicação das normas de direito público ao caso concreto, de modo a se fazer cumprir o binômio interesse público e satisfação das necessidades administrativas.

Além disso, é de vital importância elucidar que a interpretação do princípio da legalidade no contexto do direito público é consideravelmente distinta de sua compreensão no direito privado. No domínio do direito privado, tudo que não se encontra expressamente vedado pela lei é permitido. Em contrapartida, no Direito Público, o princípio da legalidade determina que o agente público somente pode atuar conforme disposições previamente estabelecidas na norma jurídica.

Nos termos do art. 5º, II, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Aí não se diz "em virtude de" decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se "em virtude de lei". Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se em lei já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar. (MELLO, 2015, p. 105-106).

Do ponto de vista do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles (2016, p. 94): "Administração legítima é somente aquela revestida de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que atenda tanto às exigências da lei quanto se conforme aos preceitos da instituição pública". Assim sendo, o princípio da legalidade funciona como um efetivo limitador do desempenho estatal. Todos os atos praticados no contexto da Administração, inclusive aqueles de natureza discricionária, estão sujeitos à lei. Portanto, se um administrador cometer um ato arbitrário, este será prontamente identificado como ilegal.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 109):

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais

garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

O princípio da legalidade administrativa constitui, portanto, toda a base de atuação da Administração Pública, demandando a observância obrigatória das normas jurídicas de direito público pelo agente, sob pena de responsabilização pessoal. A despeito disso, Diógenes Gasparini (2011, p. 20) elucida:

O agente da Administração Pública está preso à lei, e qualquer desvio de sua competência pode invalidar o ato e tornar o seu autor responsável, conforme o caso, *disciplinar, civil e criminalmente*.

Posto isso, ao abarcar o desenvolvimento nacional sustentável como um princípio norteador, a legislação brasileira impõe à Administração Pública o dever de agir não apenas em conformidade com a lei, mas também com uma visão ampliada, que engloba a responsabilidade socioambiental em suas decisões e atos. Isto significa que os negócios jurídicos do Estado, além de estarem estritamente aderentes às normas jurídicas, devem igualmente alinhar-se com as diretrizes de sustentabilidade, equilibrando os interesses presentes e futuros da sociedade.

2.2.3 Princípio da Motivação

A compreensão dos conceitos de motivo e motivação no âmbito jurídico-administrativo exige uma reflexão mais aprofundada, uma vez que, apesar de manterem uma linha tênue entre si, esses conceitos não se confundem e possuem relevância primordial no contexto da prática dos atos administrativos.

Quando se fala em motivo, a associação imediata recai sobre uma ocorrência específica que encontra relação com uma situação fática ou um contexto real. Tal conceituação não diverge quando se adentra no campo dos atos administrativos. Desse modo, toda vez que o agente público executa um ato, ele tem o dever de correlacioná-lo a uma situação fática de interesse público que o justifique.

Motivo não se confunde com motivação. A motivação se relaciona à forma do ato administrativo e consiste na exposição formal do motivo. O motivo é esse processo mental interno ao agente que pratica o ato. A motivação consiste na exteriorização formal do motivo, visando a propiciar o controle quanto à regularidade do ato. Para ser mais preciso, a motivação consiste na exposição por escrito da representação mental do agente relativamente aos

fatos e ao direito, indicando os fundamentos que o conduziram a agir em determinado sentido. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 172)

Em outros termos, o agente, ao desempenhar suas funções administrativas, deve sempre verificar a existência de um evento da vida que justifique a prática do ato. Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho, postula que o motivo é a situação de fato que catalisa a manifestação de vontade da Administração (CARVALHO FILHO, 2015, p. 114).

Por outro lado, ao se referir ao termo “motivação”, remete-se à exposição pormenorizada dos argumentos que serão utilizados pelo administrador para fundamentar a prática do ato que está em andamento. Isso é, trata-se da redução a termo dos motivos tidos pelo agente público para a prática do ato administrativo. Cretella Júnior (1986, p. 310) outro renomado jurista, descreve a motivação como “a justificativa do pronunciamento tomado”.

Essa concepção não se trata de uma novidade da Lei nº 14.133/2021, pois já encontrava respaldo no ordenamento jurídico, mais especificamente no art. 50 da Lei Federal 9.784/99, o qual prescreve que os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. Este preceito se amplia no parágrafo 1º do mesmo versículo, que determina que a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de pareceres, informações, decisões ou propostas anteriores, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

O princípio da motivação é mais um daqueles princípios que se aplicam não somente às contratações públicas, mas a atividade administrativa no geral. Trata-se de um princípio substancial, pois é a partir dele que se faz possível apurar as causas que animaram o administrador público à realização de determinada prática estatal. É a partir do princípio da motivação que se viabiliza a *accountability* na Administração Pública, pois evidencia o *animus* do agente, facultando a fiscalização.

Assim sendo, importante frisar que a motivação do ato administrativo não se esgota na sua mera existência. Ao revés disso, a motivação, uma vez declarada, vincula a validade do ato à validade da motivação exposta. Nessa perspectiva, é imperativo trazer à luz a Teoria dos Motivos Determinantes, doutrina frequentemente evocada na seara do Direito Administrativo.

A Teoria dos Motivos Determinantes postula que, assim como os atos administrativos devem obedecer à finalidade pública a que estão atrelados, também

devem, no corpo do ato, explicitar a realidade fática que motivou o administrador público a praticar o ato, sempre agindo com probidade e fidelidade. José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 119), ao discorrer sobre a teoria, explica:

Desenvolvida no Direito francês, a teoria dos motivos determinantes baseia-se no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que gerou a manifestação da vontade. E não se afigura estranho que se chegue a essa conclusão: se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impele a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato.

Existem, todavia, atos para os quais a lei dispensa a motivação. Como exemplo elucidativo, possível mencionar situação na qual um servidor público, detentor de cargo comissionado, é exonerado pelo agente político a quem se subordina, sob a justificativa de necessidade de corte de gastos com o órgão público. Cabe lembrar que os cargos comissionados são de livre nomeação e exoneração, conforme dispõe o artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988, de modo que a motivação é dispensável para a prática destes atos.

Muito embora no caso acima retratado a própria CF/88 franqueia a motivação do ato que ensejou a exoneração do servidor público comissionado, tanto a doutrina como a jurisprudência modernas, não mais coadunam com o entendimento de que os atos administrativos possam estar desacompanhados da devida motivação, com a exposição fidedigna dos motivos que deram causa à sua prática.

Nesse sentido, apontam PIRES e PARZIALE (2021, p. 53):

A despeito disso, releva enfatizar que foi-se o tempo em que se propalava a desnecessidade de motivação em face de atos discricionários. Modernamente, é indubitável que todos os atos administrativos devem ser motivados, sejam eles de regramento vinculado ou discricionário, exigindo-se, pois, que a Administração justifique as suas condutas, expressando os condicionantes fáticos e de direito, que estão a ensejar a edição de determinado ato administrativo.

No mesmo sentido se assenta a doutrina de Diógenes Gasparini (2011, p. 26):

A motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, consoante já decidiu o STF (RDP, 34:141). Hoje, com mais razão, essa afirmação é de todo pertinente, pois a Constituição Federal exige que até as decisões administrativas dos Tribunais sejam motivadas (art. 93, X). Daí a correta observação de Lúcia Valle Figueiredo (Curso de direito administrativo, 7. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 53): “Ora, se, quando o Judiciário exerce função atípica — a administrativa — deve motivar, como conceber esteja o administrador desobrigado da mesma conduta?” Não

obstante tem-se apregoado que a motivação só é obrigatória quando se tratar de ato vinculado (casos de dispensa de licitação) ou quando, em razão da lei ou da Constituição, ela for exigida. Nesta última hipótese, não importa a natureza vinculada ou discricionária do ato, ela é indispensável à sua legalidade.

A partir dessa reflexão, nota-se que a motivação dos atos administrativos, sobretudo na seara das licitações públicas, reforça o elemento burocrático da gestão pública, onerando os servidores do dever de demonstrar cabalmente a existência da necessidade e do interesse público que ensejarão no desembolso de recursos públicos.

Tanto é que, a Lei nº 14.133/2021, diante da problemática enfrentada na vigência de sua antecessora, preocupou-se em robustecer a motivação dos procedimentos licitatórios realizados sob seus termos, instituindo, sob os termos de norma geral, o Documento de Formalização de Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), além de manter o já conhecido Termo de Referência (TR).

Os documentos referidos acima fazem parte da chamada “Fase Preparatória” das licitações públicas e, de maneira geral, implicam na exigência de o agente público minudenciar a necessidade da contratação e os elementos que serão necessários ao correto processamento da compra ou contratação. Da mesma forma, em diversas passagens da Lei nº 14.133/21 o legislador ressalta a necessidade da elaboração de justificativa por parte do agente contratante, com o fim de motivar a atuação estatal.

Cabe salientar que, diversamente do que afirmam Pires e Parziale (2021, p. 53), quando afirmam que “não seria necessário a sua expressa previsão na Lei de Licitações, visto que a Lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo Federal – já traz a obrigatoriedade de motivar os atos administrativos”, a Lei nº 14.133/21 pretende criar um novo *costume prático* na Administração Pública brasileira, qual seja o de justificar seus atos. Somente ao cansaço da lei será possível avançar para uma gestão pública transparente e sustentável.

Ao impor a necessidade de justificar decisões com um foco no desenvolvimento nacional sustentável, a Lei nº 14.133/21 direciona os agentes públicos a ponderar cuidadosamente as consequências ambientais e sociais de suas escolhas de contratação. Em palavras diversas, além de considerar o custo e a eficiência, as entidades governamentais devem avaliar o impacto ambiental, a viabilidade de longo prazo, o uso reduzido de insumos de produção prejudiciais ao

meio ambiente e o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao selecionar fornecedores e serviços.

Desse modo, para aumentar suas chances de sucesso nos processos de licitação, o mercado é incentivado a adotar práticas sustentáveis, bem como a desenvolver novas tecnologias com menor impacto ambiental, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimento nacional.

2.2.4 Princípio da Vinculação ao Edital

O princípio da vinculação ao edital constitui um dos pilares basilares nos processos de licitação. O mencionado princípio, que se articula intimamente com outros princípios fundamentais do Direito Administrativo, especialmente o da legalidade, impõe que tanto os particulares que desejam realizar negócios com o Poder Público, como a própria Administração devem aderir, de forma estrita e inflexível, às normas e condições previstas no edital.

Nesse sentido, indispensável reconhecer que o edital se trata de peça jurídica de extrema relevância no contexto das licitações públicas cuja vinculação encontra previsão expressa no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. O também conhecido “instrumento convocatório” estabelece as regras que vão orientar todo o procedimento licitatório, desde a fase de habilitação, o julgamento e a adjudicação do certame. Sua função primordial é garantir que todos os interessados tenham acesso às mesmas informações, assegurando, assim, os princípios da isonomia e da competitividade do processo licitatório.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 601):

Pode-se definir o edital da seguinte forma: é o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado.

Por vezes o Edital é declarado pela doutrina como a “lei interna da licitação”²⁸, contudo é preciso compreender esse termo com uma dose de moderação

²⁸ Di Pietro (2023, p. 451) afirma que o edital “é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade”. Por seu turno, Oliveira (2022, p. 202) assevera que em razão do princípio da vinculação do edital surge “a afirmação tradicional de que o instrumento convocatório é a ‘lei interna da licitação’”.

analítica. Na verdade, tal assertiva deve ser interpretada de maneira condizente com a hierarquia normativa, a qual submete o edital à lei. Isso significa dizer que, o edital, em sua essência, nada mais é do que um ato administrativo, que está necessariamente subordinado à legislação vigente, devendo ser formulado em consonância com as normas e princípios que regem a Administração Pública.

Porém, o edital, ao ser publicado pelo órgão público contratante passa a ter força vinculante entre as partes que a ele se submetem, produzindo uma verdadeira “força de lei” no microambiente da relação jurídica estabelecida entre os interessados em contratar e o Poder Público que o elaborou. Logo, ao afirmar-se que o edital se trata da “lei interna da licitação” é o mesmo que trazer à tona o poder vinculante deste instrumento que organiza o processo de contratação pública. Por essa razão, qualquer alteração no edital após a sua publicação deve ser devidamente comunicada a todos os interessados, para que haja igualdade de condições na competição.

Em termos práticos, isso significa que, uma vez publicado o edital, a Administração Pública está vinculada às regras ali estipuladas e não pode desviá-las à sua conveniência. Essa vinculação é uma salvaguarda fundamental para garantir a isonomia e a objetividade do processo licitatório. Da mesma forma, os licitantes devem atentar-se minuciosamente às disposições do edital e cumpri-las fielmente, sob pena de desclassificação ou até mesmo de responsabilização por eventuais prejuízos causados à Administração.

Dito isso, cabe pontuar que, embora a vinculação ao edital seja uma norma de observância compulsória em processos licitatórios, há situações excepcionais, devidamente justificadas e motivadas, em que é permitida a alteração do edital. Tais alterações podem ocorrer por vícios contidos no instrumento convocatório, que podem obstar a realização do certame ou, até mesmo, resultar em problemas futuros, durante a fase de execução contratual.

Nesse aspecto, Bandeira de Mello (2015, p. 603-604) atesta a existência de quatro espécies de vícios que podem ensejar na modificação *a posteriori* do edital, quais sejam: (i) indicação defeituosa do objeto ou delimitação incorreta do universo de propostas; (ii) impropriedade na delimitação do universo de proponentes; (iii) caráter aleatório ou discriminatório dos critérios de avaliação de proponentes e propostas; e (iv) estabelecimento de trâmites processuais cerceadores da liberdade de fiscalizar a lisura do procedimento. Embora os problemas evidenciados pelo autor

retratam a maioria dos defeitos encontrados nos editais públicos, a indicação é meramente exemplificativa, pois o instrumento poderá ser alvo de alteração mediante qualquer vício que prejudique o bom andamento do procedimento de contratação, desde que acompanhado da devida motivação.

Nesse sentido, pautando-se na antiga norma geral, DI PIETRO (2023, p. 250):

Publicado o edital, com observância das normas de publicidade já referidas (art. 21), o interessado que tenha alguma objeção deve argui-la até o momento da abertura dos envelopes de habilitação, pois o artigo 41, § 2º, estabelece que “decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização do leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso”.

Ademais, a vinculação ao edital, em sua essência, assegura que todos os atos e decisões tomados durante o procedimento licitatório sejam pautados pelos critérios estabelecidos no início do processo. Isso garante que todas as decisões administrativas sejam tomadas com base em critérios objetivos, transparentes e justos, o que contribui para a instituição de quesitos sustentáveis nos processos de contratações públicas.

Portanto, o princípio da vinculação ao edital funciona como um mecanismo de controle da atuação administrativa durante e após a finalização do processo licitatório, estabelecendo os limites da discricionariedade e assegurando a imparcialidade e objetividade na seleção das propostas.

Esse princípio garante que os quesitos de sustentabilidade estabelecidos pela Administração como critério de seleção objetiva das propostas de empresas interessadas em realizar negócio com o Estado não sejam desviados, sob pena de responsabilização pessoal do agente infrator.

2.2.5 Princípio do Julgamento Objetivo

O princípio do julgamento objetivo se destaca por garantir que a avaliação das propostas dos licitantes seja realizada com base em critérios precisos, concretos e previamente estabelecidos no edital (DI PIETRO, 2023, p. 420). Com isso, busca-se impedir a ocorrência de subjetivismos e arbitrariedades durante a

apreciação das propostas, garantindo, assim, a igualdade de condições a todos os participantes do certame.

Na ótica das licitações públicas e contratos, esse princípio é de fundamental importância, pois estabelece parâmetros claros para a atuação do administrador público. Através dele, o gestor se vê obrigado a aderir a um caminho reto e imparcial, afastando-se de preferências pessoais e tratando todos os participantes do processo de licitação com absoluta igualdade.

O julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes deve ser pautado por critérios objetivos elencados na legislação. A adoção de critérios subjetivos para o julgamento das propostas é contrária ao princípio da isonomia. (OLIVEIRA, 2023, p. 16).

Sua observância não somente previne práticas injustas ou parciais, como também tem o potencial de garantir a observância da sustentabilidade nas contratações públicas, elemento essencial para o desenvolvimento equitativo e saudável do Estado brasileiro.

Além disso, cabe ressaltar a importância do princípio do julgamento objetivo enquanto instrumento de controle sobre a atuação do administrador. Sua presença atua como um limitador do poder discricionário, evitando que a seleção das propostas seja guiada por critérios que não os definidos no edital. Essa função é vital para evitar abusos de poder e garantir a legitimidade do certame público.

Desse modo, percebe-se que o princípio do julgamento objetivo pode ser observado como uma espécie de alicerce da licitação pública, garantindo a estabilidade, a transparência e a justiça na escolha da proposta mais vantajosa para a administração. Isso porque, ao definir a objetividade na escolha do fornecedor, o agente designado para realizar a condução do julgamento das propostas não pode se desviar dos critérios estabelecidos no instrumento de convocação.

O art. 33 da Lei nº 14.133/21 elenca seis critérios de julgamentos, os quais eram conhecidos como “tipos de licitação” na pregressa legislação:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:
I - menor preço;
II - maior desconto;
III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
IV - técnica e preço;
V - maior lance, no caso de leilão;
VI - maior retorno econômico.

Em que pese a Lei de Licitações reservar seção específica denominada “Dos Critérios de Julgamento”, importante frisar que a objetividade na escolha do fornecedor vai muito além do tipo de licitação escolhido, mas compreende tudo quanto encontra-se previsto no edital. Assim sendo, o agente público não pode aceitar proposta cujo conteúdo encontra-se divergente das instruções desenhadas no edital, tampouco conceder habilitação a fornecedor que não tenha apresentado a documentação elencada no instrumento convocatório.

A violação do princípio do julgamento objetivo pode acarretar na nulidade do procedimento licitatório, além de possíveis responsabilizações administrativas, civis e penais do agente público responsável, diante da violação dos princípios da impessoalidade, isonomia e competitividade da disputa pública²⁹.

Portanto, o cumprimento deste princípio não é apenas uma questão de opção do gestor público, mas um imperativo legal que deve ser observado com a devida diligência, sobretudo no que diz respeito à obtenção da proposta mais vantajosa para o setor público, que, como já verificado até aqui, abrange a apuração de critérios de sustentabilidade nas ofertas elaboradas pelo setor privado (cf. item 2.2.3).

2.2.6. Princípio do Planejamento

O princípio do planejamento é essencial em licitações e contratos públicos, enfatizando a necessidade de eliminar a improvisação por meio de uma análise detalhada e antecipada de todas as ações necessárias para atingir os objetivos desejados, como destacam Wesley Rocha, Fábio Scopel Vanin e Pedro Henrique Poli de Figueiredo (2021, p. 44):

Planejar significa compreender, investigar e analisar previamente todas as ações necessárias à obtenção do resultado pretendido. No planejamento, a Administração Pública define os objetivos e identifica os meios para alcançá-los.

²⁹ Aqui, imperativo mencionar que a Lei nº 14.133/21 alterou as disposições penais relativamente aos crimes cometidos no âmbito das licitações públicas. Assim, nos termos do art. 337-F, do Código Penal brasileiro, aquele que “frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório” contará com uma pena de reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

De acordo com os autores supramencionados, planejar uma contratação envolve uma série de etapas preliminares, que vão desde a identificação da necessidade pública que se busca atender com o contrato, escolhendo a solução ou produto mais adequado e estimando o custo envolvido para garantir a melhor relação custo-benefício.

Este processo exige a definição precisa da necessidade, a escolha correta do objeto da contratação e uma estimativa acurada do preço, juntamente com todas as definições essenciais para que a licitação e o contrato sejam realizados de forma eficiente.

No contexto do fomento à agricultura familiar, o planejamento das licitações adquire uma dimensão ainda mais específica, alinhada ao tratamento diferenciado de contratação, como a compra direta. Essa abordagem especial visa apoiar pequenos produtores e fortalecer a economia local, demandando um planejamento cuidadoso que considere as peculiaridades desse setor.

A adaptação dos processos de licitação para promover a agricultura familiar envolve não apenas a identificação precisa das necessidades de aquisição pública, mas também a seleção criteriosa de produtos e fornecedores que se alinham com os objetivos estabelecidos pelo Estado, como é o caso da seleção de produtores que contribuem para a redução da pegada ambiental.

Além disso, ao planejar licitações com este foco, é essencial considerar as características únicas dos pequenos produtores, como escalas de produção menores e desafios logísticos. Isso implica em ajustar os critérios de seleção e avaliação para que sejam mais acessíveis a esses fornecedores, sem comprometer a qualidade dos produtos e a eficiência na entrega das mercadorias adquiridas pela Administração Pública.

Outra etapa importante desse planejamento é a estimativa do custo, que deve levar em conta a realidade da produção familiar, buscando equilibrar a justa remuneração dos produtores com a busca pela eficiência no uso dos recursos públicos, ainda mais quando se fala em utilização do poder de compras do Estado para fomento de determinada categoria econômica. Em outros termos, deve-se alinhar o preço dos produtos – que devem ser eficazes na emancipação econômica – sem comprometer o orçamento público, que na maioria dos casos, é limitado.

Este planejamento cuidadoso e adaptado assegura que as contratações públicas possam ser um instrumento efetivo de apoio à agricultura familiar, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

2.3 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS: CONSTRUÇÃO E EXECUÇÃO DE UM IDEAL

Como visto, a implementação do desenvolvimento nacional sustentável nas compras públicas é um tema de excepcional relevância no atual panorama socioeconômico e ambiental. Em um mundo cada vez mais marcado pela urgência de iniciativas sustentáveis, torna-se imprescindível um estudo cuidadoso sobre os mecanismos pelos quais o Estado pode e deve orientar a economia no sentido da sustentabilidade, em especial no que tange às compras públicas.

O cerne dessa questão reside, inicialmente, na compreensão de que a execução eficiente de políticas de desenvolvimento sustentável, por meio das compras governamentais, demanda uma profunda mudança de paradigmas funcionais no seio da administração pública. Isso implica um processo de reeducação e atualização constante dos servidores públicos, exigindo deles não somente um conhecimento técnico sólido, mas também uma consciência crítica sobre as implicações socioambientais de suas decisões.

Outro ponto de relevada importância consubstancia-se na dificuldade de acesso a produtos sustentáveis disponíveis num mercado ocupado pela predisposição ao lucro. Assim, realça-se a posição única que o poder público ocupa no panorama econômico. Como maior comprador de bens e serviços, o Estado tem em suas mãos a capacidade de influenciar decisivamente a direção do mercado, fomentando práticas sustentáveis através da conscientização, regulamentação e, de maneira mais direta, através do poder de compra.

Dessa maneira, será analisada, a seguir, a importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento nacional sustentável na seara das compras públicas, explorando os desafios e possibilidades existentes, traçando um panorama detalhado sobre a questão, a fim de contribuir para a evolução do debate jurídico e socioeconômico a respeito dessa temática tão relevante e atual.

2.3.1 A Eficácia do Agir Estatal e a Necessária Mudança de Paradigmas Administrativos

Exigir, por parte dos agentes públicos e dos fornecedores, uma atuação mais responsável e consciente nos âmbitos social e ambiental³⁰, não se trata de tarefa fácil. Isso se dá em razão de, por um lado, uma gama de servidores públicos sofrerem da popularmente conhecida “Síndrome de Gabriela”, que remete a trecho de música escrita por Dorival Caymmi (1975), que conta com o seguinte verso: “Eu nasci assim, eu cresci assim, eu sou mesmo assim, vou ser sempre assim, Gabriela”. Essa expressão remete àqueles profissionais resistentes às mudanças incorporadas no desenvolvimento das atividades administrativas.

Nesse sentido, esclarece Raíssa Carneiro de Brito (2015, p. 37-38):

A “Síndrome de Gabriela” está presente, não apenas na vida pessoal, mas também no âmbito profissional e social, pois pessoas com características desta síndrome, mesmo dotadas de capacidades técnicas e intelectuais, têm grande resistência a mudanças e para adquirirem novas experiências em suas rotinas. No meio corporativo empresarial, é comum identificar o comportamento de resistência a mudanças, sendo esse assunto pauta de palestras motivacionais, por ser um grande desafio para muitas empresas.

A presença desse fenômeno na Administração Pública implica em diversos prejuízos na execução das atividades estatais, haja vista que o agente público, acostumado a uma rotina burocrática, se vê “acomodado” em suas funções, rejeitando qualquer alteração que possa interferir no campo de sua habitualidade. Essa perspectiva peculiar resultou, inclusive, na prorrogação do término da vigência da Lei nº 8.666/1993 para 30 de dezembro de 2023 (Lei Complementar nº 198/2023), cuja previsão inicial estava disciplinada para 1º de abril do mesmo ano (art. 193, II, Lei nº 14.133/21).

A medida foi tomada diante da baixa adesão dos Municípios brasileiros aos novos procedimentos estabelecidos pela Lei nº 14.133/21, conforme se extrai da Exposição de Motivos nº 46/2023 do Ministério da Gestão e Inovação (MGI):

³⁰ Isto é, aqueles que superam o interesse bilateral da relação jurídica manifestada entre a Administração Pública e o particular no campo das compras governamentais, relativamente à satisfação das necessidades administrativas do órgão público e o desejo de ganhos econômicos por parte do fornecedor.

Segundo relatos da Confederação Nacional de Municípios (CNM), recebidos pela Senhora Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em expediente que solicita a prorrogação das Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002, e dos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, *"foi constatado que apenas 30% dos Municípios já aplicaram a nova lei. Essa aplicação ocorreu, basicamente, para processos de dispensa de licitação, uma vez que o número da aplicação em modalidades licitatórias é baixíssimo: menos de 25% para pregão, menos de 8% para concorrência e menos de 6% para outras modalidades. É notável, também, que menos de 1/3 dos Municípios possui servidor nomeado como agente de contratação, e menos de 45% já possuem regulamentações da lei. Por fim, mais de 65% entendem necessária uma prorrogação do prazo para se adequar à aplicação exclusiva da Lei n. 14.133/2021. Esses dados indicam a necessidade de prorrogação de prazo do marco regulatório anterior, a fim de evitar um congelamento"*. (BRASIL, 2023).

Vale mencionar que foi conferido um prazo inicial de dois anos para adaptação aos ditames do novo marco regulatório, sendo que desde a sua publicação em 1º de abril de 2021, foi facultado às entidades públicas, submetidas à aplicação desta lei, a oportunidade de utilizar tanto a Lei nº 8.666/93, quanto a Lei nº 14.133/21 em seus processos licitatórios. Nesse período oportunizou-se a adequação das entidades licitantes às novas regras de licitações e contratos, sem, contudo, prejudicar o bom andamento da máquina administrativa, que poderia continuar realizando contratações no âmbito da antiga lei.

A baixa adesão à nova lei revela que a maioria dos agentes públicos manteve-se inerte na aplicação das novas regras, o que impossibilitou a extinção da lei do século passado, que teve sua vigência estendida até o dia 30 de dezembro de 2023 (cf. Lei Complementar nº 198/23). Esse reduzido número de adeptos à nova lei representa uma excepcionalidade diante de uma maioria afeiçoada ao costume burocrático assentado pelos 30 anos de vigência da Lei nº 8.666/1993.

Uma barreira é a falta de engajamento dos servidores, normalmente sob a alegação de haver impedimentos legais para o enfoque socioambiental nas licitações. É coisa do passado justificar que a Lei 8.666/1993 impede a preferência por produtos sustentáveis porque restringem a competição ou são mais caros que os convencionais. Mesmo podendo custar mais inicialmente (preço de etiqueta), produtos mais eficientes no consumo de água e energia, por exemplo, implicam em economias a médio e longo prazos para a administração. Existe uma nova compreensão do que é a "melhor compra", com base jurídica para se optar por ela. (BETIOL et al., 2012, p. 41).

Assim, diante das adversidades encontradas na aplicação da própria norma geral, outra sorte, muito pouco provavelmente, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável encontrará. Apesar de contar com previsão

expressa, já na antiga legislação, a elaboração de editais que sustentam a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável é ainda muito baixa. Entretanto, essa reduzida animosidade dos agentes públicos pode ser examinada a partir de um diminuto investimento direcionado à capacitação da serventia pública, atrelado a uma falta de regulamentação apropriada para aplicação da sustentabilidade nas compras públicas.

Aline Silva Tavares Cypreste (2013, p. 36) destaca que uma das principais barreiras encontradas na aplicação do desenvolvimento sustentável nas compras públicas corresponde à “necessidade de mudanças culturais”.

Diante de uma Administração arraigada em uma metodologia³¹ de compras destinada à obtenção de vantagens meramente econômicas para o Poder Público, o estabelecimento de novos critérios para a escolha de fornecedores demanda uma mudança de paradigmas por parte dos gestores. Contudo, como bem assevera Cypreste (2013, p. 37), “não se pode tratar a resistência à mudança como um empecilho”, ao revés disso, a objeção deve ser combatida por meio de políticas de conscientização, que estimulem a adoção de critérios sustentáveis no setor público.

Assim, a adoção de critérios ambientais nos procedimentos de compras públicas é dificultada, ainda, pela falta de engajamento dos servidores de muitos órgãos e entidades federais brasileiros, a fim de que sejam requisitados e bem aceitos os produtos sustentáveis e reduzidos os desperdícios. Portanto, é essencial a elaboração de uma forte diretriz institucional sustentável, uma vez que, a cultura dos servidores está diretamente ligada à política da instituição (...). (CYPRESTE, 2013, p. 37).

Por sua vez, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ao se debruçar sobre o assunto, fez uma análise detalhada e apontou diversos

³¹ Metodologia esta que foi fortemente enraizada em toda uma geração de servidores públicos durante mais de vinte décadas, considerando a interpretação conferida ao “princípio da proposta mais vantajosa para a Administração Pública”, previsto na Lei nº 8.666/1993, que impôs uma verdadeira “ditadura do menor preço” aos órgãos públicos contratantes. Uma falsa narrativa consubstanciada na ideia de que “a Administração Pública compra somente o que é mais barato”, criou uma prole de agentes públicos com uma percepção confinada à obtenção de bens e serviços de baixa qualidade e sem qualquer perspectiva dos reflexos sociais produzidos pelas contratações do Estado. Tudo em prol do “menor preço”. Essa fábula obviamente advém de uma tentativa institucional, estimulada inclusive pelos órgãos de controle externo, de afastar possíveis atos corruptivos nos processos de licitação, bem como potencializar a gerência dos recursos públicos. Importante salientar, nesse sentido, que o menor preço é apenas um dos diversos critérios estabelecidos pela lei para orientar o julgamento objetivo das propostas, não sendo ele o único responsável pela determinação do vencedor do certame público. Matheus Carvalho (2019, p. 451), nessa mesma linha, ressalta que “a Administração é orientada a selecionar a proposta de melhor preço que não pode ser confundido com o menor valor monetário, pois, existem hipóteses que pagar o valor mais elevado propiciará à Administração Pública vantagens maiores”.

obstáculos para a implementação das licitações sustentáveis, dentre eles, a percepção de um custo maior para produtos sustentáveis, possíveis restrições à competitividade. O instituto também aponta a falta de conhecimento sobre o meio ambiente e a forma de elaborar critérios ambientais, além da falta de ferramentas práticas e informação, conjugado à cultura organizacional, como obstáculos à incorporação de questões de sustentabilidade (IPEA, 2012, p. 505-509).

Em pesquisa realizada por Betiol (et al., 2012, p. 103) sobre sustentabilidade na gestão de compras públicas e empresariais, gestores e analistas de sustentabilidade destacaram três tipos de entraves na aplicação do princípio, quais sejam: o informacional, ligado ao grau de familiaridade dos profissionais da área de compras com as políticas de sustentabilidade; o financeiro, relacionado a fatores econômicos, bem como as barreiras estrutural e gerencial, relativas à falta de diretriz institucional e apoio de gestores.

Para a superação desses obstáculos, sugerem os autores:

Para as barreiras informacionais, sugere-se a capacitação das áreas de compras das organizações e a formação contínua em sustentabilidade dos envolvidos diretamente com os projetos. Para as barreiras gerenciais é necessário um compromisso e determinação da alta direção na implantação firme de uma política sustentável. E para superar os obstáculos estruturais e culturais os respondentes indicam a necessidade de melhor planejamento, elaboração de estratégias e metas com sinergia entre as equipes intermediárias, buscando complementaridade na tentativa de implementar ações. (BETIOL et al., 2012, p. 103).

Ademais disso, para que se alcance a sustentabilidade nas contratações públicas, é crucial que os agentes públicos envolvidos tenham claro entendimento do objeto a ser licitado. Isso inclui identificar a natureza do produto ou serviço, possíveis impactos ambientais e sociais em sua cadeia de produção e uso, e os custos envolvidos em todo o seu ciclo de vida. Isso porque, compreender o objeto em sua totalidade permite a definição de critérios de sustentabilidade pertinentes e efetivos.

Para Maria Leticia Barth (2022, p. 10), a pesquisa no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis é uma medida primordial, pois fornece diretrizes claras e específicas para diversos produtos e serviços, sendo um recurso valioso para a inserção de critérios de sustentabilidade, facilitando a uniformidade e a coerência entre diferentes processos licitatórios.

Outro ponto fundamental é a pesquisa e observância da legislação. Além das normas gerais de caráter ambiental, é imprescindível que os agentes públicos estejam cientes das leis, decretos, instruções normativas, resoluções, portarias e normas específicas emitidas por órgãos reguladores e entidades competentes, como ANVISA, INMETRO, IBAMA, CONAMA, entre outros.

Os atos administrativos de caráter normativo, muitas vezes, estabelecem requisitos mínimos obrigatórios e critérios que podem ser utilizados para fomentar a sustentabilidade, os quais podem ser (em determinadas situações) minuciados pelo próprio ente licitante, adequando-os à realidade local ou regional.

Ademais, ressalta-se que os critérios de sustentabilidade devem ser incorporados em todos os documentos preparatórios do processo licitatório. Isso inclui os Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Termo de Referência (TR), Projeto Básico, Anteprojeto, o Edital de Licitação e a minuta do contrato administrativo. A previsão clara e exata dos critérios escolhidos é essencial para que haja consistência entre eles.

Além disso, a análise do ciclo de vida do objeto é um critério de sustentabilidade que merece destaque, pois esse conceito vai além do preço de compra inicial, abrangendo todos os custos associados durante a vida útil do produto ou serviço, incluindo manutenção, operação, descarte e possíveis impactos ambientais e sociais. Assim, produtos mais sustentáveis, mesmo que tenham um custo inicial maior, podem representar economia a longo prazo, além de contribuir para a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento social.

Por outro lado, como sugerem os estudos supramencionados, um outro fator que impera na obstaculização do desenvolvimento sustentável nas compras públicas é o mercado. Dada a complexidade da matéria e a multiplicidade de interesses envolvidos, é crucial que o princípio do desenvolvimento nacional sustentável seja objeto de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, com o objetivo de proporcionar um avanço significativo na maneira como o poder público interage com o mercado, de modo a influenciar o seu comportamento.

Veja-se que as normas promocionais, quando bem aplicadas, têm o potencial de transformar a Administração Pública em um verdadeiro agente de desenvolvimento, contribuindo de maneira efetiva para a construção de uma sociedade mais justa, equilibrada e sustentável.

2.3.2 A Influência do Poder de Compras do Estado na Construção de um Modelo Econômico Sustentável

A preocupação crescente com as questões ambientais alcançou um marco fundamental durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio/92). Este evento gerou documentos-chave que se tornaram a espinha dorsal de muitas políticas ambientais, incluindo a Declaração do Rio e a Agenda 21.

Em uma era marcada por um capitalismo consumista agressivo, a Declaração do Rio propôs um modelo alternativo de desenvolvimento, enfatizando a necessidade de reduzir e eliminar sistemas de produção e consumo insustentáveis. Essa proposta representou um desafio direto ao *ethos* consumista do final do século XX, incentivando os Estados soberanos a promoverem políticas demográficas adequadas para uma sustentabilidade efetiva.

Em meio aos diversos princípios elencados no Relatório, confere-se destaque ao de número 8, que conta com a seguinte redação:

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas.

A Agenda 21, por sua vez, aprofundou-se na discussão sobre “Mudanças nos Padrões de Consumo”, realçando a responsabilidade do Estado, como um agente consumidor preponderante, em proteger o meio ambiente. Nesse sentido, os governos foram convocados a revisar e aprimorar as políticas de aquisição, considerando aspectos ecológicos e sem contrariar os princípios do comércio internacional, conforme se depreende do item 4.23, do título 4, da Agenda 21:

Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Conseqüentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional.

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 conferiu relevância significativa ao desenvolvimento sustentável, indicando preceitos que deverão ser observados pelo Poder Público e pela sociedade para assegurar o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, defendendo-o e preservando-o “para as presentes e futuras gerações”, conforme expresso no art. 225 da Lei Maior.

Nesse ânimo, em 1999, o Ministério do Meio Ambiente lançou a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), ressaltando a ideia de “compras públicas sustentáveis”. A Agenda Ambiental buscou promover a sensibilização dos servidores, estimulando a elaboração de políticas públicas e regulamentações que incorporem critérios de responsabilidade socioambiental.

Essa abordagem se baseia no chamado “tripé da sustentabilidade” ou *Triple Bottom Line*, composto por três elementos fundamentais: (i) aspectos econômicos; (ii) aspectos sociais; e (iii) aspectos ambientais. Isso implica na ideia de que a sustentabilidade não pode ser alcançada se o setor econômico estiver focado exclusivamente na acumulação de capital. Ao contrário, o desenvolvimento interno de cada país deve engajar-se também com questões sociais e ambientais, reconhecendo que a sustentabilidade demanda uma integração harmoniosa desses três aspectos (MAGALHÃES, 2023, p. 140).

Dentre os seis eixos temáticos apresentados pela A3P, os itens de número 5 e 6, revelam-se de elevada importância, pois abordam questões relativas às “compras públicas sustentáveis” e “construções sustentáveis”, respectivamente. Esses dois eixos destacam a necessidade de integrar práticas sustentáveis em todos os aspectos da Administração Pública, desde as aquisições até a infraestrutura física.

Contudo, passados dez anos da Rio/92, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, em 2002, também conhecida como Rio+10, realizou um balanço da década, no qual constatou-se um baixo nível de evolução em relação à questão do consumo sustentável (BRASIL, 2012). Assim foi lançado o “Plano de Implementação de Joanesburgo”, que propunha a promoção de políticas de aquisição pública voltadas para o desenvolvimento e difusão de bens e serviços ecologicamente racionais, em uma tentativa de contrabalancear a tendência consumista que permeia as economias globais.

2.4 A ADOÇÃO DE CRITÉRIOS LICITATÓRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS

Além dos princípios elencados no *item 2.2* do presente estudo, tanto a Lei nº 8.666/93, como a mais recente Lei nº 14.133/2021, consagram o princípio da formalidade nos processos licitatórios. Esse princípio postula que os processos de contratação realizados pelo poder público devem seguir um procedimento rigoroso e sistematizado, estabelecido de forma prévia e de conhecimento por todos os interessados.

Deste modo, o princípio da formalidade, corolário do princípio da legalidade administrativa, incide na observância estrita ao rito procedimental estabelecido em lei, assegurando a imparcialidade e a eficiência na execução da licitação, além de garantir a todos os participantes a igualdade de tratamento e oportunidades. O que, sem dúvida, se alinha ao princípio da isonomia consagrado pelo inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal de 1988.

O princípio do formalismo, tal como os demais princípios expressamente enumerados no art. 5º da Lei nº 14.133/21, deve ser devidamente observado no procedimento de contratação pública, seja este realizado por meio de licitação ou compra direta³². Nesse sentido já apontava o Tribunal de Contas da União (TCU) desde o início do século presente:

9.8.4 observe a necessidade de serem juntados aos processos administrativos a documentação – pareceres, estudos – que sirva de base a eventuais mudanças de projetos, no caso de obras e serviços, de modo que seja preservado o devido formalismo na execução de licitações e posteriores contratações, tendo em vista o disposto nos arts. 4º e 60, ‘caput’, da Lei no 8.666/1993. (TCU – Acórdão nº 93/2004 – Plenário – Relatoria: Ministro Ubiratan Aguiar).

O procedimento da licitação, estruturado de maneira lógica e cronológica, inicia-se com a fase interna ou preparatória, nos termos do inciso I, do

³² O inciso XXI, do art. 37, da CF/88, é categórico ao estabelecer que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)”. Isso significa dizer que o processo de licitação é a regra constitucional estabelecida para as contratações públicas. Entretanto, as normas gerais de licitações (Leis nº 8.666/93 e 14.133/21) estabeleceram situações nas quais a Administração poderá realizar um procedimento mais enxuto para a contratação, o que se conhece por compras diretas. Contudo, em que pese a lei tenha definido casos em que poderá haver a dispensa ou inexigibilidade de licitação, referidas situações não prescindem da realização de um processo formal para a seleção do fornecedor, dispondo tão-somente de critérios mais facilitados (ou menos burocráticos) para tanto.

art. 17, da Lei nº 14.133/21. Neste estágio, a Administração Pública, personificada no setor requisitante, definirá o objeto³³ a ser licitado, elaborará uma estimativa de preços de mercado, além de definir a modalidade de licitação, critérios de julgamento, entre outros aspectos que irão compor o edital (art. 6º, XXIII, e art. 18). Essa primeira etapa, que pode ser considerada como a mais importante no processo de contratação, culminará na elaboração do instrumento convocatório pelo setor de licitações, o qual será posteriormente submetido à publicação.

Em sequência, conforme estabelece o art. 17, II, da Lei nº 14.133/2021, tem-se a fase externa, que se inicia com a publicação do edital (art. 54) e prossegue com o recebimento das propostas ou habilitação dos licitantes, conforme a modalidade e o critério de julgamento adotados no certame. Posteriormente, é realizada a fase de julgamento das propostas ou da habilitação, de acordo com os critérios objetivos previamente estabelecidos no edital (art. 17, III, IV, V).

Realizada a seleção do adjudicatário, oportuniza-se aos demais fornecedores o direito de propor recurso administrativo contra a escolha realizada pela Administração Pública, nos termos do inciso VI, do art. 17, da nova lei de licitações. Finalizada a etapa recursal, tem-se a fase de homologação, na qual a autoridade competente ratifica o procedimento realizado e autoriza a adjudicação, que consiste na entrega do objeto da licitação ao licitante vencedor (CARVALHO, 2019, p. 487).

Esse conjunto de etapas, previstas no art. 17 da Lei nº 14.133/21, representa o procedimento ordinário das licitações públicas, cuja observância é obrigatória nas licitações processadas pelas modalidades “Concorrência” e “Pregão” (art. 29), servindo de base para o processamento das demais modalidades licitatórias, que serão analisadas oportunamente.

2.4.1 Fase Preparatória: A Elaboração do Objeto a Partir de Critérios Sustentáveis

Como visto, a fase preparatória das licitações é de suma importância para o desenrolar e desfecho do processo licitatório, pois constitui o momento em que

³³ O objeto da licitação refere-se à finalidade principal ou ao motivo do processo licitatório. Em outras palavras, é a descrição detalhada do produto, serviço, ou obra que a entidade pública pretende adquirir ou contratar através da licitação.

a Administração Pública desenha com detalhes o objeto a ser contratado, bem como estabelece os parâmetros para o edital e demais documentos correlatos, a fim de viabilizar a contratação apta a gerar o resultado mais vantajoso. Esta primeira fase encontra previsão no Capítulo II da Lei nº 14.133/21, com início no art. 18 do diploma, sendo marcada pela exigência de um planejamento cuidadoso e meticuloso da licitação.

Os elementos mais expressivos nesta fase preparatória são: o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e o Documento de Formalização de Demanda (DFD). Nestes documentos o setor responsável evidenciará o problema a ser resolvido e sua melhor solução, estabelecendo critérios de avaliação dos licitantes e de suas propostas para a contratação com o Poder Público.

A partir destes documentos que se evidencia o objeto da contratação, que, segundo Oliveira (2022, p. 21), trata-se do “conteúdo do futuro contrato que será celebrado pela Administração Pública”. Em outras palavras, o objeto da licitação se trata do bem, produto, serviço, obra ou qualquer outro interesse da Administração Pública, que será adquirido ou contratado. O produto da contratação pode ser de diversas naturezas, seja material ou imaterial, tangível ou intangível, ou ainda uma atividade que se deseja terceirizar.

Para que uma contratação seja bem sucedida, é fundamental que o objeto da licitação seja definido de maneira clara, precisa e suficiente no edital, não admitindo interpretações vagas ou equívocas; Isso faz com que todos os interessados possam compreender exatamente o que está sendo licitado, permitindo a preparação de propostas adequadas e a garantia da isonomia entre os concorrentes.

Assim, a definição do objeto, alinhado aos requisitos da contratação, são componentes fundamentais do edital de licitação e, por consequência, do contrato administrativo, tendo em vista que a especificação adequada destes elementos se trata de condição indispensável à obtenção da proposta mais vantajosa para o Estado.

Nesse sentido, conforme se denota da Lei de Licitações Brasileira (Lei nº 8.666/1993 e sua substituta Lei nº 14.133/2021), o objeto da contratação deve estar alinhado com o interesse público, não podendo ser fracionado como estratégia para evitar a modalidade de licitação correspondente, tampouco contar com características que resultem no direcionamento do certame, sob pena de violação aos princípios regentes da Administração Pública e das licitações.

Isso não quer dizer, contudo, que a Administração não possa realizar uma seleção precisa dos produtos disponíveis no mercado. Ao revés disso, a elaboração do objeto da licitação deverá expressar os critérios mínimos de qualidade demandados pelo poder público, realizando um alinhamento das necessidades administrativas à disponibilidade do mercado para aquela categoria de produtos selecionados pela Administração Pública. Desse modo, a definição precisa do objeto, alinhada ao critério de julgamento selecionado pela entidade contratante, resultará na obtenção de propostas aptas a atender a demanda pública de forma satisfatória.

Assim sendo, não existe qualquer privação legal no que diz respeito à elaboração de objetos que promovam, além da satisfação dos interesses administrativos, o desenvolvimento sustentável do país. Muito pelo contrário, como visto, a legislação brasileira incentiva a realização de licitações que desaguem na contratação de objetos capazes de gerar resultados diretos, bem como externalidades que favoreçam a sustentabilidade. Tanto é que, em diversas passagens, a Lei nº 14.133/21 enfatiza a necessidade da observância de critérios de sustentabilidade nos processos de contratação pública:

- (i) o artigo 6º, XXIV, “e”, define o anteprojeto, exigindo que sejam observados parâmetros para adequado tratamento do impacto ambiental;
- (ii) o artigo 6º, XXV, define o projeto básico também exigindo observância do “adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento”;
- (iii) o artigo 18, § 1º, XII, exige que o estudo técnico preliminar contenha a “descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável”. (DI PIETRO, 2023, p. 503).

Importante esclarecer, nesse aspecto, que a realização de licitações sustentáveis não significa traçar um objeto focado apenas no caráter ambiental da contratação, vez que este é apenas um dos elementos da sustentabilidade, cuja definição é traçada a partir da concepção *Triple Botton Line* (vide item 2.2.4), conjugando critérios econômicos, sociais e também ambientais.

Não só econômicos, nem apenas sociais, tampouco exclusivamente ambientais. Os atributos de sustentabilidade devem considerar a aferição de lucros, o bem-estar das pessoas e os limites do planeta. Embora comumente os critérios de sustentabilidade sejam divididos de forma genérica, chamados de “verdes”, “ecológicos”, “ambientais” e “sociais”, há maneiras mais específicas que ajudam o gestor e o técnico engajados a refletir com mais discrição e clareza. (BETIOL et al., 2012, p. 108-109).

Entretanto, o desenvolvimento sustentável não autoriza contratações arbitrárias, isto é, o critério da sustentabilidade não dispensa a Administração Pública de zelar pelos demais princípios administrativos, sendo indispensável a devida motivação da contratação nesses termos. Por isso que a elaboração dos documentos relativos à fase preparatória da licitação é de incontestável relevância para que o Estado possa orientar o mercado para desenvolvimento sustentável, conforme estabelece o art. 174 da CF/88.

2.4.2 Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) a Partir de Critérios Sustentáveis

Primeiramente, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), delineado no Art. 18 da referida lei, é um instrumento de planejamento fundamental que serve para elucidar o problema a ser resolvido, propor a melhor solução e permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Esse estudo é dotado de uma série de componentes, que vão desde a descrição da necessidade da contratação - fundamentada na problemática a ser solucionada sob a perspectiva do interesse público - até a estimativa do valor da contratação. Importa destacar que tal estimativa deve ser acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, o que exige uma pesquisa prévia do mercado e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

Nesse sentido esclarece OLIVEIRA (2022, p. 21):

O estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6.º, XX, da nova Lei de Licitações).

Na elaboração do ETP, a Administração deve incluir uma série de elementos, previstos no §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21:

Art. 18 (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua

melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

No recorte da presente pesquisa, faz-se essencial esclarecer a necessidade da contratação, debruçando-se sobre o problema que se pretende resolver e contextualizando-o dentro da esfera do interesse público.

Nesse sentido, dentre os requisitos estabelecidos no §1º do mencionado art. 18, o ETP precisa contemplar a descrição da necessidade da contratação, a qual deve evidenciar o interesse público envolvido. Neste contexto, a Administração deverá demonstrar os motivos que suscitaram na necessidade de celebração de negócio jurídico. Isto é, nessa etapa o agente público deverá demonstrar que a contratação se revela como única solução disponível para a satisfação do interesse público, justificando a despesa pública futura.

Da mesma forma, a elaboração do ETP demanda a necessidade da definição do objeto, por meio de Termo de Referência, anteprojeto, projeto básico ou

executivo³⁴, conforme o caso. Aqui, vale destacar que o ETP não se confunde com o Termo de Referência (TR), que será parte integrante do estudo realizado, no qual serão detalhados os quesitos para a contratação. Ressalte-se que a descrição do objeto no TR envolve não apenas a identificação do bem ou serviço a ser adquirido, mas também a definição detalhada das características, especificações técnicas, prazos, quantitativos, e todas as exigências que deverão ser cumpridas pelo licitante vencedor.

Além disso, o ETP deve incluir os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam interferir na contratação, garantindo que a Administração Pública está adotando a melhor estratégia para atender suas necessidades. Nesse momento, o agente público deverá descrever as condições sob as quais a contratação será realizada, o que envolve o estabelecimento dos requisitos de habilitação jurídica, técnica e/ou profissional e econômica, que deverão ser comprovados pelos licitantes.

Ao delinear as exigências de qualificação técnica, o poder público poderá estabelecer critérios que orientem à contratação de produtos ou serviços realizados com requintes de sustentabilidade, demandando a apresentação de certidões que evidenciem essa prática, por exemplo. Contudo, o estabelecimento desses parâmetros depende de motivação circunstanciada por parte da Administração, que deverá justificar a opção por este tipo de contratação em detrimento dos demais disponíveis no mercado, conforme estabelece o inciso IX, do art. 18, da Lei nº 14.133/21.

Para que seja lícita a contratação direcionada ao comércio sustentável, ainda é necessário que o poder público demonstre no ETP um levantamento de mercado (art. 18, §1º, V), onde se declare que, dentre todas as soluções disponíveis, a contratação sustentável se revela a mais propícia a atender o interesse público. Em outros termos, o levantamento de mercado deve analisar as alternativas mercadológicas disponíveis para esfera do objeto e justificar tecnicamente a escolha do tipo de solução a contratar.

³⁴ O anteprojeto, projeto básico e projeto executivo, assim como o termo de referência, são documentos destinados à definição precisa do objeto e das características da contratação e execução do contrato. A diferenciação destes documentos é feita a partir da natureza do objeto, de modo que o termo de referência será elaborado para contratos destinados à aquisição de bens e serviços que não se enquadrem como obra ou serviço de engenharia, os quais serão dimensionados em anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso (art. 6º, XXIII, XXIV, XXV e XXVI, da Lei nº 14.133/21).

Após verificadas as alternativas disponíveis no mercado, o agente público realizará uma descrição completa da solução, na qual fique clara a inclinação da Administração para a obtenção de propostas sustentáveis, considerando os impactos da contratação a longo prazo. A título de exemplo, nesse tópico do ETP, poderão ser contempladas as particularidades que motivaram a opção por um mercado sustentável, considerando aspectos relativos ao baixo consumo de energia e de outros recursos, questões de logística reversa para descarte e reciclagem, bem como outras externalidades positivas que essa espécie de contratação poderá proporcionar à comunidade.

Logo, a realização de licitações sustentáveis demanda uma análise crítica do objeto pelo setor público, devendo ser documentada no Estudo Técnico Preliminar, que por sua vez, servirá de fundamentação para a exigência de características peculiares do objeto, assim como dos requisitos de habilitação das empresas que participarão da disputa, os quais serão detalhados no respectivo termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo.

Nesse sentido, a elaboração de um Termo de Referência repleto de requisitos que delimitam a participação ampla de concorrentes no certame, depende da correta elaboração do ETP. Caso a Administração não preencha os requisitos compelidos para elaboração da devida justificativa da contratação sustentável, estabelecendo somente critérios técnicos no TR, sem especificar os fatos que lhes motivaram, o certame poderá ser considerado viciado, ante a quebra do princípio da competitividade, por exemplo, que preza pela amplitude de fornecedores capazes de executar o objeto licitado.

Ademais disso, a elaboração do ETP não pode ser assistida pelos agentes públicos como mais um procedimento burocrático estipulado pela norma geral para “dificultar” a realização das licitações Públicas. Isso porque o ETP representa um avanço da Administração Pública no sentido de uma gestão pública eficiente, proporcionando maior transparência nas licitações e viabilizando a fiscalização dos órgãos de controle interno ou externo.

Da mesma forma, o direcionamento sustentável das licitações tem o condão de influenciar o modo de produção e distribuição de bens, orientando o mercado para a adoção de práticas que agregam vantagens econômicas, sociais e ambientais.

Ao se engajar em uma proposta de desenvolvimento sustentável, o poder público deve interceder para transformar padrões produtivos e as formas de se comprar e consumir. Para isso, pode promover estilos de vida e comportamentos mais sustentáveis, remodelar sua própria infraestrutura, elaborar normas e criar incentivos econômicos favoráveis à conservação dos recursos naturais e à felicidade humana. (BETIOL et al., 2012, p. 24).

Portanto, o ETP representa o documento apto à instituição de licitações sustentáveis pela Administração Pública, eis que se trata do documento que dá início ao processo de contratação pública.

Não obstante, outro ponto que merece destaque no presente estudo, é a escolha do procedimento de seleção do fornecedor, que poderá ocorrer mediante a realização de licitação pública, a partir do estabelecimento da modalidade e do critério de julgamento que serão utilizados na disputa, ou por meio de contratação direta, que envolve um procedimento mais simplificado para a contratação do fornecedor.

2.4.3 Modalidades de Licitação e Critérios de Julgamento

As modalidades de licitação, conforme delineadas na Lei nº 14.133/21, representam procedimentos administrativos estruturados que norteiam a forma pela qual a Administração Pública deve proceder em suas contratações. Em outras palavras, as modalidades ajustam o processo licitatório à complexidade e à especificidade do objeto a ser contratado. Marçal Justen Filho (2023, p. 275), nesse aspecto, declara que “a modalidade de licitação refere-se à disciplina procedimental adotada em vista das necessidades da contratação e do critério de julgamento”.

A nova lei de licitações prevê cinco modalidades competitivas (art. 28), quais sejam: (i) o pregão; (ii) a concorrência; (iii) o concurso; (iv) o leilão; e (v) o diálogo competitivo, as quais foram concebidas para tratar de distintos tipos de contratações, variando conforme a natureza do objeto, o valor financeiro envolvido, a complexidade e a amplitude de potenciais interessados.

Na sistemática da nova lei, as modalidades de licitação são definidas a partir da natureza do objeto que será contratado pela Administração Pública, a saber:

- I) Pregão:** modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado (art. 6º, XLI);

- II) Concorrência:** modalidade de licitação destinada à contratos de grande vulto e alta complexidade técnica do objeto (art. 6º, XXXVIII);
- III) Concurso:** modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores (art. 6º, XXXIX);
- IV) Leilão:** modalidade de licitação utilizada para a alienação de bens imóveis ou bens móveis, desde que inservíveis para a Administração, bem como para a venda de bens legalmente apreendidos (art. 6º, XL);
- V) Diálogo Competitivo:** modalidade de licitação utilizada para contratação de parcerias público-privadas, voltadas à solução de necessidades que não contem com amparo mercadológico (art. 6º, XLII).

A Lei nº 8.666/1993, por outro lado, apresenta diferentes modalidades de licitação, que incluem: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Nesse sistema, a escolha da modalidade licitatória depende do valor e da natureza do objeto a ser contratado, de modo que as licitações de maior valor utilizam a modalidade concorrência, valores intermediários adotam a tomada de preços, e as de menor valor aplicam o convite. No caso do concurso e o leilão, os quais são destinados à escolha de trabalhos técnicos ou venda de bens, respectivamente, a modalidade será escolhida a partir da natureza do objeto.

Os critérios de julgamento, por sua vez, são parâmetros definidos no edital da licitação, que são utilizados pela Administração Pública para analisar e comparar as propostas apresentadas pelos licitantes. Estes critérios orientam a escolha da proposta mais vantajosa para o interesse público, considerando as características específicas da contratação que está sendo realizada.

A Lei nº 8.666/93 prevê quatro critérios de julgamento, quais sejam: o menor preço, o maior lance ou oferta - no caso de leilão -, a melhor técnica, e a técnica e preço. Cada critério tem suas especificidades, podendo variar de acordo com a modalidade de licitação aplicada ao caso concreto. A Lei nº 14.133/21 (art. 33), em contrapartida, inova ao definir novos critérios de julgamento, como a “melhor técnica ou conteúdo artístico”, utilizados em certames cujo procedimento adotado seja guiado pela modalidade Concurso, assim como o critério do “maior retorno econômico”,

destinado às contratações processadas sob a modalidade Concorrência, que tenham por finalidade a celebração de contratos de eficiência.

Na nova lei de licitações o rito procedimental para a realização das licitações públicas também é definido a partir da modalidade de licitação aplicável ao objeto, sendo obrigatório o procedimento ordinário definido no art. 17 da Lei nº 14.133/21 (vide item 2.3) para as modalidades “pregão” e “concorrência”. Enquanto isso, nas demais modalidades (concurso, leilão e diálogo competitivo) o procedimento será definido segundo critérios estabelecidos pela própria Administração no instrumento convocatório.

Vale ressaltar ainda que a realização de prévia licitação para a realização de negócios jurídicos pelo poder público se trata de regra constitucional prevista no inciso XXI, do art. 37, da CF/88, devendo ser adotado em todas as contratações idealizadas pelo Estado. Contudo, a própria regra constitucional prevê a possibilidade de exceção ao procedimento licitatório, conferindo à norma geral o dever de delinear casos em que a licitação será inexigível ou dispensada. As chamadas contratações diretas, desse modo, consubstanciam-se na elaboração de processos mais simplificados de contratação para os casos predefinidos na lei.

2.4.4 Contratações Diretas

As contratações diretas (ou compras diretas) são um mecanismo pelo qual a Administração Pública pode realizar a aquisição de bens, serviços ou obras sem a necessidade de um processo licitatório. Este mecanismo encontra previsão no Capítulo VIII da recente Lei de Licitações, sendo uma excepcionalidade à regra constitucional contida no inciso XXI, do art. 37, da CF/88, aplicável em situações específicas, definidas pela própria lei.

Conforme se depreende do art. 72 da Lei nº 14.133/21, que dispõe sobre o procedimento das contratações diretas, estas podem ocorrer em duas situações distintas: por inexigibilidade ou por dispensa de licitação.

A inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição. Isso significa que, por características específicas do objeto a ser contratado, não é possível estabelecer uma disputa entre diferentes fornecedores. A inexigibilidade está prevista no artigo 74 do novo marco regulatório de Licitações e

pode ocorrer em três situações: quando se tratar de fornecimento de materiais ou serviços que envolvam a exclusividade de fornecedor; na contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; ou quando o objeto da contratação envolve o fornecimento de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com fornecedores de notória especialização.

Por outro lado, a dispensa de licitação ocorre em situações que, embora seja possível a competição, a lei autoriza ou estabelece a desnecessidade de licitação. Nesses casos, a licitação poderá ser dispensável ou dispensada, conforme prevê os artigos 75 e 76 da nova Lei de Licitações, respectivamente.

A licitação dispensável pode ocorrer em diversas hipóteses, como em casos de emergência ou calamidade pública (art. 75, VIII), para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos que produzam alimentos destinados a famílias rurais de baixa renda, que sofram com a seca ou falta de regular de água (art. 75, XVII), em razão do reduzido valor da contratação (art. 75, I e II), dentre outras situações expressamente elencadas ao longo do art. 75 da Lei nº 14.133/21. Por outro lado, as licitações dispensadas ocorrem sempre que a norma afasta a realização de licitação para casos específicos, como para a alienação de bens imóveis oriundos de doação em pagamento, permuta, quando o comprador for outro órgão público, dentre outros (art. 76).

De salutar importância ressaltar que, embora as compras diretas permitam a contratação sem licitação, elas não dispensam a Administração Pública de observar os princípios administrativos, especialmente no que se refere à formalidade da contratação. Nesse aspecto, o art. 72 da Lei nº 14.133/21 propõe condições procedimentais que tornam esse tipo de contratação mais ágil, com vistas a atender o interesse público inerente ao caso expressamente descrito na lei.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Assim, independentemente de haver licitação ou compra direta, a Administração deverá elaborar um procedimento formal, que evidencie a capacidade do fornecedor para executar o objeto almejado pelo poder público. Essa formalidade, contudo, não se resume ao art. 72 da mais recente norma geral, mas pode ser observada em procedimentos que envolvam a contratação sem procedimento licitatório prévio, em situações nas quais não há possibilidade de disputa entre os contratados, como ocorre nos procedimentos de chamada ou chamamento público.

Nesses casos, a Administração não anseia uma disputa pública que resulte na contratação da proposta de maior vantagem. Por outro lado, nas chamadas ou chamamentos públicos, o Estado almeja contratar com todos aqueles que se mostram aptos à execução do objeto. Geralmente estes instrumentos são utilizados pela Administração para a consecução de políticas públicas direcionadas a camadas específicas do mercado disponível para o objeto contratado, as quais são precedidas de legislação específica.

É o que ocorre, por exemplo, nas aquisições de gêneros alimentícios, produzidos pela agricultura familiar, destinados à merenda escolar, patrocinados com recursos federais oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Neste caso, a Lei Federal nº 11.947/2009 destina 30% dos recursos repassados pelo programa aos demais entes federados para a aquisição de gêneros alimentícios exclusivamente da agricultura familiar, facultando a dispensa do procedimento licitatório para esta contratação, mediante a realização de chamada pública (art. 24, I, da Resolução FNDE nº 6/2020).

Essas dispensas de licitação, formalizadas a partir dessas modalidades procedimentais (chamada e chamamento público), resultam da instituição de políticas públicas voltadas ao setor econômico, facilitando e/ou direcionando o procedimento de contratação com vistas a fomentar uma categoria específica do ramo do objeto contratado.

A ampliação das hipóteses de dispensa de licitação, contudo, não pode ser objeto de lei estadual, distrital ou municipal, tendo em vista que a competência para dispor sobre normas gerais de licitação é reservada à União (vide item 2.1.1). Isso significa que os demais entes federados não podem instituir políticas públicas que dispensem o prévio procedimento licitatório, fora das hipóteses previstas nos artigos 74 a 76 da Lei nº 14.133/21.

Em que pese a impossibilidade de criar novos casos de dispensa de licitação, a Lei Complementar nº 123/2006 confere a possibilidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios ampliarem as regras relativas ao tratamento diferenciado e simplificado em licitações, dispensados para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), conforme se depreende do art. 47 do referido diploma.

2.5 TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

Conforme tratado no item 1.3.1 da presente pesquisa, a Lei Complementar nº 123/2006 representa norma salutar na promoção do mercado interno, que nos termos do art. 219 da CF/88, integra o patrimônio nacional, o qual deverá ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento nacional, que, por seu turno, constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme dispõe o inciso II do art. 3º da Carta Política.

O cerne dessa discussão, todavia, está na interpretação do artigo 47 da referida lei, que estabelece uma prerrogativa fascinante e extremamente relevante para os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Este dispositivo concede-lhes a capacidade normativa para estabelecer regras próprias que sejam mais benéficas do que as presentes na legislação federal, em relação às contratações públicas com Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

Assim, tem-se que a efetiva aplicação do art. 47 da LC 123/2006 materializa uma dimensão de autonomia legislativa local, cujo fundamento se encontra na necessidade de fomentar o desenvolvimento econômico e social em âmbito local e regional. Trata-se de uma prerrogativa que visa promover a ampliação da eficiência de políticas públicas e o incentivo a inovações tecnológicas, moldando-se de acordo

com as peculiaridades do ambiente econômico e social de cada ente federativo. Essa regra se entrelaça profundamente com preceitos constitucionais importantes detalhados a seguir:

1. Art. 170, IX da CF/88: prevê que a ordem econômica deve observar o princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país.
2. Art. 179 da CF/88: determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.
3. Art. 174, § 1º da CF/88: reconhece o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, que deve promover o desenvolvimento equilibrado do país e a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais (conforme art. 3º da CF/88).

Nesse sentido, a implementação de regras mais favoráveis à contratação de ME e EPP representa uma estratégia para estimular a economia local, por meio da criação de normas que ampliem a gama de licitações exclusivas, além de regras relativas à necessária subcontratação ou à instituição de cotas reservadas para essas categorias econômicas. Nesse aspecto poderá o Município, por exemplo, criar norma que determine a exclusividade de contratação de MEs e EPPs em licitações realizadas sob a modalidade “pregão”, para aquisição de determinado bem ou serviço.

Além disso, os recursos públicos, originados dos tributos pagos pelos cidadãos e das demais receitas do Estado, carregam consigo uma inalienável função social. Em outras palavras, os recursos públicos devem ser empregados de maneira que atendam aos interesses coletivos e contribuam para a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada.

A gestão democrática dos recursos públicos surge, assim, como um pilar fundamental para o desenvolvimento sustentável e equitativo de uma sociedade, pois pressupõe uma administração pública responsável pelos bens e capital público,

assegurando que as decisões tomadas em nome do coletivo reflitam verdadeiramente as necessidades e prioridades de todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis e frequentemente ignorados (PNEF, 2014, p. 50-51).

As MPEs e, conseqüentemente, os empreendimentos de agricultura familiar, são a espinha dorsal de muitas economias locais, vez que não apenas geram empregos e contribuem para o PIB do país, mas também fomentam a inovação e o empreendedorismo, motivo pelo qual são cruciais para a segurança alimentar e nutricional³⁵, e ajudam a preservar tradições culturais e conhecimentos locais, conforme se verá de forma mais detalhada no *Capítulo 3*.

Desse modo, a inclusão desses grupos em processos licitatórios e no ciclo de compras governamentais, conforme destacado por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2013, p. 31), trata-se de uma estratégia não de caridade, mas de investimento inteligente e fortalecimento da economia local.

O direcionamento do poder de compras do Estado para ações que incentivem o desenvolvimento sustentável do país deve ser uma regra e não exceção. Isso porque, diferente dos grandes empreendimentos econômicos, as MPEs, além de serem protagonistas na produção de alimentos saudáveis, são, muitas vezes, as únicas atividades econômicas presentes em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, desempenhando um papel essencial na mitigação das desigualdades regionais.

Por suas características, as MPEs enfrentam desafios específicos, como dificuldades de acesso ao crédito e a complexidade das obrigações legais e tributárias. Políticas de tratamento diferenciado para MPEs, como as previstas no Capítulo V, da Lei Complementar nº 123/2006, são extremamente importantes, pois proporcionam condições mais favoráveis para a celebração de negócios jurídicos públicos com essas empresas, aplicando os recursos estatais na manutenção de sua sobrevivência e crescimento, fomentando, assim, o desenvolvimento nacional sustentável.

Contudo, para que essas políticas sejam eficazes, é necessário mais do que simples legislação, também se revela crucial uma gestão democrática e

³⁵ De acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2004, p. 4), a “Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis”.

transparente dos recursos públicos, que permita a participação ativa da sociedade civil, a prestação de contas e o seu monitoramento constante. Portais como comprasnet.gov.br e licitacoes-e.com.br, além de iniciativas do SEBRAE, são essenciais nesse processo, pois oferecem informações e recursos que tornam as licitações públicas mais acessíveis e compreensíveis, mesmo para aqueles sem experiência prévia em contratações governamentais (PNEF, 2014, p. 35).

Frisa-se que as normas municipais ou regionais que instauram políticas públicas de incentivo às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs) podem, e devem, estabelecer critérios que incentivem a adoção de práticas sustentáveis por parte dessas entidades, de acordo com a realidade local. Desta forma, é possível incentivar a adoção de processos produtivos ecologicamente responsáveis, a redução no uso de materiais não recicláveis, o emprego de energias renováveis, dentre outras práticas que levem à minimização dos impactos ambientais decorrentes das atividades empresariais, sem, contudo, tornar as políticas públicas impraticáveis.

Exemplificativamente, no âmbito da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, os entes federados podem estabelecer exclusividade nas licitações para a contratação de fornecedores que se enquadrem nessa categoria. Dessa forma, além de fomentar o desenvolvimento econômico das comunidades rurais, incentiva-se também a produção de alimentos saudáveis, produzidos de maneira ecologicamente sustentável, reforçando os laços comunitários e a valorização dos produtos locais.

Tais ações, devidamente articuladas com as normas municipais ou regionais, tendem a promover ações que alinham a eficiência econômica com a justiça social e a proteção ambiental, de modo a atender o que dispõe o art. 170 da CF/88. Afinal, as práticas sustentáveis não se configuram apenas como um diferencial competitivo, mas uma demanda cada vez mais presente na sociedade contemporânea.

Além disso, a gestão democrática dos recursos públicos vai além das compras e contratações. Ao revés disso, implica um diálogo constante entre governo e cidadãos, educação cívica, e a garantia de que cada voz, não importa quão pequena, seja ouvida. Significa, também, que os recursos públicos são vistos não apenas como números em um orçamento, mas como uma representação tangível dos sonhos, necessidades e direitos de uma população.

Entende-se, portanto, que o tratamento diferenciado para as MPEs, em especial aquelas voltadas para a agricultura familiar, é mais do que uma prática de governança; é uma forma de reconhecer e validar a importância de cada membro da sociedade, promovendo a equidade, a justiça social e um desenvolvimento sustentável, não apenas em termos econômicos, mas, acima de tudo, humano.

Assim sendo, no próximo capítulo, serão abordadas políticas públicas de compras governamentais criadas por entidades federativas voltadas ao fomento da agricultura familiar. Analisar-se-á os benefícios já proporcionados por estas políticas, bem como os desafios ainda enfrentados por essa categoria econômica. Esta discussão se faz necessária para que se possa entender a importância da aplicação do art. 47 da LC nº 123/2006 neste contexto, e como as medidas adotadas podem ser potencializadas, de forma a cumprir com os preceitos constitucionais que orientam a gestão pública brasileira.

3 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS E AGRICULTURA FAMILIAR: FOMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL

A agricultura familiar é amplamente reconhecida como um componente de inestimável valor em inúmeras áreas, sendo responsável por desempenhar um papel de suma importância na garantia da segurança alimentar, na geração de empregos no setor agrícola, na redução da pobreza, na proteção e salvaguarda da biodiversidade e na preservação das tradições culturais que compõem a identidade de diferentes povos. Contudo, a tarefa de delimitar de maneira precisa e clara essa categoria tem se mostrado um desafio de grande complexidade, o que tem gerado discussões e debates ao redor do globo.

Essa dificuldade decorre, em grande medida, da vasta heterogeneidade socioeconômica e cultural que permeia este setor, o que, conseqüentemente, obstaculiza uma caracterização acurada e unificada desse segmento tão fundamental para o desenvolvimento sustentável.

No caso do Brasil, a agricultura familiar assume um papel de destaque na produção de alimentos, na mitigação da pobreza rural e na preservação da cultura e identidade dos povos que habitam as diferentes regiões do país, além de ser um importante agente na conservação da biodiversidade nacional. Diante deste cenário, a necessidade de se estabelecer uma definição precisa e abrangente desse segmento torna-se cada vez mais premente, pois possibilitaria a implementação de políticas públicas e ações específicas voltadas para o fortalecimento e desenvolvimento deste setor, retirando os agricultores familiares da condição histórica de pobres rurais e inserindo-os de maneira justa e adequada no domínio econômico brasileiro.

Neste panorama que o presente capítulo se propõe a investigar a definição e caracterização da agricultura familiar no contexto brasileiro, abordando a relevância deste setor para o desenvolvimento do país, os desafios enfrentados pelos agricultores familiares e as perspectivas futuras do setor, nos limites do recorte que se propõe esta pesquisa.

Ao atingir este objetivo, espera-se facilitar a implementação de políticas e programas direcionados especificamente para este segmento econômico, contribuindo para a melhoria do desempenho do setor público e a geração de impactos positivos na vida dos agricultores familiares e na sociedade brasileira como um todo,

promovendo uma transformação significativa no setor e melhorando a qualidade de vida e a posição econômica desses atores fundamentais no cenário nacional.

3.1 AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: HISTÓRICO DE MARGINALIZAÇÃO DE UM POVO

A agricultura familiar é um elemento essencial para a sustentabilidade econômica, social e ambiental no Brasil e na América Latina. Este setor possui uma história rica e complexa, que reflete a diversidade cultural e a evolução das práticas agrícolas na região ao longo dos séculos (MALETTA, 2011).

As origens da agricultura familiar neste lado do continente remontam ao período colonial, quando comunidades indígenas e camponesas praticavam formas tradicionais de agricultura, baseadas no conhecimento local e na relação harmoniosa com a natureza. Com a chegada dos colonizadores europeus, novas práticas e culturas agrícolas foram introduzidas na região, resultando em uma fusão de tradições e conhecimentos agrícolas (ALPHA E CASTELLANET, 2008).

Ao longo dos séculos, a agricultura familiar evoluiu em resposta às mudanças econômicas, sociais e políticas que ocorreram ao redor do globo. Durante o século XIX e início do século XX, as ideias populistas começaram a valorizar o campesinato como uma classe social fundamental para a coesão e estabilidade das nações latino-americanas (MALETTA, 2011), o que fez com que surgissem estudos e teorias que buscavam compreender a organização, as relações de produção e as características específicas da agricultura familiar.

Um marco importante nesse processo foi a teoria da unidade econômica camponesa, desenvolvida pelo russo Alexander Chayanov no início do século XX (CHAYANOV, 1925; WOLF, 1982). O autor argumentava que a economia camponesa possuía características distintas da economia capitalista, pois era baseada na família e orientada pelo valor de uso, em vez do valor de troca (HERNÁNDEZ, 1993). Em outras palavras, a produção familiar visava, sobretudo, a satisfação das necessidades e a reprodução da família, sendo influenciada pelo ciclo demográfico e pela composição familiar, sendo o lucro uma simples consequência dos excedentes produzidos por aquela determinada unidade familiar.

Ao longo do século XX, a agricultura familiar latina enfrentou diversos desafios, como a expansão do agronegócio, a concentração de terras e a degradação ambiental (BARRIL E ALMADA, 2007). Os camponeses foram obrigados a enfrentar uma série de desafios, como a submissão às grandes propriedades ou o isolamento em áreas remotas, além de dependerem exclusivamente dos resultados insuficientes do trabalho em suas propriedades ou complementar a renda trabalhando em outras propriedades. Muitas vezes, os pequenos agricultores precisavam migrar temporariamente ou permanentemente para outras regiões em busca de melhores condições de vida e de trabalho (WANDERLEY, 2001).

O conceito de agricultura familiar emergiu nos países desenvolvidos destacando as formas laborais onde predomina o trabalho familiar (SANCHES PERACI, 2011). Maletta (2011) aponta que na América Latina, a definição mais próxima da agricultura familiar é a "unidade econômica familiar", criada na metade do século XX. Essa definição serviu como base para a alocação de terras aos camponeses beneficiários das reformas agrárias latino-americanas, enfatizando a importância da autossuficiência e da não utilização de mão de obra assalariada (MALETTA, 2011).

Durante os anos 60, o conceito de camponês ganhou visibilidade, destacando-se como um setor social historicamente submetido à desigualdade e pobreza, devido à estrutura de posse da terra na América Latina, marcada pelo modelo latifundiário (MALETTA, 2011). Neste contexto, foram implementadas reformas agrárias em diversos países da região, contribuindo para o reconhecimento desse setor e sua racionalidade econômica e social. No Brasil, os partidos políticos de esquerda começaram a se organizar e a concentrar seus esforços na defesa e organização dos trabalhadores rurais.

A politização do conceito de camponês, que foi impulsionada pelo crescimento das lutas no campo e da ação política da esquerda brasileira, sobretudo por meio do Partido Comunista do Brasil, proporcionou uma unificação conceitual de uma ampla gama de relações de trabalho e diferentes formas de acesso à terra. Paralelamente, os grandes proprietários de terras também foram agrupados sob o conceito de latifundiários. De acordo com Martins (1986), os termos "camponês" e "latifundiário" possuem um caráter político, expressando a unidade das respectivas situações de classe e, principalmente, proporcionando unidade às lutas dos camponeses. Entretanto, é fundamental destacar que essa unidade é meramente

formal, servindo primordialmente para fortalecer a luta dos movimentos de esquerda no Brasil, dada vista a heterogeneidade desse segmento.

A ausência de características típicas do campesinato europeu nas áreas rurais brasileiras gerou intensos debates na década de 1960 acerca da real existência de camponeses no Brasil. Prado Júnior (1966), um dos expoentes da tese que defende a inexistência de "restos feudais" no país, questiona a aplicação do conceito de camponês no contexto brasileiro, argumentando que a sociedade brasileira sempre teve um caráter predominantemente capitalista, desde suas origens. Isso porque, os fazendeiros seriam tidos como trabalhadores ou homens de negócios, não meros rentistas como os senhores feudais.

Outros teóricos, como Nelson Werneck Sodré (1976), discordam dessa posição, apontando para relações complexas e contraditórias no campo brasileiro, que apresentam tanto traços capitalistas quanto elementos feudais.

Apesar das controvérsias em torno do conceito de camponês, este permaneceu como instrumento analítico nos estudos sobre o campo brasileiro, unificando uma grande diversidade de relações de trabalho e formas de acesso à terra (PORTO, 1997). Tanto é que foram criadas as Ligas Camponesas, resultado da organização desses camponeses, que lutaram pela extensão dos direitos trabalhistas ao campo e pela implementação de uma reforma agrária. No entanto, após o golpe militar de 1964, os movimentos organizados no campo foram duramente afetados, e os camponeses passaram a ser tratados como pequenos produtores, ocasionando uma relativa despolitização do tema (PORTO, 1997).

Durante o período militar no Brasil, o Estado desempenhou um papel fundamental na consolidação da grande propriedade como principal motor econômico do país. A ênfase estava na exportação de produtos agrícolas e no consumo interno de produtos industriais destinados à agricultura, como máquinas e insumos, o que resultou na formação dos chamados complexos agroindustriais, que se tornaram cruciais para o desenvolvimento econômico da nação (ALTAFFIN, 2007, p. 12).

Para garantir lucros significativos para as indústrias e, ao mesmo tempo, evitar prejuízos aos grandes agricultores, o Estado estruturou diversos instrumentos de política agrícola. Entre eles, créditos com juros especiais e subsídios foram instituídos, transferindo o ônus da remuneração do capital industrial para outros setores da sociedade. Esse sistema econômico dominante apostava na globalização e, conseqüentemente, na modernização da agricultura, o que impulsionou o

desenvolvimento da agricultura empresarial, particularmente voltada à exportação, dando origem a políticas e programas que excluía os agricultores familiares. No Brasil, esse modelo ficou conhecido como "Revolução Verde" ou "modernização conservadora" (MARAFFON, 1998).

A "modernização conservadora" desse período intensificou a subordinação da pequena produção ao capital, principalmente no controle exercido pelos complexos agroindustriais. Durante as décadas de 80 e 90, a agricultura familiar, até então referida como setor camponês, permaneceu em grande parte invisível.

Brumer et al. (1997) salientam que a agricultura familiar passou por transformações significativas, mas as mudanças foram fortemente influenciadas pelo caráter discriminatório, parcial e incompleto de um processo que excluiu grande parte da pequena produção, perpetuando a dependência em relação às grandes propriedades, provocando dificuldades no acesso aos meios de trabalho e causando a pobreza dos pequenos agricultores e seus familiares. Em outras palavras, a modernização conservadora manteve muitas das desigualdades históricas, deixando um número significativo de agricultores familiares à margem do desenvolvimento rural (BRUMER et al., 1997).

Blum (2001) acrescenta que, até 1950, a agricultura familiar caracterizava-se pela diversificação de culturas, tração animal, rotação de áreas e cultivos voltados para a subsistência, com pouca comercialização de excedentes. Entretanto, a Revolução Verde introduziu mudanças marcantes, acelerando o êxodo rural, a industrialização da agricultura e a tecnificação do setor. Todavia, essas transformações não foram acompanhadas de uma distribuição justa de conhecimentos e oportunidades, resultando em desigualdades significativas no meio rural (BLUM, 2001).

Como consequência, muitos agricultores familiares ficaram desamparados no processo de modernização e desenvolvimento rural, ante a ausência de políticas públicas capazes de integrar esse setor econômico aos ideais desenvolvimentistas da época.

A redemocratização do Brasil, ocorrida na década de 1980, foi um marco importante para a reorganização dos movimentos sociais no campo, especialmente no que diz respeito à agricultura familiar. De acordo com Lara Altafin (2007), esses movimentos começaram a reivindicar demandas por terra e políticas agrícolas específicas, pressionando o Estado por políticas que os incluíssem no

processo de desenvolvimento do país. Como resultado, a reforma agrária foi reinserida na agenda política na década de 1990, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)³⁶ foi criado como a primeira política federal voltada exclusivamente para a produção familiar.

Assim, a partir da década de 1990, a expressão "agricultura familiar" ganhou destaque no país, substituindo termos como "pequena produção", "agricultura de subsistência" e "pobres do campo" (ABRAMOVAY, 1997; SCHNEIDER; CASSOL, 2014; WANDERLEY, 2017). Esse movimento de revisão terminológica reflete a crescente percepção da importância desse sistema produtivo para a sociedade brasileira.

A consolidação do conceito de agricultura familiar pode ser atribuída, em grande parte, a um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1996 (ALTAFIN, 2007). O estudo definiu agricultura familiar a partir de três características centrais: (i) gestão da unidade produtiva e investimentos realizados por indivíduos ligados por laços de sangue ou casamento; (ii) a maior parte do trabalho fornecida pelos membros da família; e (iii) a propriedade dos meios de produção pertencente à família.

Um estudo comparativo internacional, coordenado por Hugues Lamarche (*apud* ALTAFIN, 2007), também aborda a lógica de organização da agricultura familiar, identificando a predominância de dois modelos no Brasil: (a) Agricultura Camponesa e de Subsistência, pautadas na produção sem finalidade lucrativa, por comunidades indígenas ou quilombolas, por exemplo; e (b) Agricultura Familiar Moderna, que mantém produção destinada à criação de renda. Ambos os modelos destacam a manutenção da predominância da mão-de-obra familiar e a busca pelo acesso estável à terra.

A agricultura familiar no Brasil apresenta uma diversidade de lógicas produtivas, tanto no que se refere ao tipo de tecnologia adotada, quanto à combinação dos fatores de produção (LAMARCHE, 1993, *apud* ALTAFIN, 2007). A organização do trabalho envolve a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas, realizadas

³⁶ Criado em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) surgiu como uma iniciativa voltada para o crédito rural. O programa visa estimular a geração de renda e otimizar a utilização da mão de obra familiar, financiando atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários em estabelecimentos rurais ou áreas comunitárias adjacentes (BRASIL, 2023).

no estabelecimento ou fora dele, e apresenta uma grande diferenciação nas formas de inserção ao mercado.

A diversidade e a complexidade da agricultura familiar no Brasil também envolvem aspectos como a multiespacialidade e a multiterritorialidade, que permitem a articulação de diferentes escalas e gerações (MARTINS, 2001). Essa rede complexa de relacionamentos não se limita apenas ao núcleo familiar da propriedade, mas também abrange a cidade e o campo, garantindo a reprodução social das famílias em termos econômicos e culturais. De acordo com o Atlas do espaço rural brasileiro (2011), a agricultura familiar no Brasil abrange contextos regionais distintos e envolve um universo social heterogêneo.

Um exemplo de classificação que busca abordar a diversidade na agricultura familiar brasileira é proposto por Savoldi e Cunha (2010, p. 25), que dividem a agricultura familiar em três categorias: família agrícola de caráter empresarial, família camponesa e família agrícola urbana. Essas categorias apresentam diferenças tecnológicas, econômicas e sociais, mas têm como base comum a reprodução material e cultural da família por meio da relação com a terra.

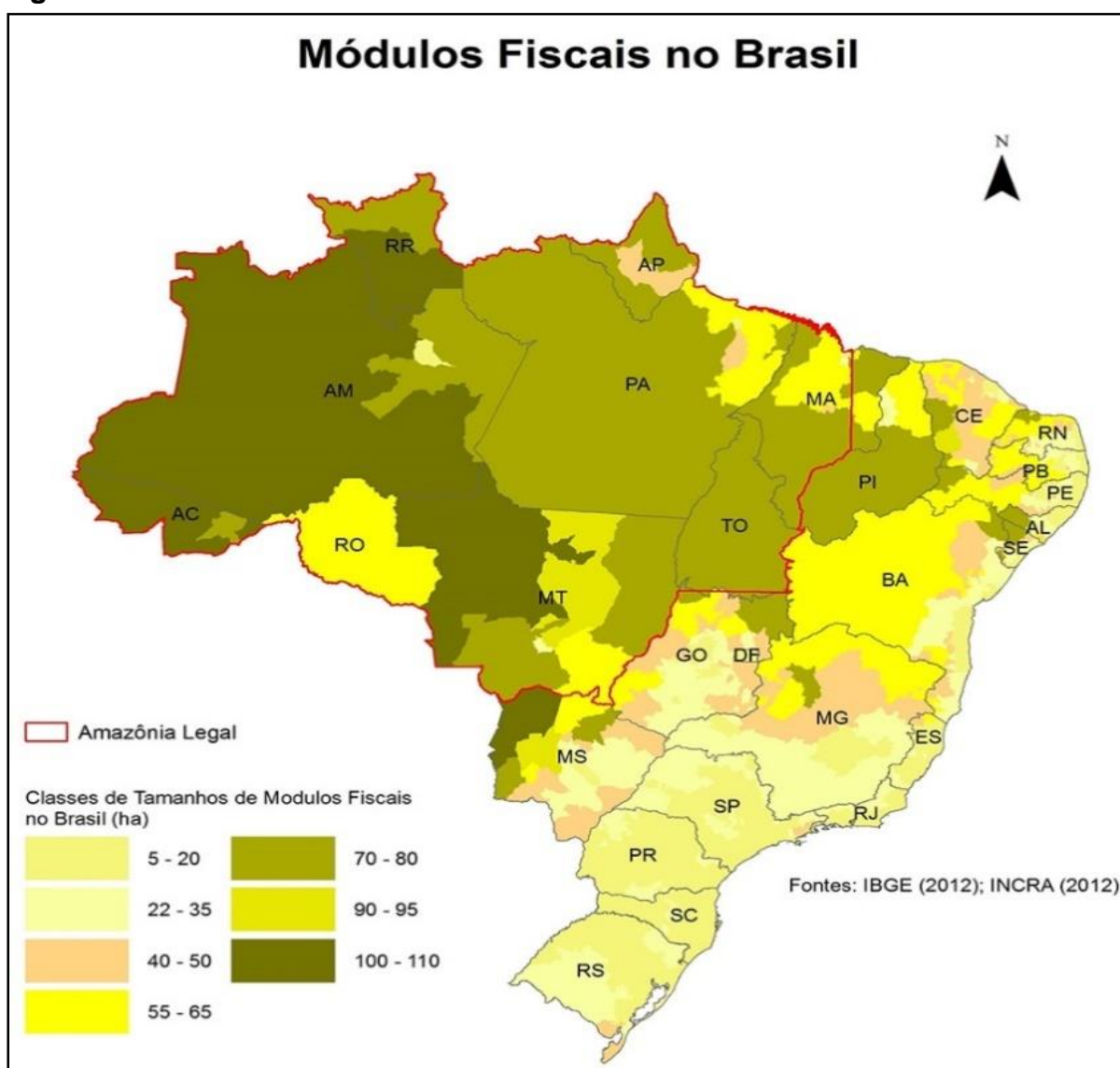
Além das definições doutrinárias, a Lei nº 11.326 de 2006 estabelece as diretrizes básicas para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais, tendo como regulamento o Decreto nº 9.064 de 2017. Segundo esses dispositivos legais, um agricultor familiar é aquele que atende a critérios específicos relacionados ao tamanho da propriedade, uso da força de trabalho familiar, origem da renda familiar e gestão do estabelecimento:

- Tamanho da propriedade: A área da propriedade deve ser de até quatro módulos fiscais³⁷.
- Uso da força de trabalho familiar: Pelo menos metade da força de trabalho empregada no processo produtivo e na geração de renda deve ser proveniente da própria família.

³⁷ A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) define módulo fiscal como uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, a qual é estabelecida pelo INCRA para cada município brasileiro. Seu valor é determinado com base em critérios como o tipo de exploração agrícola predominante no município, a renda gerada por essa exploração, bem como a presença de outras atividades agrícolas significativas em termos de renda ou área, influenciando diretamente no conceito de "propriedade familiar". A dimensão de cada módulo fiscal é variável, pois depende das características específicas de cada município, podendo oscilar entre 5 e 110 hectares no Brasil, conforme Figura 2.

- Origem da renda familiar: No mínimo, metade da renda familiar deve ser obtida a partir de atividades econômicas desenvolvidas no próprio estabelecimento ou empreendimento rural.
- Gestão do estabelecimento: A gestão do estabelecimento ou do empreendimento deve ser estritamente familiar, ou seja, deve ser conduzida pelos membros da família.

Figura 2 – Módulos Fiscais no Brasil



Fonte: EMBRAPA, 2023

Apesar de a definição legal ser criticada por autores como Vieira Filho e Conceição (2010), o IBGE adota tal definição e apresenta uma metodologia que segue parâmetros de comparabilidade internacional respaldados pela Organização

das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*).

Essa abordagem busca garantir que os benefícios e políticas públicas (objeto dessa pesquisa) destinadas à agricultura familiar sejam direcionados àqueles que realmente dependem da atividade agrícola e da gestão familiar para sua subsistência e manutenção, haja vista que no Brasil ainda existe uma cultura de fraudes, cometidas por aqueles que não se enquadram como pequenos empreendedores, mas assim se apresentam perante o poder público, na tentativa de se beneficiar das políticas sociais, e, sobretudo econômicas.

A agricultura familiar brasileira é, portanto, um elemento essencial para a estabilidade socioeconômica e cultural nas áreas rurais, particularmente em municípios de menor porte. Por sua ligação intrínseca com a vida no campo, a agricultura familiar auxilia na criação de um modelo de desenvolvimento inovador, que preza pela diversidade e apreciação das práticas locais. A análise de temas como estrutura fundiária, uso da terra, aspectos socioeconômicos e valor da produção revelam a complexidade e a relevância deste setor, destacando o desafio de compreender e valorizar adequadamente a diversidade inerente à agricultura familiar no contexto nacional e sua importância para o desenvolvimento sustentável.

3.1.1 O Empreendimento Familiar Rural no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Conforme discutido anteriormente, a estruturação do empreendimento da agricultura familiar foi estabelecida pela Lei nº 11.326/2006. Contudo, a natureza jurídica dessa instituição encontra previsão na Lei Complementar nº 123/2006, que foi modificada pela Lei Complementar nº 147, de 2014, para incluir os empreendimentos familiares rurais no rol das Micro e Pequenas empresas, conforme indicado pela adição do Art. 3º-A.

Art. 3º-A. Aplica-se ao produtor rural pessoa física e ao agricultor familiar conceituado na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, com situação regular na Previdência Social e no Município que tenham auferido receita bruta anual até o limite de que trata o inciso II do **caput** do art. 3º o disposto nos arts. 6º e 7º, nos Capítulos V a X, na Seção IV do Capítulo XI e no Capítulo XII desta Lei Complementar, ressalvadas as disposições da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.

A inclusão da agricultura familiar no contexto da Lei Complementar nº 123/2006 representa um marco significativo no reconhecimento desse segmento, não apenas como um setor essencial da economia, mas também como uma forma de empreendimento que merece atenção especial e apoio jurídico. Esta decisão legislativa reflete uma compreensão mais profunda da realidade dos pequenos agricultores e da necessidade de integrá-los mais completamente no tecido econômico e jurídico do país.

Como se verá mais adiante nesse capítulo, a agricultura familiar tem sido a espinha dorsal da produção agrícola em muitos países, incluindo o Brasil. No entanto, muitas vezes esses agricultores enfrentam desafios significativos, como acesso limitado ao crédito, volatilidade de mercado, e dificuldades na gestão de recursos e na proteção jurídica.

A Lei Complementar nº 123/2006, mais conhecida como o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, foi originalmente concebida para facilitar o crescimento e o desenvolvimento de pequenos empreendimentos comerciais, regulamentando o inciso IX, do art. 170, da CF/88. A introdução do art. 3º-A expande o escopo da lei para abranger, de modo expresso, os produtores rurais e agricultores familiares, desde que estejam em situação regular na Previdência Social e no Município, obedecendo aos limites de receita bruta anual, que deve ser superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Ao classificar a agricultura familiar como uma forma de empreendimento, o governo reconhece formalmente essas operações como empresas legítimas, abrindo portas para oportunidades que, tradicionalmente, estavam disponíveis apenas para empresas urbanas. Isso significa que, além da legitimidade jurídica, esses agricultores agora têm acesso a benefícios e proteções que acompanham o *status* de empresa de pequeno porte.

Em outras palavras, a Lei nº 11.326/2006 fornece a fundação e o esquema estrutural para os agricultores familiares, detalhando os requisitos e especificações que eles devem atender para serem considerados como tal. Em complemento, a inclusão desses agricultores sob a Lei Complementar nº 123/2006 assegura que, uma vez reconhecidos como empreendimentos familiares rurais conforme a Lei nº 11.326/2006, eles possam usufruir dos benefícios que são atribuídos às microempresas e empresas de pequeno porte.

Além disso, a inclusão na Lei Complementar nº 123/2006 também significa que os agricultores familiares estão sujeitos a obrigações legais, garantindo que eles operem dentro de um *framework*³⁸ legal definido. Isso aumenta a transparência, permite a rastreabilidade e responsabilidade, e promove práticas comerciais justas e éticas.

Em termos sociais, essa mudança legislativa ajuda a valorizar o papel da agricultura familiar, reconhecendo esses agricultores não apenas como produtores de alimentos para a nação brasileira, mas como empresários que contribuem significativamente para o mercado interno, que é patrimônio nacional e, como tal, deverá ser incentivado pelo Estado “de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País”, conforme estabelece o art. 219 da CF/88.

Ressalte-se que a agricultura familiar é percebida como uma camada vital da sociedade e da economia brasileira, pois desempenha um papel fundamental na produção de alimentos, na geração de empregos e na distribuição de renda. Além disso, este segmento também atua como um importante instrumento de preservação ambiental, por suas práticas sustentáveis de produção, contribuindo para a manutenção da biodiversidade e dos ecossistemas (*Vide tópico 3.1.3*).

Acerca disto:

A preocupação com a agricultura sempre esteve presente na história política e socioeconômica brasileira. Por mais de quatro séculos a atividade agrícola foi o principal setor da economia nacional, e até os anos 1970 a população brasileira era majoritariamente residente em áreas rurais. Ou seja, o processo de industrialização e urbanização no país é um fenômeno relativamente recente, e ainda assim a agricultura segue com um importante papel. (SILVA, 2015, p. 8).

A diversidade de culturas e atividades agropecuárias presentes na agricultura familiar destaca-se como um fator essencial para a adoção de práticas de produção menos nociva ao meio ambiente, bem como na manutenção de tradições culturais e na preservação da saúde humana. A gestão sustentável das propriedades familiares, aliada à proximidade com princípios agroecológicos, reforça o papel deste

³⁸ "Framework" é uma estrutura ou sistema organizacional que fornece diretrizes ou conjuntos de regras para abordar tarefas específicas, solucionar problemas ou alcançar objetivos em diversos campos, como tecnologia, negócios e legislação. Ele ajuda a padronizar processos, promover a eficiência e fornecer uma base comum para o desenvolvimento e a operação.

segmento na promoção do desenvolvimento sustentável e na conservação dos recursos naturais.

Por meio da geração de empregos e da distribuição de renda, este setor fortalece comunidades rurais e garante a soberania alimentar do país, além de ter implicações diretas na saúde da população, uma vez que a oferta de alimentos de qualidade, a manutenção dos serviços ecossistêmicos e a preservação do meio ambiente estão intrinsecamente relacionadas ao bem-estar e à qualidade de vida dos indivíduos, como se verá no decorrer deste tópico.

3.1.2 Agricultura e o Desenvolvimento Socioeconômico

A agricultura familiar representa um elemento essencial e imprescindível para a economia brasileira, exercendo um papel primordial na produção de alimentos e na promoção do emprego e da renda no país (IBGE, 2017). Ao ocupar 80,9 milhões de hectares e representar 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar se estabelece como um motor econômico e social, empregando mais de 10 milhões de brasileiros e brasileiras, sendo responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa (EMBRAPA).

Na produção de alimentos, a agricultura familiar se encarrega de uma parcela expressiva dos itens que compõem a mesa do brasileiro, como milho, mandioca, feijão, arroz, entre outros (EMBRAPA). De acordo com as informações coletadas no Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006), a produção vegetal foi responsável por expressivos 77,07% do valor da produção total dos estabelecimentos pesquisados, enquanto a produção animal correspondeu a 22,93% desse montante. No Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017), por outro lado, a produção vegetal representou 66%, com a produção animal correspondendo a 34% do valor total da produção agropecuária.

Abra-se parêntese aqui para destacar que a diversificação e o fortalecimento da agricultura familiar são elementos essenciais para garantir a sustentabilidade e a resiliência do setor agropecuário no país, diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas, oscilações do mercado e avanços tecnológicos. Essa diversidade de culturas e atividades agropecuárias contribui não apenas para a

segurança alimentar e nutricional da população consumidora, mas também para a manutenção de tradições culturais e a preservação dos ecossistemas locais.

Não bastasse, a agricultura familiar tem potencial para fomentar a formação de cadeias produtivas e agregar valor aos produtos agrícolas, gerando oportunidades para empreendedores locais e melhorando a qualidade de vida das comunidades envolvidas. A cooperação entre os agricultores familiares permite a otimização dos recursos disponíveis e a superação de obstáculos comuns enfrentados por pequenos produtores, como acesso limitado a crédito, insumos e tecnologias adequadas. Ao unirem forças, os agricultores podem obter melhores condições de financiamento, negociar preços mais justos para insumos e equipamentos e compartilhar conhecimentos e experiências para aprimorar suas práticas produtivas.

Os autores Bezerra e Schlindwein (2017) destacam a importância da agricultura familiar na geração de renda e no desenvolvimento local, enfatizando seu papel crucial na economia:

(...) num contexto de desenvolvimento local/regional, é importante dar mais atenção à agricultura familiar, deixar de vê-la como 'agricultura de subsistência' e enxergar nela o seu potencial de inserção produtiva e de mercado. Trata-se de um segmento muito importante para o abastecimento, a produção e a distribuição de alimentos e, como tal, deve ser tratada pelo setor público tanto quanto pelo privado.

Ao mesmo tempo, se faz importante considerar que a agricultura familiar possui um papel crucial na proteção ambiental, vez que contribui para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e a preservação da biodiversidade.

3.1.3 Agricultura Familiar e Sustentabilidade Ambiental

Conforme mencionado no *tópico 3.1*, a Revolução Verde, iniciada na década de 1960, promoveu a utilização intensiva de agrotóxicos, fertilizantes químicos e sementes geneticamente modificadas com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola, o que causou externalidades negativas tanto para o meio ambiente como para a camada da sociedade rural pautada na pequena produção familiar.

Em seus estudos, Flávia Londres, na obra intitulada: “Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida” (2011, p. 18), destaca que a FAO e o Banco Mundial foram os principais promotores da difusão do pacote tecnológico da

Revolução Verde no âmbito internacional. No Brasil, por outro lado, diversas políticas governamentais foram responsáveis por impulsionar a "modernização da agricultura", apesar dos altos custos sociais, ambientais e de saúde pública.

Um exemplo de política pública que incentivou o uso de agrotóxicos foi a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, que condicionava o acesso ao crédito agrícola à compra de insumos químicos (LONDRES, 2011, p. 18). Não bastasse, em 1975, o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), disponibilizou recursos financeiros para fomentar a criação de empresas nacionais e instalação de subsidiárias de empresas transnacionais de insumos agrícolas no país (LONDRES, 2011, p. 19).

Londres (2011) também ressalta que até 1989 o Brasil possuía um marco regulatório pouco rigoroso e defasado em relação aos agrotóxicos, facilitando o registro de substâncias tóxicas, inclusive aquelas já proibidas em países desenvolvidos. Além disso, a autora menciona as isenções fiscais e tributárias concedidas pelo governo federal aos agrotóxicos, como a redução de 60% da alíquota do ICMS e a isenção de IPI, PIS/PASEP e COFINS para determinados produtos, o que facilitou o acesso aos insumos químicos.

Liliana Lyra Jubilut, Fernando Cardozo Fernandes Rei e Gabriela Soldano Garcez (2017, p. 47), sobre o tema, afirmam que:

Além do agravamento dos problemas sociais e da herança econômica – hiperinflação, elevado endividamento externo e arrocho salarial – as políticas convencionais de desenvolvimento afetaram profundamente o meio ambiente. Tornaram-se corriqueiros os desastres ecológicos, em razão de acidentes químicos e derramamento de petróleo, a poluição do ar e dos recursos hídricos, o desmatamento, a devastação de mangues e áreas úmidas, a contaminação por agrotóxicos e outras substâncias, e uma montanha de lixo que se esparrama por cidades, mares, rios e lagos.

Os agrotóxicos são substâncias químicas e biológicas utilizadas no controle de pragas e doenças em plantas e, segundo Peres, Moreira e Dubois (2003, p. 24-25), esses compostos podem ser classificados com base no tipo de praga que combatem, na estrutura química das substâncias ativas e nos efeitos à saúde humana e ao meio ambiente.

No Brasil, a Lei nº 7.802/89 e o Decreto nº 4.074/2002 definem os agrotóxicos e produtos relacionados como produtos e agentes de processos físicos, químicos e biológicos utilizados em diversos setores, como a produção agrícola, a

proteção de florestas, ecossistemas, e também ambientes urbanos, hídricos e industriais.

Ambas as definições, doutrinária e legal, destacam a ampla aplicação desses compostos no controle de organismos considerados prejudiciais, o que, conseqüentemente, intensifica a dependência dos sistemas produtivos agrícolas em relação a esses insumos.

Além disso, a diversidade de produtos agrotóxicos pode dificultar a identificação e a avaliação dos riscos associados ao seu uso, exigindo um entendimento aprofundado sobre suas características e impactos (PERES et al., 2003, p. 24-25). O processo produtivo agrícola brasileiro tem demonstrado uma crescente dependência de agrotóxicos e fertilizantes químicos (FERREIRA, 2015, p. 49), que, embora possam resultar em aumento de produtividade e controle de pragas e doenças, também suscitam preocupações quanto aos impactos ambientais e à saúde humana. Essa realidade demanda uma análise mais aprofundada e crítica do uso desses insumos no país, a fim de equilibrar os benefícios e os riscos envolvidos.

No que diz respeito ao meio ambiente, a massiva utilização de agrotóxicos apresenta sérias conseqüências negativas. Conforme Jr. e Pelicioni (2014, p. 225), a aplicação inadequada ou excessiva dessas substâncias pode levar a problemas ambientais, como a contaminação do solo e a acidificação do terreno. Da mesma forma, a presença de impurezas nos produtos aplicados contribui para o agravamento desses problemas.

De acordo com os autores, a persistência dos agrotóxicos no solo é um dos aspectos mais preocupantes, pois essa característica propicia o acúmulo dessas substâncias na cadeia alimentar (JR.; PELICIONI, 2014, p. 225). Em outras palavras, os compostos químicos presentes nos agrotóxicos podem ser transferidos para os seres vivos, prejudicando a saúde dos animais e, eventualmente, dos seres humanos que se alimentam deles.

Outra conseqüência relevante apontada pelos autores (Ibid., p. 225) do uso de agrotóxicos é a contaminação das águas, que pode ocorrer por meio da lixiviação dos agrotóxicos, ou seja, a movimentação desses compostos através do solo até alcançar os lençóis freáticos, rios, lagos e reservatórios, bem como dos alimentos por meio da absorção das substâncias venenosas pelas plantas e posteriormente, pela ingestão desses alimentos contaminados pelos consumidores.

Ao abordar a questão da saúde, mostra-se crucial mencionar os inseticidas inibidores da colinesterase³⁹ como exemplo de uso problemático de agrotóxicos. Esses produtos, que incluem organofosforados⁴⁰ e carbamatos⁴¹, estão entre os pesticidas mais utilizados no Brasil e no mundo, gerando preocupações crescentes em relação aos impactos negativos na saúde humana (SILVA, 2022, p. 329).

Carlos Augusto Mello da Silva (2022, p. 329) esclarece que os inseticidas inibidores da colinesterase possuem uma importância toxicológica considerável, sendo responsáveis por diversos casos graves e óbitos decorrentes de intoxicações por agrotóxicos, sendo apontados em alguns países asiáticos como a principal causa de suicídios, com a letalidade dos casos de auto envenenamento chegando ao patamar de até 20%. Segundo o autor, os organofosforados mais conhecidos, estão o acefato, clorpirifós, diclorvos, dimetoato, fentiona, fenitrotona, fosmete, metamidofós, parationa metílica, triclofon, temefós e malationa, dentre os quais, os dois últimos (temefós e malationa) são utilizados no combate do mosquito *Aedes aegypti*⁴² (SILVA, 2022, p. 329).

Os inseticidas inibidores da colinesterase, especialmente os organofosforados, estão associados a uma série de problemas crônicos de saúde, resultantes de exposições prolongadas, como aquelas ocorridas no ambiente ocupacional, pois devido à sua alta permeabilidade e lipossolubilidade, esses compostos são facilmente absorvidos pelas vias oral, respiratória e dérmica, tendo a sua toxicidade aumentada quando misturados a solventes, comumente encontrados nas formulações comerciais (SILVA, 2022, p. 331).

³⁹ Inibidor da colinesterase trata-se de substância que interfere na atividade das enzimas colinesterase, afetando a degradação da acetilcolina e, conseqüentemente, a comunicação entre células nervosas e musculares. (BRASIL, 2018).

⁴⁰ Os Organofosforados são uma classe de compostos químicos presentes em alguns inseticidas, os quais são, inclusive, agentes de guerra química, pois são conhecidos por sua toxicidade e capacidade de inibir a colinesterase (BRASIL, 2018).

⁴¹ Segundo Lourival Larini (1996, p. 240-246), Carbamatos são um tipo de produto químico frequentemente usados como inseticidas feitos para matar insetos ao interferir na forma como seus nervos funcionam. No entanto, se humanos ou animais entrarem em contato com grandes quantidades, podem ter problemas também. Isso acontece porque os carbamatos também podem afetar o sistema nervoso dos humanos e animais. Isso pode levar a sintomas como dificuldade de respirar, batimentos cardíacos irregulares, tremores ou convulsões, e, em casos graves, até mesmo a morte.

⁴² O *Aedes aegypti* é um mosquito que atua como vetor de doenças, ou seja, transmite vírus e patógenos que causam enfermidades em seres humanos. Ele é responsável pela transmissão de doenças como dengue, zika, chikungunya e febre amarela urbana (BRASIL, 2023).

A exposição a esses inseticidas pode ocorrer de várias formas, incluindo inalação, contato com a pele, ingestão intencional ou acidental, e por meio de resíduos presentes em alimentos e água (SILVA, 2022, p. 331). Um dos principais problemas relacionados ao uso de agrotóxicos é a chamada "deriva técnica", que se refere à dispersão desses produtos químicos no meio ambiente por meio do vento ou das águas (LONDRES, 2011, p. 23).

Mesmo quando as normas técnicas de aplicação são seguidas, estima-se que a deriva técnica seja de pelo menos 30% do produto aplicado, podendo chegar a 70% em alguns casos (CHAIM *apud* LONDRES, 2011, p. 23). Logo, a utilização de agrotóxicos na agricultura familiar tem implicações significativas tanto para a saúde da população consumidora quanto para os agricultores envolvidos no manejo desses produtos tóxicos.

Em se tratando da população consumidora, a exposição aos agrotóxicos pode ocorrer através da ingestão de alimentos contaminados por resíduos desses produtos, que podem levar a problemas de saúde, como "(...) desenvolvimento de doenças neurológicas, hepáticas, respiratórias, renais, cânceres etc., ou que provoca o nascimento de crianças com malformações genéticas (...)" (LONDRES, 2011, p. 22-23).

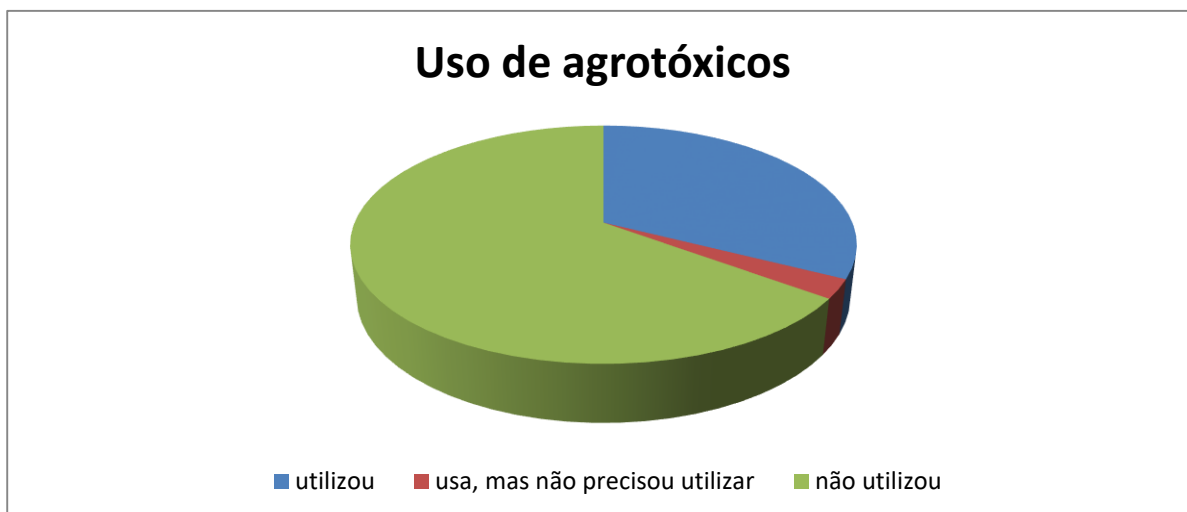
Por outro lado, os agricultores que fazem o manejo desses produtos químicos estão expostos a riscos ainda maiores, devido ao contato direto e prolongado com os agrotóxicos. Como visto acima, a exposição pode ocorrer por inalação, contato com a pele e ingestão acidental desses produtos, levando a uma série de problemas de saúde, como irritações, alergias, doenças respiratórias, neurológicas e até mesmo ao óbito.

De acordo com o Censo Agropecuário do IBGE (2017), possível observar que uma parcela significativa dos agricultores familiares utilizou agrotóxicos em suas produções. A utilização deste tipo de insumo por parte dos empreendimentos familiares revela, de maneira clarividente, os efeitos negativos da modernização conservadora nesse setor no decorrer dos anos.

A partir das informações coletadas junto ao referido instituto de pesquisa, foi elaborado um gráfico que demonstra que 1.681.740 (um milhão, seiscentos e oitenta e um mil, setecentos e quarenta) estabelecimentos da agricultura familiar empregavam agrotóxicos na produção de alimentos até 2017, quantidade essa que corresponde a 32%, do total de 5.073.324 (cinco milhões, setenta e três mil,

trezentos e vinte e quatro), dos estabelecimentos familiares que integraram a pesquisa:

Gráfico 1 – Uso de agrotóxicos pela agricultura familiar brasileira



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2017

O uso de agrotóxicos pelos agricultores familiares evidencia, assim, a persistência de práticas insustentáveis e potencialmente prejudiciais, tanto para o meio ambiente quanto para a saúde humana. Essa situação é resultado de políticas públicas, como a Revolução Verde, que se basearam em ideais de desenvolvimento econômico individualista e agressivo. Embora tenha proporcionado avanços tecnológicos e um aumento significativo na produtividade, a modernização da agricultura também gerou a perpetuação de um modelo de produção agrícola focado na monocultura e fortemente dependente de insumos químicos nocivos.

Conforme aponta Sandro Pereira Silva (2015, p. 15), a noção de agricultura familiar envolve a compreensão de que essa atividade possui uma importância que vai além da simples produção de alimentos e matérias-primas para a indústria, implicando numa ideia de multifuncionalidade, que desponta em preocupações relacionadas ao desenvolvimento rural e a preservação do meio ambiente, sendo fundamental analisar suas implicações a partir de quatro dimensões ou funções apresentadas por Fernando Ferreira Carneiro (et. al.; *apud* SILVA, 2015, p. 17), analisadas a seguir.

A primeira, e uma das principais dimensões da agricultura familiar, seria a reprodução socioeconômica das unidades familiares, pois resulta na busca por

ocupação e renda para os membros dessas famílias rurais, a fim de lhes proporcionar condições de permanência no campo e garantir a sucessão do chefe da unidade produtiva (CARNEIRO; MALUF; *apud* SILVA, 2015, p. 17). Essa função é essencial para a manutenção da qualidade de vida no campo e a promoção de práticas de sociabilidade e integração social.

A manutenção do tecido social e cultural se trata de outra dimensão relevante da multifuncionalidade da agricultura familiar envolvendo a preservação e o melhoramento das condições de vida das comunidades rurais, levando em consideração os processos de elaboração e legitimação de identidades sociais (CARNEIRO; MALUF; *apud* SILVA, 2015, p. 17).

Outra importante dimensão citada por Carneiro e Maluf (*apud* SILVA, 2015, p. 17) acerca da multifuncionalidade da agricultura familiar é a promoção da segurança alimentar, que envolve a produção de alimentos para o autossustento familiar e a produção mercantil, bem como a adoção de práticas técnicas e produtivas sustentáveis e a utilização de canais de comercialização eficientes. A segurança alimentar trata-se de um mecanismo fundamental para garantir o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes para toda a população, especialmente no contexto de crescente demanda global por alimentos.

A quarta dimensão diz respeito à preservação dos recursos naturais e da paisagem natural, que inclui o uso sustentável dos recursos naturais, a preservação da biodiversidade, a manutenção da paisagem rural, a diversificação de cultivos e a utilização de tecnologias apropriadas (CARNEIRO; MALUF; *apud* SILVA, 2015, p. 17).

Sobre o tema, apostam Simone Marçal Quintino, Alexandre Martins Abdão dos Passos e Artur de Souza Moret (2017):

A Agricultura Familiar pode ser um importante componente na constituição da sustentabilidade ambiental, compreendendo por sustentabilidade os preceitos de estabilidade, resiliência e equidade.

A agricultura familiar emerge, assim, como um instrumento com um potencial para a transformação de parâmetros acerca da produção rural. Isso porque, ao direcionar políticas públicas para este setor, o Estado pode promover a adoção de práticas sustentáveis e tecnologias inovadoras por parte dos agricultores familiares, garantindo não apenas a melhoria da produtividade, mas também a proteção ambiental e a preservação do patrimônio cultural.

Deste modo, pode-se perceber a potencialidade da agricultura familiar como uma espécie de incubadora para as práticas de produção agrícola do amanhã. A partir do investimento público em práticas sustentáveis e no fortalecimento da agricultura familiar, cria-se um novo paradigma para a produção rural. Neste novo cenário, o agronegócio de amanhã será marcado pela responsabilidade socioambiental, contribuindo de forma efetiva para a construção de um futuro mais sustentável.

Diante desse contexto, torna-se fundamental repensar o modelo agrícola vigente, buscando alternativas mais sustentáveis e saudáveis, como a agroecologia⁴³, fortalecendo a agricultura familiar e investindo na educação ambiental desses produtores.

Por se tratar de uma obrigação constitucional do Estado (cf. art. 225, CF/88), cumpre a este instituir políticas públicas que promovam a transição para sistemas produtivos menos dependentes de agrotóxicos e fertilizantes químicos, com a finalidade de garantir a segurança alimentar, a saúde da população e a preservação do meio ambiente, como se verá a seguir.

3.2 NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS SUSTENTÁVEIS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: PNAE, PRONAF E COMPRA DIRETA PARANÁ

Em um cenário de capitalismo profundamente enraizado, sobretudo após a imposição de políticas desenvolvimentistas⁴⁴, a adoção de agrotóxicos pela agricultura familiar pode ser entendida como resultado da busca por maior produtividade e rentabilidade, pressões do mercado e a insuficiente conscientização sobre práticas agrícolas sustentáveis.

PEREIRA, GABRIEL e SOUZA (2017, p. 70) concordam nesse sentido, que:

⁴³ A Agroecologia é um campo interdisciplinar que abrange aspectos científicos, práticas ecológicas e movimento sociopolítico, com o objetivo de promover uma abordagem sustentável e integrada da agricultura, que objetiva a conservação dos recursos naturais, a biodiversidade e a produção de alimentos saudáveis, bem como o fortalecimento das redes de agricultura familiar e camponesa, a soberania alimentar e nutricional, e a valorização dos conhecimentos tradicionais em conjunto com os avanços científicos (DAROLT, 2019).

⁴⁴ Vide seção 3.2.3.

Conquanto resquícios de traços tradicionais ainda existam no campo, métodos produtivos modernos pouco a pouco os dominam; prevalecem em seu lugar a técnica e a sistematização do trabalho. No modelo capitalista não cabe o trabalho como cultura, apenas como meio para a obtenção de mais valia. Deriva desse modelo o aumento do trabalho assalariado no campo, em detrimento do trabalho para o cultivo próprio, uma vez que a venda de força de trabalho é uma forma mais fácil de abstrair renda e participar com mais eficácia das relações de consumo. As características tradicionais do campo se esgotam em meio à introdução de técnicas modernas e ao esvaziamento humano patrocinado por fatores econômicos, sociais e culturais, em que predominam as leis de mercado.

A importância da agricultura familiar para o desenvolvimento sustentável reside em seu potencial para atender às necessidades das comunidades locais e promover a inclusão social, além de favorecer a diversidade e a resiliência dos sistemas agrícolas, contribuindo para a segurança alimentar e a proteção do meio ambiente, a partir da adoção de técnicas de produção menos nocivas.

De acordo com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA, 2023) a multifuncionalidade dessa modalidade de produção tem sido cada vez mais reconhecida internacionalmente, devido à contribuição para a minimização dos riscos decorrentes da degradação ambiental, mediante a redução da utilização de agrotóxicos. No mesmo sentido, Londres (2011, p. 24) destaca a importância da agricultura familiar como uma alternativa promissora e mais sustentável, em comparação à agricultura convencional, devido a sua maior compatibilidade com os sistemas agroecológicos.

A promoção da agricultura familiar e a adoção de práticas agroecológicas são essenciais para enfrentar o desafio da redução do uso de agrotóxicos, haja vista que essas práticas, além de contribuírem para a saúde humana e o bem-estar das comunidades rurais, também auxiliam na preservação do meio ambiente e na manutenção da biodiversidade. Uma estratégia eficaz e promissora neste sentido é a utilização das compras públicas como instrumento de fomento e apoio a essa modalidade de produção agrícola e como técnica de indução normativa, conforme se verá mais adiante.

Nos termos da Constituição Federal brasileira de 1988, as compras públicas consistem, em um sentido amplo, na aquisição de bens, serviços e obras pelo poder público, mediante um procedimento formal de escolha do fornecedor (vide Capítulo 2). O poder de compras do Estado representa, desse modo, uma importante ferramenta para o desenvolvimento local e regional, uma vez que os recursos alçados

pelo Poder Público, em razão de sua atuação administrativa, retornam para o seio da sociedade em forma de proveito econômico.

Assim sendo, ao priorizar a agricultura familiar no processo de compras públicas, o Estado não apenas contribui para a viabilização econômica desses produtores, mas também caminha em direção ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme a Agenda 2030 (vide item 2.3), assumindo um papel crucial na promoção da segurança alimentar e nutricional, na garantia da saúde e bem-estar das populações, bem como na preservação do equilíbrio ambiental.

Nesse aspecto, consigna-se que uma das causas motivadoras do procedimento de compras do poder público está pautada na obtenção da proposta apta a gerar os resultados mais vantajosos para o órgão contratante⁴⁵. Entretanto, ressalta-se que a proposta mais vantajosa, ao contrário do entendimento firmado por muitos agentes públicos, não se limita à obtenção da proposta de menor preço⁴⁶, mas envolve a oferta capaz de satisfazer o interesse público que permeia o objeto da contratação.

Conforme se depreende da obra “Direito Administrativo” de Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2023, p. 873), o interesse público, ou seja, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não se limita em atender exclusivamente os interesses do órgão contratante. O interesse público se manifesta também na promoção dos objetivos da República Federativa do Brasil, que inclui o desenvolvimento nacional equilibrado⁴⁷, de tal modo que a proposta mais vantajosa

⁴⁵ O princípio da proposta mais vantajosa para a Administração Pública está previsto em ambas as leis que regulamentam o procedimento de licitação pública no Brasil (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/21). Este princípio estabelece que o resultado da contratação realizada pela administração pública deve ser aquele capaz de gerar o maior benefício para o órgão, levando em conta o ciclo de vida do objeto, conforme o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. A finalidade desse princípio é orientar o administrador público na elaboração de um procedimento licitatório eficiente e eficaz, incluindo todos os documentos relacionados, de modo a satisfazer as necessidades da administração. Isso deve ser feito considerando a qualidade mínima aceitável do objeto, o montante necessário para sua aquisição ou contratação e o interesse público envolvido. Assim, o agente público responsável pela análise das propostas apresentadas pelos licitantes deve identificar, dentre todas as opções, a que resultará nos benefícios mais vantajosos para a administração pública. Isso inclui levar em consideração fatores como preço, qualidade, sustentabilidade, prazo de entrega, entre outros, sempre observando o interesse público e a eficiência na aplicação dos recursos.

⁴⁶ O "menor preço" não é o único objetivo das licitações públicas, mas sim um dos critérios de escolha da proposta que pode ser adotado pelo órgão público durante a elaboração do edital. O edital é o instrumento jurídico responsável por fornecer todas as informações relevantes ao procedimento licitatório. Além do critério de menor preço, outros critérios podem ser utilizados na seleção da proposta vencedora, como técnica, técnica e preço, e maior lance ou oferta, o que dependerá da legislação aplicada no caso concreto e a natureza do objeto licitado.

⁴⁷ Acerca disso, Irene Nohara (2019, p. 66) ressalta que o “interesse público já não mais se relaciona

para a Administração Pública será aquela que, além de atender às necessidades do órgão contratante, promove também a equidade socioambiental, guiando e autorizando uma atuação mais restritiva do Estado em relação ao mercado no âmbito de suas contratações.

O interesse público não se limita ao interesse administrativo. Abrange também o interesse social, que pode prevalecer sobre o administrativo, o financeiro, o técnico, como critério de avaliação. Em casos especiais, à proposta financeira ou tecnicamente mais vantajosa, pode preferir outra, que seja de maior proveito social. Exemplo: em regiões ou situações críticas, sendo grave o desemprego, pode o Estado preferir proposta que empregue mais mão-de-obra, atendendo ao interesse social, embora outras atendam melhor ao estrito interesse administrativo, por serem financeiramente ou tecnicamente mais vantajosas (...). (DI PIETRO, 2012, p.873).

A preocupação com o desenvolvimento nacional sustentável está intrinsecamente ligada à busca pela função social da administração pública – isto é, pela satisfação do interesse público -, especialmente no âmbito de suas contratações. Isso porque, haverá um desenvolvimento sustentável sempre que o Estado, ao tomar decisões, levar em consideração não apenas aspectos econômicos, mas também a promoção da equidade social, ambiental e econômica.

Acerca desse tema disserta Jacoby Fernandes (2013, p. 17):

Na verdade, além de sua função básica de suprir a Administração Pública com bens e serviços, o processo de contratação pelo poder público pode representar uma política efetiva que viabilize estratégias locais de desenvolvimento econômico sustentável, visando à geração de emprego e de renda, ou mesmo a erradicação da pobreza com diminuição das desigualdades sociais.

Desse modo, o emprego do poder de compra do Estado para promover o desenvolvimento nacional sustentável não apenas é evidenciado, mas também se torna um imperativo legal, sendo um instrumento de propulsão ao direito promocional no Brasil, como se verá adiante.

3.2.1 Políticas Públicas e Normas Promocionais para o Fomento da Agricultura Familiar

Primeiramente, é crucial compreender que o incentivo à agricultura orgânica, através de políticas públicas, vai muito além da mera promoção de uma

exclusivamente com as atividades desempenhadas pelo Estado, sendo desdobrada progressivamente em: direitos sociais, individuais homogêneos indisponíveis, difusos e coletivos”.

técnica agrícola. Ao revés disso, trata-se de um movimento integrado que busca concretizar objetivos maiores, como a preservação da biodiversidade, a redução da dependência de insumos químicos e a promoção da segurança alimentar. Logo, o direito promocional, que consiste em um conjunto de normas e incentivos jurídicos voltados ao fomento de determinadas práticas⁴⁸, torna-se essencial para garantir que estas metas sejam alcançadas de forma eficaz e eficiente.

O incentivo à agricultura orgânica por meio de políticas públicas reflete diretamente na cultura instituída no Brasil pela “Revolução Verde”⁴⁹, conhecida por sua intensa utilização de agrotóxicos, práticas monoculturais e dependência de grandes corporações. A introdução e fortalecimento de políticas que favoreçam a agricultura orgânica podem, gradualmente, alterar esta realidade, pois, quando bem estruturadas e apoiadas pelo direito promocional, têm o potencial de reconfigurar a cadeia produtiva, incentivando práticas mais diversificadas, autônomas e sustentáveis.

Dentro deste panorama, a Lei Federal nº 11.947/2009⁵⁰ traça diretrizes que não somente sublinham o compromisso com a alimentação de alta qualidade no âmbito da merenda escolar, mas também incentivam práticas agrícolas mais sustentáveis e consonantes ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

No artigo 14 desta normativa federal, estipula-se que, dos valores repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos municípios, um mínimo de 30% deve ser aplicado na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar⁵¹. É notório perceber que há uma especial atenção na priorização de segmentos tradicionais, como comunidades indígenas e quilombolas, além de assentamentos da reforma agrária, consolidando assim o comprometimento social e cultural da legislação.

Essa norma, em sua essência, valoriza a oferta de alimentos saudáveis e condizentes com as necessidades dos alunos, proporcionando uma visão ampla que engloba a diversidade cultural e hábitos alimentares intrínsecos a cada região. Tal perspectiva não se circunscreve apenas à diversidade, mas sobretudo à

⁴⁸ Vide item 1.3.

⁴⁹ Vide item 3.2.3.

⁵⁰ Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

⁵¹ Vide item 3.3.1.

qualidade, levando em consideração variáveis como faixa etária e condição de saúde dos educandos.

Ao se examinar a Resolução FNDE nº 26, identificam-se nuances que enriquecem e detalham as diretrizes anteriormente citadas. O §2º, do artigo 29⁵², da referida normativa, promove um encorajamento claro à compra de produtos orgânicos ou agroecológicos, concedendo uma margem para que os preços sejam acrescidos em até 30% em relação aos alimentos produzidos à moda “convencional”.

Esta previsão tem por escopo equilibrar o mercado, haja vista que a produção orgânica, muitas vezes, acarreta em custos superiores à convencional, em virtude de suas práticas ecologicamente corretas e da abstenção de agrotóxicos. Nesse sentido, um estudo realizado pelo Departamento de Economia Rural (Deral) da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento (SEAB), no final de 2021, revelou que, nas feiras de produtores do Estado do Paraná, os preços dos alimentos orgânicos superam em média 30% os valores dos alimentos tradicionais, conforme indica o Centro de Inteligência em Orgânicos – C.I. Orgânicos (2022, s. p.).

De acordo com o C.I. Orgânicos (2022, s. p.), a investigação focou em produtos específicos oriundos da agricultura familiar comercializados nas feiras, tendo sido coletados dados em três períodos distintos do ano 2021 - março, junho e setembro - em diferentes regionais da SEAB. Dentre aproximadamente 100 itens analisados, o que apresentou a maior discrepância de preço foi a manteiga orgânica, custando R\$ 11,51 (onze reais e cinquenta e um centavos) a mais por quilo em comparação à convencional.

Ainda de acordo com o Centro de Inteligência (2022, s. p.), o segmento de frutas, vegetais e legumes, foram analisadas as diferenças de preço para hortelã e alho nacional, que variam entre R\$ 8,83 (oito reais e oitenta e três centavos) e R\$ 8,33 (oito reais e trinta e três centavos por quilo) por quilo, respectivamente. Em relação aos cereais, o arroz mostrou uma discrepância menor em seus preços, pois enquanto o quilo do arroz convencional foi avaliado em R\$ 4,73 (quatro reais e setenta e três centavos), o arroz orgânico foi comercializado por R\$ 5,95 (cinco reais e noventa

⁵² Art. 29 - Na definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou dos Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, a EEx. deverá considerar todos os insumos exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto. (...) §2º - A EEx. que priorizar na chamada pública a aquisição de produtos orgânicos ou agroecológicos poderá acrescer os preços em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. (...).

e cinco centavos), apresentando uma diferença de R\$ 1,22 (um real e vinte e dois centavos).

Entretanto, para que se garanta que este acréscimo de valor seja de fato aplicado em prol da qualidade alimentar e ambiental, a resolução determina a necessidade de certificação desses produtos orgânicos. O Governo Federal, na orientação regulamentar da Resolução FNDE nº 26, atualmente endossa três modalidades de certificação: os Sistemas Participativos de Garantia (SPG), a Certificação por Auditoria e a Organização de Controle Social (OCS) (BRASIL, 2008, p. 7). Cada um destes métodos apresenta diferentes abordagens e procedimentos, mas todos asseguram a autenticidade orgânica dos produtos, salvaguardando, desta forma, o investimento estatal e garantindo a execução de práticas sustentáveis.

Importa frisar que o incentivo à agricultura orgânica também tem implicações econômicas significativas, tendo em vista que ao promover práticas agrícolas que prescindem de insumos químicos e que, frequentemente, dependem de importação, cria-se uma oportunidade para reduzir os custos de produção e fomentar a economia local, visto que a produção orgânica pode abrir portas para novos mercados, tanto nacionais quanto internacionais, ávidos por produtos de qualidade e sustentáveis.

Diante desse panorama, serão examinadas algumas das políticas públicas, do governo federal e do Estado do Paraná, voltadas ao amparo da agricultura familiar, as quais constituem exemplos bem-sucedidos e a serem seguidos, no que diz respeito à utilização das compras públicas como ferramenta de política pública, evidenciando que essa abordagem não somente é possível, como já encontra plena vigência no Brasil.

3.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui uma política pública fundamental no contexto educacional brasileiro, cujo objetivo é fornecer alimentação adequada e ações de educação alimentar e nutricional aos estudantes da educação básica pública. A implementação do PNAE se dá por meio de repasses financeiros suplementares do governo federal aos Estados, Municípios e

escolas federais, realizados em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro), com a finalidade de cobrir 200 dias letivos.

De acordo com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009⁵³, pelo menos 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na aquisição direta de produtos oriundos da agricultura familiar para atender alunos matriculados em escolas públicas, filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas com o poder público, abrangendo todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos).

O PNAE representa uma política pública pioneira no Brasil, cuja origem remonta à década de 1930. Sua concepção inicial visava combater os elevados índices de desnutrição e condições patológicas associadas à alimentação inadequada dos estudantes. Contudo, no transcurso das décadas, a mencionada política experimentou diversas modificações normativas, que contribuíram para o seu aperfeiçoamento e ressignificação (FNDE, 2023).

Foi apenas em 2009, com a promulgação da Lei nº 11.947, que a agricultura familiar passou a ser, de fato, contemplada com o direcionamento de, no mínimo, 30% dos recursos transferidos pela União aos demais Entes Federados, à aquisição exclusiva de gêneros alimentícios provenientes desse setor. A inclusão desta prerrogativa na legislação representou um marco importante no processo de evolução do PNAE, uma vez que ampliou o escopo do programa, inicialmente voltado à saúde, para também abraçar o fortalecimento da agricultura familiar.

Outro marco regulatório que merece destaque é a Lei nº 8.913, promulgada em 1994, que também constituiu um avanço significativo no âmbito do PNAE, pois estabeleceu a descentralização da gestão dos recursos destinados à alimentação escolar da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa descentralização impulsionou o programa ao proporcionar maior autonomia administrativa aos entes federativos, permitindo-lhes exercer um planejamento interno mais efetivo, aglutinando os valores repassados pelo governo federal aos recursos próprios do órgão, de modo a contribuir para que não falte merenda aos alunos matriculados na rede pública de ensino.

⁵³ A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, regulamenta a alimentação escolar no Brasil, estabelecendo diretrizes para o fornecimento de refeições aos estudantes da educação básica pública e determinando a utilização de 30% dos recursos do FNDE na compra de produtos da agricultura familiar, além de dar outras providências em relação ao tema.

Ademais, a partir dessa gestão descentralizada, os entes federados passaram a ter a capacidade de adaptar a alimentação escolar às peculiaridades e demandas específicas de cada localidade. Dessa forma, a alimentação fornecida nas escolas pôde se adequar melhor aos hábitos alimentares e às necessidades nutricionais das populações de diferentes regiões, proporcionando refeições mais pertinentes e condizentes com as características culturais e socioeconômicas de cada localidade.

Em um tom mais descontraído, pode-se destacar que raramente se veria uma refeição servindo bode assado (receita típica da região nordeste) no Sul do Brasil, tal como a tradição de beber chimarrão (bebida típica da região sul) seria uma peculiaridade no clima tropical da Amazônia. Ressalte-se que essas sutilezas culturais são uma riqueza brasileira e devem ser respeitadas e incentivadas, inclusive na alimentação escolar. Assim, a descentralização se apresenta como uma ferramenta de valor inestimável, já que permite a cada ente federado a possibilidade de customizar suas políticas públicas conforme a realidade local que lhe é peculiar.

Ainda no cenário de avanços legislativos e normativos, as inovações trazidas pela Resolução nº 06/2020 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabelece as diretrizes e regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil, demonstram uma preocupação crescente com a valorização e priorização de produtos oriundos da agricultura familiar, especialmente no âmbito local e regional. Isso porque, o art. 35, da mencionada resolução, estabelece um critério de preferência para a seleção dos fornecedores, o qual se fundamenta na divisão geográfica elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do ano de 2017⁵⁴, priorizando a aquisição de alimentos produzidos nas proximidades do Ente consumidor.

A fim de ilustrar essa divisão geográfica, apresenta-se a seguinte tabela com a representação da Região Geográfica Intermediária⁵⁵ de Presidente

⁵⁴ Em 2017, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) efetuou uma divisão do território brasileiro em regiões geográficas, categorizadas como imediatas ou intermediárias. Conforme o órgão, essa divisão se fundamentou na malha político-administrativa do país, estabelecendo-se como uma forma adicional de configurar o Território Nacional, visando servir como referência tanto na divulgação de informações estatísticas quanto, eventualmente, na ação governamental para alocação de recursos e implementação de projetos, assim como para a articulação de interesses comuns entre municípios vizinhos.

⁵⁵ As regiões geográficas classificadas como Intermediárias representam metrópoles ou capitais regionais que correspondem a uma escala intermediária entre os estados e os municípios (Regiões Geográficas Imediatas).

Prudente, composta por 55 (cinquenta e cinco) municípios e 4 (quatro) Regiões Geográficas Imediatas⁵⁶, a saber: Presidente Prudente, com 28 (vinte e oito) municípios integrantes; Adamantina-Lucélia, com 10 (dez) municípios integrantes; Dracena, com 12 (doze) municípios integrantes; e Presidente Epitácio-Presidente Venceslau, com 5 (cinco) municípios integrantes.

Tabela 1 – Região Geográfica Intermediária de Presidente Prudente, Estado de São Paulo

Estado	Região Geográfica Intermediária	Região Geográfica Imediata	Número de municípios por Região Geográfica
35 - São Paulo	3505 - Presidente Prudente	350018 - Presidente Prudente 350019 – Adamantina - Lucélia 350020 - Dracena 350021 - Presidente Epitácio - Presidente Venceslau	28 10 12 5

Fonte: IBGE, 2017

Essa perspectiva de valorização dos produtos locais e regionais, além de promover a diversificação da oferta de alimentos nas instituições de ensino, também fomenta a economia local e estimula a construção de uma rede de fornecedores mais próxima e integrada à administração pública⁵⁷. Essa proximidade facilita a comunicação entre os atores envolvidos (Poder Público e pequeno agricultor familiar) e possibilita o estabelecimento de parcerias mais sólidas e duradouras.

Isso, por sua vez, favorece o monitoramento e o controle da qualidade dos alimentos fornecidos, assegurando que os estudantes sejam contemplados com refeições saudáveis e adequadas às suas necessidades nutricionais, tendo em vista que o profissional, responsável pela elaboração dos cardápios da merenda escolar, terá uma maior clareza das culturas produzidas em sua localidade, o que lhe permite fazer um melhor proveito da sazonalidade dos alimentos. A correta elaboração do cardápio, por seu turno, otimiza a logística e os custos associados à distribuição dos

⁵⁶ As regiões classificadas como Imediatas baseiam-se primordialmente nas interações ocorridas no contexto urbano, direcionadas para suprir as demandas imediatas da população.

⁵⁷ De acordo com a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE nº 6/2020, são responsáveis pela gestão dos recursos do PNAE as Entidades Executoras (EEx), que são órgãos, como Secretarias de Educação e escolas federais, bem como as Unidades Executoras (UEX), que são organizações civis vinculadas às escolas, representando a comunidade educativa, e também auxiliam na gestão e execução do programa.

produtos alimentícios, oportunizando, além da diversificação de culturas, uma maior vantagem econômica para a Administração Pública.

A aproximação do agricultor familiar do órgão público adquirente promove, ainda, uma maior efetividade para a política pública. Isso porque, os agentes públicos responsáveis pela instauração e condução do procedimento de aquisição dos gêneros alimentícios podem lançar mão de informações procedimentais aos pequenos agricultores, que, na maioria das vezes, não possuem qualquer conhecimento sobre negócios jurídicos públicos⁵⁸.

Nesse aspecto, cumpre mencionar que o processo licitatório relacionado à aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar poder ser conduzido por meio de um procedimento específico denominado “Chamada Pública”. A natureza jurídica desse procedimento não se enquadra como uma modalidade licitatória, conforme se depreende da Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/21, tampouco encontra amparo nas disposições relativas às compras diretas⁵⁹ dessas legislações. A chamada pública trata-se, na verdade, de um instrumento utilizado pelos órgãos da Administração Pública para comunicar ao mercado interessado sobre a abertura de um processo compra direta.

É relevante ressaltar que, mesmo entre os estudiosos e operadores de licitações públicas no Brasil, a definição de chamada pública ainda permanece pouco compreendida, sendo, em alguns casos, considerada como um procedimento com um fim em si mesmo, tal como as modalidades de licitação. Entretanto, esse procedimento, preferencialmente escolhido pelo legislador pátrio para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, conforme se extrai do inciso I, do art. 24, da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, caracteriza-se como um procedimento *sui*

⁵⁸ Acerca disso, fundamental reconhecer que a efetividade de uma política pública não se limita aos efeitos diretos, decorrentes da própria norma que a institui, mas também aos efeitos indiretos, resultantes de sua aplicação no contexto real da vida cotidiana. Assim, no caso de políticas públicas implementadas por meio de compras governamentais, a aplicação dos princípios relacionados às licitações (que será melhor abordado em capítulo próprio) deve ser realizada em harmonia com os objetivos desejados, priorizando-se o interesse público.

⁵⁹ Compra direta é o termo atribuído pelo legislador para se referir aos casos em que o procedimento de licitação será inexigível, dispensável ou dispensado. Nessas situações, por conta da natureza do objeto, do seu valor ou de circunstâncias fáticas, o órgão público fica autorizado a realizar um procedimento formal menos burocrático para a aquisição ou contratação de bens e serviços. As compras diretas se caracterizam, principalmente, pela ausência de uma modalidade licitatória, isto é, pela precariedade de disputa entre os fornecedores disponíveis (ou não) no mercado.

generis de dispensa de licitação, com uma metodologia quase única⁶⁰ para o caso do PNAE.

Veja bem, o rito procedimental de aquisição não se trata daquele contido na Lei nº 8.666/1993, ou mesmo em sua sucessora (Lei nº 14.133/2021). Na verdade, trata-se de um método de aquisição próprio da agricultura familiar, que inclusive tornou-se popularmente conhecido nos corredores dos órgãos públicos como “Chamada Pública do PNAE”.

Apesar dessa particularidade conferir ao procedimento uma identidade própria, diferenciando-o das modalidades licitatórias tradicionais - o que possibilita ao Estado empregar métodos de contratação que sejam mais vantajosos para os destinatários da política pública -, ela também demanda um maior conhecimento técnico por parte dos atores que compõem essa relação jurídica, podendo levar a dificuldades de participação dos agricultores nos processos de aquisição de gêneros alimentícios.

Esses desafios técnicos enfrentados pelos pequenos agricultores comprometem seu pleno desenvolvimento e a efetivação das políticas públicas voltadas para esse setor (ASBRAN, 2019). Neste cenário, abra-se um parêntese na presente pesquisa para destacar que não se identifica qualquer ato ilícito por parte dos agentes públicos, encarregados da abertura e condução das chamadas públicas, que auxiliam os pequenos agricultores na preparação dos documentos necessários para o procedimento de aquisição. Nesse caso, o interesse público, representado pela finalidade do programa, tem prioridade sobre obstáculos formais, visando facilitar a participação desses atores nos processos de compras promovidos pelo poder público.

Em relação aos benefícios financeiros proporcionados aos agricultores familiares por meio de políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), importante destacar o Relatório de Execução Orçamentária⁶¹, relativo ao exercício de 2022, do Fundo Nacional de Desenvolvimento

⁶⁰ Aqui não se pode deixar de destacar que, apesar de a União estabelecer a chamada pública como procedimento preferencial para as aquisições realizadas no âmbito do PNAE, atribuindo-lhe um mecanismo procedimental diferenciado, este jamais poderá se distanciar dos princípios norteadores das licitações públicas – sejam eles explícitos ou implícitos, conforme ensina a doutrina administrativa -, sobretudo no que diz respeito à transparência e adequada gestão dos recursos públicos, conforme estabelecido no §1º do art. 14 da Lei nº 11.947/09.

⁶¹ Execução orçamentária se trata do processo pelo qual as despesas públicas estimadas são realizadas, conforme estabelecido na Lei nº 4.320/1964. O procedimento de execução do orçamento público é dividido em três etapas cronologicamente organizadas: (i) Empenho; (ii) liquidação; e (iii) pagamento. O empenho consiste na criação de uma obrigação de pagamento pelo Estado, enquanto a liquidação envolve a análise e verificação da execução do negócio jurídico pelo contratado, com a

da Educação (FNDE), que apresenta dados relevantes a respeito desse programa. De acordo com o documento, o governo federal disponibilizou a dotação orçamentária de R\$ 3.615.336.082,00 (três bilhões, seiscentos e quinze milhões, trezentos e trinta e seis mil e oitenta e dois reais) para o PNAE no último ano (FNDE, 2023).

Desse montante, R\$ 3.569.212.484,00 (três bilhões, quinhentos e sessenta e nove milhões, duzentos e doze mil e quatrocentos e oitenta e quatro reais) foram empenhados, sendo liquidada a quantia de R\$ 3.605.229.330,00 (três bilhões, seiscentos e cinco milhões, duzentos e vinte e nove mil e trezentos e trinta reais), que corresponde a 99,72% do total repassado aos entes federados responsáveis pela gestão da aquisição de gêneros alimentícios no contexto do PNAE (FNDE, 2023).

Nesse aspecto, levando em conta a determinação legal de que pelo menos 30% dos recursos alocados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sejam utilizados na aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar, com base no montante liquidado, isto é, de acordo com aquilo que de fato foi gasto, verifica-se que aproximadamente R\$ 1.081.568.799,00 (um bilhão, oitenta e um milhões, quinhentos e sessenta e oito mil e setecentos e noventa e nove reais) foram destinados para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes desse setor, de forma direta e exclusiva.

Entretanto, apesar do valor ser relativamente expressivo, além de ser apenas 30%, a distribuição desses recursos não ocorre de maneira equânime entre os municípios brasileiros. Isso se deve ao fato de os repasses serem calculados com base na quantidade de alunos matriculados na rede pública de ensino, o que resulta em uma maior parcela de recursos destinados aos municípios com maior número de estudantes. Senão, veja-se o que estabelece o inciso I, do art. 47, da Resolução CD/FNDE nº 06/2020:

Art. 47 O FNDE transferirá recursos financeiros de forma automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, nos termos do disposto na Lei nº 11.947/2009, para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, processando-se da seguinte forma:

I – o montante de recursos financeiros destinados a cada EEx, para atender aos alunos definidos no art. 6º desta Resolução, será o resultado da soma

finalidade de atestar o direito do credor em perceber a quantia acertada. Por fim, o pagamento representa a entrega de dinheiro ao credor, eliminando a dívida ou obrigação. Alves Aline (2017, p. 157), esclarece que a execução orçamentária refere-se ao uso de créditos alocados no orçamento do órgão ou na Lei Orçamentária Anual (LOA).

dos valores a serem repassados para cada aluno atendido e será calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$VT = A \times D \times C$ (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D = número de dias de atendimento; C = valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado).

(...)

Dessa forma, municípios menores, muitas vezes caracterizados por uma presença mais significativa da agricultura familiar, acabam recebendo uma parcela menor dos recursos destinados ao PNAE (MACHADO et al., 2018, p. 4.160). Essa situação acaba por prejudicar a promoção desse setor nessas localidades, haja vista que, na medida em que se limita o acesso a recursos financeiros, conseqüentemente, acaba-se frustrando a capacidade de expansão e consolidação desses pequenos produtores no mercado. Tanto é que, de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE (2017), o PNAE sequer aparece como um dos principais programas de fomento à agricultura familiar, sendo o PRONAF⁶², ainda, a principal política pública destinada à agricultura familiar:

A política pública para a agricultura familiar com maior relevância teve início em 1995 com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O objetivo do programa é fortalecer a agricultura familiar por meio do financiamento subsidiado de serviços agropecuários e não agropecuários. (EMBRAPA).

Essa constatação evidencia que a utilização das compras públicas, como instrumento de política pública, ainda consiste em uma prática muito pouco difundida e explorada no Brasil, caracterizando a necessidade de uma maior atenção e empenho na implementação e na promoção dessas iniciativas, que, acima de tudo, representam um dever do Estado⁶³.

⁶² O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído em 1995 no Brasil, é uma iniciativa governamental administrada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que busca impulsionar a agricultura familiar por meio de linhas de crédito especiais. Com foco na geração de renda, permanência do agricultor no campo e desenvolvimento rural sustentável, o programa oferece condições favorecidas para financiar tanto o custeio das atividades agropecuárias e agroindustriais quanto investimentos em infraestrutura produtiva e comercial, além de promover a assistência técnica, extensão rural e capacitação dos agricultores familiares.

⁶³ A importância dessa maior atenção reside no potencial que as compras públicas possuem para contribuir com o cumprimento dos objetivos delineados pela Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 3º, que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Estas metas incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, bem como a garantia de um desenvolvimento nacional sustentável.

Além de ser um instrumento de incentivo à agricultura familiar, vê-se que as compras públicas, a exemplo do PNAE, representam uma política com potencial para o desenvolvimento sustentável. Isso ocorre, pois, ao condicionar a aplicação dos recursos públicos ao atendimento de requisitos específicos relacionados à proteção ambiental, o Estado direciona o mercado para comportamentos socialmente desejáveis, numa substituição da técnica normativa protetivo-repressiva por um método indutivo-premial, à luz das interpretações de Norberto Bobbio (2007) e Eros Grau (2012)⁶⁴.

Da mesma forma, ao adotar práticas sustentáveis em suas contratações, o Estado desempenha um papel exemplar para os particulares, estabelecendo parâmetros para sua atuação, conforme estabelece o artigo 174 da Constituição Federal de 1988.

3.2.3 PRONAF e o Ciclo Vicioso dos Financiamentos na Agricultura Familiar

Políticas públicas, como o PRONAF, desempenham um papel de grande relevância no apoio aos pequenos agricultores, ao viabilizarem o acesso ao crédito. Ao mesmo tempo, contudo, podem resultar em um ciclo vicioso para os empreendimentos familiares, pois estão pautadas em taxas de juros, que apesar de serem consideradas as mais baixas do mercado, como se pode observar da Tabela 2 abaixo, acabam gerando uma relação de dependência do pequeno agricultor em relação à instituição financeira, por meio da obrigação adquirida.

Tabela 2 – Taxa de Juros (%a.a.)

Finalidade	2021/22	2022/23
Custeio e Comercialização		
Pronaf	3,0/ 4,5	5,0/ 6,0
Pronamp	5,5	8
Demais produtores	7,5	12

Fonte: MAPA, Plano Safra 2022/2023

Anote-se que o objetivo do presente trabalho não é desacreditar ou diminuir a importância do acesso ao crédito, que é comumente visto como uma condição crucial para superar a pobreza, pois permite aos agricultores adotar novas

⁶⁴ Vide item 1.3.

tecnologias que aumentem a produtividade e a renda. Entretanto, muitos programas de crédito acabam comprometendo a autonomia dos agricultores, criando relações de dependência e transferindo todos os riscos para eles. Existem, certamente, abordagens mais efetivas para auxiliar os agricultores na construção de suas próprias bases de recursos e na conquista da independência (VAN DER PLOEG, 2019).

A necessidade de recorrer ao crédito tem sido uma peça constante em diversas histórias tristes. No Peru, por exemplo, muitos pequenos produtores estão sempre beirando a fome, apesar de terem à disposição terras ociosas que, se bem manejadas, poderiam fornecer alimento e renda extra para a família. O que falta é dinheiro para a aquisição de sementes e fertilizantes, o aluguel de animais ou trator para preparar a terra, assim como para pagar pela água usada na irrigação. Não há meios, é o que dizem os agricultores peruanos. Obter crédito realmente não parece ser a melhor saída para tal situação, embora tenha sido a combinação de crédito, mercados altamente voláteis e instabilidades climáticas a responsável pela ruína de vários agricultores em épocas passadas. Muitos tiveram que vender seus recursos para saldar empréstimos anteriores e agora se deparam com dívidas exorbitantes que não podem pagar. Para eles, o crédito se torna indisponível, uma vez que os bancos passam a considerá-los delinquentes. (VAN DER PLOEG, 2019).

Na dinâmica do financiamento agrícola, possível identificar um ciclo recorrente que envolve a captação de crédito para a produção, os rendimentos obtidos com a venda dos produtos e a subsequente necessidade de contrair novos financiamentos para quitar o saldo devedor e realizar o próximo plantio. Este ciclo, que pode ser melhor observado a partir da figura abaixo (Figura 4), evidencia a relação de dependência que se estabelece entre os agricultores familiares e as instituições financeiras, uma vez que precisam recorrer continuamente a empréstimos para dar continuidade às suas atividades produtivas.

Figura 3 – Ciclo do financiamento agrícola

Fonte: Elaboração própria

Essa dinâmica, apesar de garantir a continuidade das atividades produtivas, não proporciona autonomia financeira aos pequenos agricultores familiares. Ao invés disso, os mantêm presos em uma relação obrigacional com as instituições financeiras, onde a necessidade de contrair novos empréstimos é constante e inevitável. Essa dependência limita a capacidade dos agricultores de gerir seus próprios recursos e tomar decisões estratégicas para o desenvolvimento de suas atividades.

Além disso, a natureza cíclica deste sistema de financiamento agrícola pode se tornar insustentável, especialmente em casos de inadimplência. Quando os rendimentos obtidos com a venda dos produtos não são suficientes para quitar o saldo devedor e realizar o próximo plantio, os agricultores podem enfrentar dificuldades em acessar novos créditos, sendo que a inadimplência compromete sua credibilidade junto às instituições financeiras, dificultando a obtenção de empréstimos futuros.

Nesse sentido, vale destacar pesquisa realizada na Região Nordeste do país, onde foram observados altos índices de inadimplência por parte dos agricultores familiares, que tiveram dificuldades em conseguir acesso ao crédito disponibilizado através do PRONAF:

Com base nos resultados desta pesquisa, pode-se concluir que o Programa PRONAF não atende à totalidade dos camponeses no Nordeste brasileiro. Os principais fatores que interferem no acesso ao crédito PRONAF pelos agricultores familiares na região Nordeste são: inadimplência do agricultor familiar; assistência técnica e extensão rural insuficiente em quantidade e qualidade para atender a totalidade dos agricultores familiares; excesso de documentos para encaminhar os projetos junto ao agente financeiro; restrição cadastral dos agricultores familiares; e falta de informações e empoderamento pelos agricultores familiares, não sabendo como acessar esta política pública. (LIMA; MEDEIROS; SILVA, 2019, p. 20)

Além de todos esses supramencionados, um outro fator que pode contribuir significativamente para a inadimplência dos agricultores familiares é o método de comércio, que, na maioria das situações, envolve a atuação de intermediários ou atravessadores. Esses atravessadores acabam se apropriando de uma parcela considerável do lucro que poderia ser obtida pelos agricultores, pois acabam negociando os produtos a preços muito abaixo do que seria considerado justo no mercado, gerando prejuízos substanciais para os produtores rurais (COSTA; JORGE NETO, 2011, p. 125). Dessa forma, os agricultores familiares ficam ainda mais vulneráveis e expostos a riscos financeiros, o que pode levar a um endividamento crescente e à inviabilização de suas atividades.

As compras públicas (vide Capítulo 2), em contrapartida, apresentam-se como uma alternativa com potencial de promover maior autonomia aos pequenos produtores rurais e, conseqüentemente, o acesso ao crédito financeiro pela elevação dos índices de adimplência. Por meio dessa estratégia, os agricultores estabelecem um negócio jurídico com a administração pública, atendendo às demandas do poder público no fornecimento de alimentos saudáveis e de qualidade para a população, ao passo que recebem uma remuneração justa e adequada pelos produtos ofertados, servindo, inclusive, como uma política pública complementar ao PRONAF, na medida em que os rendimentos obtidos com os Negócios Jurídicos Públicos podem contribuir para o adimplemento do programa de crédito.

Nesse sentido:

É necessário, portanto, rever a institucionalidade e a forma de operação do PRONAF a fim de reforçar a disciplina financeira, induzir os mutuários a buscarem o máximo de eficiência na utilização dos recursos e **melhorar o sistema de políticas complementares necessárias para promover a efetiva consolidação do agricultor familiar**. (GUANZIROLI, 2007, p. 325) (negrito nosso).

As compras públicas, como o mencionado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), revelam-se, desse modo, como ferramenta com potencial para a inserção dos agricultores familiares no mercado, valorizando a produção local e incentivando a diversificação das culturas. Além disso, programas dessa natureza também podem contribuir para o fortalecimento das redes locais de comercialização e para a garantia da segurança alimentar e nutricional das comunidades envolvidas.

Ao participar das compras públicas, os pequenos agricultores obtêm uma margem de lucro que não está condicionada a obrigações com instituições financeiras, tendo em vista que os ganhos financeiros pautam-se na contraprestação do particular com bens ou serviços, o que lhes confere maior liberdade e autonomia para gerir seus recursos e planejar suas atividades produtivas. Além disso, as compras públicas estabelecem uma relação comercial direta entre o produtor e o consumidor, neste caso, a Administração Pública, permitindo que os agricultores familiares obtenham preços mais justos por sua produção, em consonância com os preços praticados no mercado⁶⁵.

Dessa forma, evita-se a intervenção dos atravessadores, que muitas vezes se aproveitam da vulnerabilidade dessas famílias, pagando valores irrisórios pelos produtos agrícolas e, posteriormente, lucrando com a revenda desses itens. A remoção dos intermediários dessa cadeia comercial não só beneficia os pequenos produtores, garantindo-lhes maior retorno financeiro, contribuindo para a entrada e permanência desse setor no domínio econômico, proporcionando melhores condições de vida e de trabalho para esses agricultores.

Dessa forma, a partir de políticas instrumentalizadas pelas compras públicas, os agricultores familiares podem investir em melhorias e inovações nas suas propriedades, aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos, expandir seus

⁶⁵ Nesse contexto, importante destacar que, seja por meio de licitação ou compra direta, tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021 estabelecem a obrigatoriedade de que as contratações realizadas pela administração pública estejam em conformidade com os preços praticados no mercado. Isso demonstra que, no âmbito das contratações públicas, a obtenção de lucro pelos particulares contratados é considerada um direito legítimo. Isso porque, ambas as legislações preveem, como cláusulas obrigatórias dos contratos administrativos, a necessidade de se estabelecer mecanismos de reajuste de preços, além do reequilíbrio econômico-financeiro do instrumento contratual, sempre que ocorrer variação de preços decorrente de fatores externos, seja por responsabilidade do mercado ou do próprio Estado. Essa disposição normativa assegura que os contratados possam manter uma margem de lucro justa, adaptando-se às eventuais oscilações econômicas, sem prejudicar a efetividade das contratações públicas e a qualidade dos serviços ou produtos fornecidos.

negócios, adotar práticas mais sustentáveis de cultivo, como o uso eficiente de recursos naturais, a manutenção da biodiversidade e a preservação de tradições culturais locais, bem como dispor de recursos para cumprir com as obrigações financeiras contraídas.

Como visto no *capítulo 2* do presente estudo, as políticas públicas de incentivo, mediante a facilitação do processo de contratação pública para mercados sustentáveis, não compreendem uma obrigação isolada do Governo Federal. Muito pelo contrário, a norma geral de licitações (Lei nº 14.133/21), aliada à LC nº 123/2006, permitem a implementação dessas práticas também nos níveis regionais e locais, como se pode observar no caso do Estado do Paraná, que instituiu o programa “Compra Direta Paraná”, que ajuda a fortalecer as economias locais e a preservar a cultura agrícola do estado (PARANÁ, 2022).

3.2.4 Compra Direta Paraná: Uma Análise da Aplicação da LC nº 123/06 no Âmbito da Agricultura Familiar

O Decreto Estadual nº 7.306, de 13 de abril de 2021, estabeleceu o Programa intitulado “Compra Direta Paraná”, uma iniciativa inovadora e socialmente responsável promulgada pelo Estado do Paraná. Esta medida foi concebida para fomentar a aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados, preferencialmente de base ecológica, produzidos unicamente por agricultores familiares vinculados a associações e cooperativas, as quais são selecionadas e categorizadas mediante um processo de Chamada Pública. O objetivo primordial do programa é o fornecimento de alimentos essenciais para a rede de assistência social e grupos populacionais caracterizados por sua vulnerabilidade.

Juridicamente, o programa é sustentado por uma tríade de políticas públicas estaduais. Primeiramente, visa promover o abastecimento e o acesso a alimentos *in natura* para a população em estado de insegurança alimentar, amparado pelo art. 19 da Lei Federal nº 10.696, de 2003⁶⁶, Lei Federal nº 11.346, de 2006⁶⁷, Lei

⁶⁶ Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.

⁶⁷ Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

Estadual nº 15.791, de 2008⁶⁸, Lei Estadual nº 16.565, de 2010⁶⁹, e pelos arts. 16 a 24 da Lei Federal nº 12.512, de 2011⁷⁰.

Em segundo lugar, busca fomentar o desenvolvimento, a inclusão social e produtiva e a organização dos agricultores familiares, com fundamento na Lei Estadual nº 9.917, de 1991⁷¹, e na Lei Federal nº 11.326, de 2006. Finalmente, tem o propósito de incentivar a formação de associações representativas ou cooperativas entre os agricultores familiares para impulsionar seu desenvolvimento, apoiado na Lei Estadual nº 9.917, de 1991, e na Lei Estadual nº 17.142, de 2012⁷².

A dinâmica do programa baseia-se na conexão direta entre o produtor e o consumidor final, cuja intermediação é exercida pelo Estado e não por particulares, por meio de procedimento de dispensa de licitação prevista no art. 4º, da Lei Federal nº 14.628, de 20 de julho de 2023⁷³, que dispõe:

Art. 4º O Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal poderá adquirir, dispensada a licitação, os alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores de que trata o art. 5º desta Lei, observada a disponibilidade orçamentária e financeira e desde que atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - os preços sejam compatíveis com os preços vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos conforme metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA;

II - o valor máximo anual para aquisições de alimentos em cada modalidade, por unidade familiar, por cooperativa ou por outras organizações da agricultura familiar, seja respeitado, nos termos do regulamento;

III - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários e cumpram os requisitos de controle de qualidade previstos na legislação; e

IV - as demais normas estabelecidas para compra específica de cada modalidade sejam observadas, na forma estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA.

§ 1º Na hipótese de impossibilidade de cotação de preços no mercado local ou regional, produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais.

Através de regras instituídas por meio de editais, as pequenas associações e cooperativas agrícolas têm a oportunidade de fornecer seus produtos

⁶⁸ Institui, no âmbito do estado do paraná, a política estadual de segurança alimentar e nutricional, conforme específica e adota outras providências.

⁶⁹ Estabelece a definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN/PR.

⁷⁰ Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.

⁷¹ Dispõe sobre a política agrícola estadual.

⁷² Estabelece a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo.

⁷³ Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária

diretamente a entidades que prestam assistência social, como hospitais, asilos e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (PARANÁ, 2022, s.p.).

Veja-se que ao eliminar intermediários privados da relação negocial, essa estratégia assegura uma maior remuneração aos agricultores, fortalecendo a economia local e incentivando práticas agrícolas sustentáveis. Isso porque, um dos pontos mais notáveis do programa é a priorização da agricultura orgânica. Enquanto a agricultura convencional ainda encontra espaço, o programa incentiva de forma mais expressiva a produção orgânica, pagando valores superiores por produtos sustentáveis (PARANÁ, 2022, s.p.).

Além disso, ao se examinar os impactos socioeconômicos do programa “Compra Direta Paraná”, possível contemplar a amplitude de seus efeitos, vez que, por um lado, entidades assistenciais recebem alimentos de alta qualidade, garantindo a segurança alimentar, onde grupos mais vulneráveis têm acesso a uma nutrição adequada, que em muitos casos seria inacessível devido a restrições financeiras. Por outro lado, agricultores, sobretudo aqueles voltados para a produção orgânica, são incentivados a manter ou migrar para práticas mais sustentáveis, fortalecendo uma cultura agrícola responsável e consciente no Estado do Paraná.

Ressalte-se que a preferência pela agricultura orgânica, nesse sentido, não se dá somente por seu caráter ambientalmente responsável, mas também porque representa uma postura de resistência frente a um sistema agroindustrial frequentemente dependente de insumos químicos e práticas insustentáveis, tendo em vista que até o ano de 2016 a opção pela aquisição de produtos sustentáveis ainda era muito precária no Estado do Paraná, tal como asseveram Ana Beatriz Goes Maia Marques e Rozane Marcia Triches (2022, p. 506).

A Tabela 3, a seguir, demonstra que entre os 11 municípios paranaenses verificados, apenas cinco possuíam políticas públicas locais para aquisição de alimentos produzidos de forma orgânica:

Tabela 3 - Municípios do Estado do Paraná selecionados para a pesquisa com base nos dados de aquisição de alimentos orgânicos entre 2014 e 2016

Estrato	Município	Aquisição FNDE*	Aquisição verificada in loco	População (nº de habitantes)**	Mesorregião***
Até 20 mil habitantes	Santana do Itararé	Adquire orgânicos	Não adquire orgânicos	5.249	Norte-pioneiro
	Nova Laranjeiras	Adquire orgânicos	Não adquire orgânicos	11.241	Centro-sul
	Guaraniaçu	Não adquire orgânicos	Não adquire orgânicos	14.582	Oeste
De 20 mil a 100 mil habitantes	Castro	Adquire orgânicos	Adquire orgânicos	67.084	Centro Oriental
	Marechal de Cândido Rondon	Adquire orgânicos	Adquire orgânicos	46.819	Oeste
	Francisco Beltrão	Não adquire orgânicos	Não adquire orgânicos	78.943	Sudoeste
De 100 mil a 500 mil habitantes	Pinhais	Adquire orgânicos	Adquire orgânicos	117.008	Metropolitana de Curitiba
	Ponta Grossa	Adquire orgânicos	Adquire orgânicos	311.611	Centro Oriental
	Toledo	Não adquire orgânicos	Não adquire orgânicos	119.313	Oeste
Acima de 500 mil habitantes	Curitiba	Adquire orgânicos	Adquire orgânicos	1.751.907	Metropolitana de Curitiba
	Londrina	Não adquire orgânicos	Não adquire orgânicos	506.701	Norte Central

Fonte: MARQUES; TRICHES, 2022, p. 506

De acordo com a Agência Estadual de Notícias do Estado do Paraná (2022, s. p.), “em 2021, o número de consumidores orgânicos no País cresceu 63%, segundo a Organis, organização especializada no setor”, o que inclui as regiões supra indicadas. A Associação de Produtores Orgânicos da Região de Londrina (Apol), que reúne 54 produtores, por exemplo, passou a ser beneficiada pelo programa paranaense, que incentivou os agricultores ao cultivo de gêneros alimentícios orgânicos, sobretudo após o episódio pandêmico causado pelo vírus Covid-19 no período compreendido entre 2019 e 2022 (PARANÁ, 2022).

Assim sendo, a implementação de políticas públicas de incentivo à transição para uma agricultura orgânica demonstra uma evolução significativa na maneira como a sociedade, e o próprio agricultor, enxergam e valorizam a produção agrícola. O papel do direito promocional, neste contexto, é observado a partir do estabelecimento de incentivos, como a desburocratização do sistema de compras públicas e o desembolso de valores equivalentes à média do mercado para produtos de origem orgânica.

Ao intervir sobre o domínio econômico, condicionando os negócios jurídicos públicos a práticas socialmente desejáveis, o Estado inverte seu papel

histórico de entidade punitiva e passa a induzir/estimular os indivíduos causadores de externalidades negativas em atores responsáveis com questões de interesse público, tal como a produção livre de insumos químicos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Desse modo, ao invés de o Estado punir os produtores com sanções negativas, ele oferece alternativas (sanções positivas) que, além de preservar o meio ambiente e a saúde, também conferem autonomia financeira aos destinatários da norma, conforme analisado no tópico anterior.

Este programa paranaense demonstra que, através de iniciativas de compras públicas direcionadas, é possível promover práticas agrícolas sustentáveis, valorizar o pequeno produtor rural e gerar benefícios econômicos tangíveis tanto para os produtores quanto para a comunidade em geral.

Diante disto, a Lei Complementar nº 123/06 emerge como um instrumento legal fundamental para expandir e fortalecer iniciativas semelhantes em todo o Brasil. O parágrafo único do art. 47 desta lei estabelece um marco legal importante, pois prescreve o seguinte:

Art. 47, Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, **enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte**, aplica-se a legislação federal. (Negrito nosso).

Isso abre um caminho promissor para a instituição de programas de compra direta para a agricultura familiar em diversas regiões do país, uma vez que possibilita a criação de normas jurídicas mais favoráveis do que a própria lei complementar.

A instituição de políticas públicas pela criação de normas mais favoráveis para aquisição de, por exemplo, alimentos orgânicos no contexto da agricultura familiar pode fomentar uma série de benefícios socioeconômicos e ambientais, desde que incentive a produção sustentável local, reduzindo a dependência de insumos químicos e práticas agrícolas prejudiciais ao meio ambiente. Para que o pequeno empreendedor possa ter acesso à referida política, será necessário, então, que se demonstre o cumprimento dos quesitos legais, o que pode ser feito mediante a criação de selos públicos locais de produção livre de agrotóxicos.

Além disso, a compra direta de produtos da agricultura familiar por órgãos públicos pode oferecer um mercado estável e confiável para os pequenos produtores, garantindo-lhes uma fonte de renda mais segura e previsível. Essa

estabilidade econômica é crucial para a manutenção da vida rural, para o combate à pobreza no campo e, sobretudo, para a democratização dos recursos públicos.

Outro aspecto importante é a promoção da equidade social. Programas que prezam pela aquisição de alimentos orgânicos podem ser especialmente benéficos para grupos sociais vulneráveis, como famílias de baixa renda, comunidades rurais isoladas e, até mesmo, portadores de patologias que são influenciadas pela ingestão de alimentos contaminados (tais como pacientes oncológicos), proporcionando-lhes acesso a alimentos frescos e nutritivos a preços acessíveis. Isso pode contribuir significativamente para a melhoria da saúde e bem-estar dessas comunidades.

Por fim, iniciativas como o “Compra Direta Paraná”, evidenciam que políticas bem estruturadas e integradas podem influenciar positivamente a cadeia de produção e consumo, incentivando práticas agrícolas mais sustentáveis, valorizando o pequeno produtor rural e proporcionando benefícios econômicos diretos e indiretos aos seus destinatários. Em outros termos, a experiência do Estado do Paraná destaca a potencialidade de uma transição consciente e bem planejada, que promove não apenas uma economia local fortalecida, mas também uma população mais saudável, garantindo acesso a alimentos de qualidade para grupos mais vulneráveis, reafirmando o compromisso do Estado com a equidade sócio-econômico-ambiental.

CONCLUSÃO

O panorama do relacionamento entre a Administração Pública brasileira e seus administrados é vasto e intrincado, isso porque desde os albores da formação do Estado moderno, essa relação tem sido continuamente moldada e redefinida, revelando-se não meramente como uma expressão do exercício autoritário do poder estatal, mas sim como uma complexa tessitura de obrigações, deveres e responsabilidades que essa entidade tem para com aqueles que residem em seu território.

Essa evolução histórica, sedimentada em séculos de interações, encontrou nas políticas públicas um instrumento hábil para o entendimento dos interesses coletivos e acionamento da máquina pública para atendê-los. Essas políticas – que merecem ser de Estado - podem assumir diversas formas, incorporando-se, inclusive, dos meios administrativos para a sua implementação, como o que se propõe neste trabalho.

A utilização dos negócios jurídicos públicos, enquanto destinação do poder de compras estatal para o fomento da agricultura familiar evidencia, de forma clara, que não há barreiras para a formação de políticas públicas, que tenham como objetivo garantir direitos fundamentais constitucionalmente positivados. E é no Direito Público que os programas estatais encontram sua regulamentação, pois é este ramo do Direito que fornece os instrumentos legais e as diretrizes necessárias para que o Estado possa operacionalizar e concretizar os valores e princípios inscritos em seu ordenamento jurídico.

Em meio a essa vasta relação jurídico-administrativa, emerge uma figura de inegável relevância: os negócios jurídicos públicos, cujos objetivos transcendem a mera formalidade de acordos e procedimentos para escolha do melhor fornecedor para a Administração Pública, representam mecanismos estratégicos e vitais que o Poder Público pode - e deve - utilizar para dar vida a políticas públicas, e, em um espectro ainda mais amplo, para garantir e efetivar os direitos e garantias fundamentais da República Federativa do Brasil, no âmbito da Constituição Federal de 1988.

Sob essa perspectiva, os negócios jurídicos públicos ganham contornos ainda mais significativos quando observados sob a lente do desenvolvimento socioambiental. Esta perspectiva outrora poderia ser vista como um

mero *slogan* ou ideal distante, mas que hoje se afirma como a pedra angular das práticas administrativas modernas, representando uma síntese harmoniosa e indispensável de progresso econômico, equidade social e, de forma intransigente, responsabilidade e respeito ao meio ambiente.

Não se trata de uma novidade, mas a legislação recente, notadamente a Lei Nacional nº 14.133/2021, revela um novo olhar, de uma consciência estatal renovada que reconhece a urgência de alinhar os mecanismos administrativos, como os processos licitatórios, com uma visão sustentável e integrada. Uma grande parcela dos gastos públicos é destinada à aquisição de produtos e contratação de serviços pelo Poder Público, que possui em seu domínio esse valioso instrumento capaz de orientar a própria consciência produtiva do mercado. O dinheiro público não deve ser visto somente sob uma perspectiva econômica, assim como os negócios jurídicos públicos não podem ser tomados com uma finalidade unicamente utilitarista. As compras públicas, assim como toda e qualquer atividade administrativa, devem ser analisadas sob uma perspectiva de múltiplos fatores, em que todos convirjam na satisfação dos interesses da coletividade.

Os negócios jurídicos públicos sustentáveis representam, assim, um conceito emergente e essencial na intersecção do Direito Público com as políticas de desenvolvimento sustentável, pois abrange uma série de práticas e estratégias legais e administrativas que o Estado utiliza para celebrar suas relações negociais, pautando-se em um desenvolvimento equilibrado, que integra considerações econômicas, sociais e ambientais (*Triple bottom line*). A definição desses negócios jurídicos vai além da mera conformidade com a legislação existente, abrangendo também uma abordagem proativa do corpo administrativo, na incorporação de princípios de sustentabilidade em todas as esferas da atividade estatal.

Uma das principais características dos negócios jurídicos públicos sustentáveis seria a implementação de práticas que consideram o impacto das decisões governamentais sobre o meio ambiente a longo prazo, representando uma evolução dos métodos tradicionais de contratação e gestão pública, refletindo uma mudança de paradigma em direção a uma administração mais consciente e responsável.

Em outros termos, além de considerar fatores como custo e eficiência, a Administração Pública deve também avaliar o impacto ambiental, a viabilidade a

longo prazo e o alinhamento com os objetivos de desenvolvimento nacional sustentável ao selecionar fornecedores e serviços. Isso pode incluir a preferência por produtos ecologicamente corretos, serviços que promovam a eficiência energética e empresas que demonstrem práticas de responsabilidade social corporativa.

Os negócios jurídicos públicos sustentáveis, ao incorporar critérios de sustentabilidade nas decisões de contratação e aquisição do Estado, têm o potencial de transformar significativamente o mercado, especialmente empreendimentos de menor escala, como o setor agrícola familiar, historicamente marcado por desafios e marginalização.

Primeiramente, os negócios jurídicos públicos sustentáveis podem fornecer um mercado estável e acessível para os produtos da agricultura familiar. Ao priorizar a compra de produtos locais e sustentáveis nas licitações públicas e respectivos contratos, o Estado pode criar um canal direto de apoio aos agricultores familiares. Isso não só garante uma fonte de renda mais segura para estes micro e pequenos produtores, mas também incentiva práticas agrícolas sustentáveis, alinhadas com a noção promocional do direito.

Além disso, esses negócios jurídicos têm um papel crucial na promoção da segurança alimentar e nutricional. A agricultura familiar é frequentemente associada à produção de alimentos frescos, orgânicos e diversificados. Ao integrar esses produtos nas compras públicas, por exemplo, em escolas, hospitais e penitenciárias, o Estado não só apoia a economia local, mas também contribui para uma alimentação mais saudável e nutritiva para a população, especialmente em comunidades vulneráveis.

Outro aspecto importante é a promoção da justiça social. Muitos agricultores familiares no Brasil enfrentam desafios significativos, incluindo acesso limitado a mercados, crédito e tecnologia. Os negócios jurídicos públicos sustentáveis, ao focar em critérios de inclusão social nas suas práticas de contratação, podem ajudar a superar essas barreiras, proporcionando aos pequenos produtores melhor acesso a recursos e oportunidades de mercado.

Nesse liame, o direito promocional ocupa um lugar de destaque no potencial transformador dos negócios jurídicos públicos, na medida em que políticas públicas, como o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Compra Direta Paraná, não conferem apenas incentivos ou prêmios aos agricultores, mas uma

verdadeira reconceituação do papel do pequeno agricultor, proporcionando-lhe meios para crescer e, simultaneamente, adotar práticas sustentáveis.

Desta forma, ao se debruçar sobre o vasto e multifacetado universo que entrelaça as políticas públicas e os negócios jurídicos públicos, o que se revela é uma paisagem rica em oportunidades – como a promoção da autonomia da agricultura familiar e obtenção de comportamentos socialmente esperados por parte desta -, mas também repleta de desafios. No entanto, uma questão se faz presente: a busca pela sustentabilidade dos negócios estatais não é uma mera opção, mas uma imperatividade que deve ser devidamente observada pelos agentes públicos e fiscalizada pelos órgãos internos e externos à Administração Pública, no enredo dos ideais de *accountability* que compõem o cenário da gestão pública moderna.

A relação entre os negócios jurídicos públicos sustentáveis e a agricultura familiar brasileira é, portanto, multifacetada e profundamente benéfica, tendo em vista que não apenas fortalece a economia local e promove práticas agrícolas sustentáveis, mas também contribui para a segurança alimentar, justiça social e proteção ambiental, alinhando as ações do Estado com os objetivos de desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALINE, Alves. **Contabilidade pública avançada**. Grupo A, 2017. E-book. ISBN 9788595020153. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595020153/>. Acesso em: 05 mai. 2023.

ALTAFFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de Agricultura Familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito Civil - Teoria Geral**. Vol. 2. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NUTRIÇÃO (ASBRAN). **Avanços sociais e desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2019**. Disponível em: <https://www.asbran.org.br/noticias/avancos-sociais-e-desafios-do-programa-nacional-de-alimentacao-escolar>. Acesso em: 05 de março de 2023.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os conceitos Fundamentais**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596700. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596700/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

BARZOTTO, Luis Fernando. **Positivismo Jurídico**. In: BARRETO, Vicente de Paulo Barreto. **Dicionário de Filosofia do Direito**. São Leopoldo/RS e Rio de Janeiro: Unisinos e Renovar, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556275123/>. Acesso em: 19 mar. 2024.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Editora Unijuí, 2019. E-book. ISBN 9788541902939. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

BEZERRA, Gleicy Jardi; SCHLINDWEIN, Madalena Maria. **Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil**. Interações, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 3-15, jan./mar. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Baccaccia Versani. Barueri-SP: Editora Manole, 2007.

_____. **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**.

Brasília: CONSEA, 2004.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2023). **Relatório de Gestão 2022 - Gestão Orçamentária e Financeira**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2022/gestao%20orcamentaria%20e%20financeira>. Acesso em: 4 de maio de 2023.

_____. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). **Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-familiar/sobre-o-tema>. Acessado em 21 de abril de 2023.

_____. IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16362-atlas-do-espaco>. Acesso em: 07 de maio de 2023.

_____. IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.

_____. IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.

_____. INESC – Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos. **A conta do desmonte**. Balanço do Orçamento Geral da União 2021.

_____. Instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA). **Financiando o desenvolvimento sustentável: o papel das compras públicas**. Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e públicas. Brasília: Ipea, 2012. p. 499-530.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União 2009.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acesar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>. Acesso em: 5 maio 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão democrática dos recursos públicos**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014.

_____. Ministério da Saúde. **Combate ao Aedes aegypti: prevenção e controle da dengue, chikungunya e zika**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/a/aedes-aegypti>. Acesso em: 15 de março de 2023.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Responsabilidade socioambiental**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental.html>. Acesso em: 23 abr. 2023.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Produtos**

orgânicos: sistemas participativos de garantia. Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo. – Brasília: Mapa/ACS, 2008.

_____. Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. **Intoxicações agudas por agrotóxicos: atendimento inicial do paciente intoxicado.** Curitiba: SES/PR, 2018.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. **Depois do capitalismo, o gerencialismo democrático.** Rev. adm. empres. 61 (3), 2021.

BRITO, Raíssa Carneiro de. Síndrome de gabriela: resistência e aceitação de tecnologias de informação e comunicação em uma comunidade rural de João Pessoa. **Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba.** 2015.

BUCCI, Maria Paula D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555595758. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555595758/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

_____. GASPARDO, Murilo; JÚNIOR, Alberto A. **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos.** Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553602247. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602247/>. Acesso em: 29 mai. 2023.

CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org.) **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.** Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CARVALHO, P. **Bolsonaro e a frase que resume a compreensão de proteção social.** Le Monde Diplomatique Brasil, 4 de junho de 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/bolsonaro-e-a-frase-que-resume-a-compreensao-de-protecao-social>. Acesso em: 8 de junho de 2023.

CASTRO, Antônio Maria Gomes de. et al. **Juventude rural, agricultura familiar e políticas de acesso à terra no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

COSTA, Célio José Pereira da; JORGE NETO, Paulo de Melo. **Fatores determinantes da inadimplência do crédito rural PRONAF em áreas de assentamento de reforma agrária no Nordeste do Estado do Pará.** Economia e Desenvolvimento, Recife (PE), v. 10, n. 1, 2011.

CYPRESTE, Aline Silva Tavares. Licitações sustentáveis – instrumento legal de promoção da sustentabilidade: um estudo da aquisição de bens na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. **Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória,** 2013.

DAROLT, Moacir. **Agroecologia: definição, lições aprendidas e desafios.** 2019.

Disponível em: <https://www.ufrgs.br/obema/agroecologia-definicao-licoes-aprendidas-e-desafios/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 16 mai. 2023.

EMBRAPA. **Área de Reserva Legal (ARL): Módulo fiscal**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Acesso em: 10 de agosto de 2023.

_____. **Agricultura Familiar: Sobre o tema**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-familiar/sobre-o-tema>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

FAO. **Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política**. Santiago, Chile, 2014.

FILHO, Ilton Norberto R. **Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability**. 1ª Edição. Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502182776. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502182776/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 16 mai. 2023.

GASPARINI, Diogénes. **Direito administrativo**. Editora Saraiva, 2011. E-book. ISBN 9788502149236. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/>. Acesso em: 16 mai. 2023.

GOMES, Orlando. **Contratos**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645640. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645640/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 301-328, abr/jun 2007. Impressa em abril 2007.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559770038. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 11 jun.

2023.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. United States of America, New York, 2001.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país**. Brasília: Sebrae, 2017.

JUBILUT, L. L.; REI, F. C. F.; GARCEZ, G. S. **Direitos humanos e meio ambiente: minorias ambientais**. Editora Manole, 2017. E-book. ISBN 9788520455753. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520455753/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

JUNIOR, Humberto Theodoro. **Negócio Jurídico**. Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788530992835. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992835/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**; Tradução: João Baptista Machado – 8ª ed. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

LARINI, Lourival. Praguicidas. In: OGA, Seizi. **Fundamentos de Toxicologia**. São Paulo: Atheneu Editora de São Paulo, 1996.

LIMA, Leopoldo Oliveira de; MEDEIROS, Marcos Barros de; SILVA, Maria José Ramos da. Identificação das dificuldades de acesso ao PRONAF pelos agricultores familiares no Nordeste brasileiro. **Revista de Extensão da UNIVASF**, Petrolina, v. 7, n. 2, p. 006-025, 2019.

LONDRES, Flavia. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida**. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira; SCHMITZ, Bethsáida de Abreu Soares; GONZÁLEZ-CHICA, David Alejandro; CORSO, Arlete Catarina Tittoni; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de; GABRIEL, Cristine Garcia. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 12, p. 1-12, dez. 2018.

MAGALHÃES, Marcos F. **Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável: ASG + P**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774159. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774159/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MARQUES, Ana Beatriz Goes Maia; TRICHES, Rozane Marcia. **Aquisição de alimentos orgânicos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no Paraná**. *Desenvolv. e Meio Ambiente*, v. 60, p. 502-520, jul./dez. 2022.

MARRA, Luciana Cardoso. A Mitigação do Princípio da Publicidade no Processo Licitatório na Modalidade Convite. **Revista Curso de Direito da Universidade**

Federal de Uberlândia, Uberlândia, v. 34, p. 193-200, 2006.

MARTINS, José de Souza. Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil. **Seminário Interno sobre “Dilemas e Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Brasil, com ênfase no Agrícola e Rural na Primeira Década do Século XXI”**. Santiago do Chile: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO, 2001. Disponível em: http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/brasil/souza. PDF. Acesso em: 06 de abril de 2023.

MARTLELO, A. (2022, 10 de dezembro). **Relembre frases polêmicas de Paulo Guedes, o 'posto Ipiranga' de Bolsonaro na economia**. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/10/relembre-frases-polemicas-de-paulo-guedes-o-posto-ipuranga-de-bolsonaro-na-economia.ghtml>

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 9788597015997. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo, Malheiros, 2019.

MENDES, Francisco, S.; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance - Concorrência e combate à corrupção**, 1ª edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Trevisan, 2017.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional** (Série IDP. Linha doutrina). Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620506. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em: 30 mai. 2023.

_____. SILVA, Raphael Carvalho da; FILHO, João Trindade C. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. Editora Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788547218515. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547218515/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MICHAEL W. Bauer; B. Guy Peters; Jon Pierre. Policy analysis pathways to administrative resilience: Public bureaucracies ruled by democratic backsliders as a transnational challenge. STG. **Policy Papers Issue**, 2021/03, March, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ. **Compras públicas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://www.mpc.pr.gov.br/index.php/compras-publicas-e-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods/>. Acesso em: 8 jul. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 29 mai. 2023.

NÓBREGA, Mailson; RIBEIRO, Alessandra. **A Economia: como evoluiu e como funciona - Ideias que transformaram o mundo, 1ª Edição**. Editora Trevisan, 2016. *E-book*. ISBN 9788599519974. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788599519974/>. Acesso em: 12 out. 2023.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, **Revista de cultura e política**, São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), 44, p. 27-103. 1998.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 maio 2023.

PARANÁ. Agência Estadual de Notícias. **Compras públicas impulsionam produção e consumo de alimentos orgânicos no Paraná**. 06 abr. 2022. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Compras-publicas-impulsionam-producao-e-consumo-de-alimentos-organicos-no-Parana>. Acesso em: 10 de agosto de 2023.

PEREIRA, Ana Lúcia; GABRIEL, Fábio Antonio; SOUZA, Reginaldo Motta de. Reflexões sobre a educação do campo e a Revolução Verde. **Revista Educação Online**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 66-79, set-dez 2017.

PERES, F.; MOREIRA, J. C.; DUBOIS, G. S. **É veneno ou é remédio? Agrotóxicos, saúde e ambiente**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2003, v. 1, p. 21-41.

QUINTINO, S. M.; PASSOS, A. M. A. dos; MORET, A. de S. Potencialidades sustentáveis da biodiversidade da Amazônia para a agricultura familiar. In: **2º Encontro Rondonienses de Administradores e Tecnólogos**, Porto Velho. Anais. Porto Velho: Conselho Federal de Administração, p. 79-97, 2017.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Editora Manole, 2018. *E-book*. ISBN 9788520455791. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520455791/>. Acesso em: 12 out. 2023.

RAMBO, José Roberto; TARSITANO, Maria Aparecida Anselmo; LAFORGA, Gilmar. Agricultura familiar no Brasil, conceito em construção: trajetória de lutas, história Pujante. **R. Ciênc. Agroamb.**, v.14, n.1, p.86-96, 2016.

RUIZ MIGUEL, Alfonso. El principio de jerarquía normativa. In: LAPORTA, Francisco J. Constitución: problemas filosóficos. Madrid: **Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**, 2003. p. 93-109. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79380.pdf>. Acesso em: 06 de abril de 2023.

SCARPA, Fabiano. **Pegada ecológica: qual é a sua?**. São José dos Campos, SP: INPE, 2012.

SAVOLDI, Andréia; CUNHA, Luiz Alexandre. Uma abordagem sobre a agricultura familiar, Pronaf e a modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na década de 1970. **Revista Geografar**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná - UFPR,

Programa de Pós-Graduação em Geografia, v. 5, n. 1, p. 25-45, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/geografar/article/view/17780>. Acesso em: 06 de abril de 2023.

Sem autor. **Orgânicos estão 30% mais caros que alimentos convencionais nas feiras do Paraná: confira preços.** CI Orgânicos. Rio, 16 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://ciorganicos.com.br/noticia/organicos-estao-30-mais-caros-que-alimentos-convencionais-nas-feiras-do-parana-confira-precos/>. Acesso em: 10 de agosto de 2023.

SERINTER/DF. Secretaria de Relações Internacionais. **Agenda 2030: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Publicado em 11 de maio de 2021. Atualizado em 15 de março de 2022. Disponível em: <https://www.internacional.df.gov.br/agenda-2030-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 09 de novembro de 2023.

SILVA, Carlos Augusto Mello da. **Emergências toxicológicas: princípios e prática do tratamento de intoxicações agudas.** Editora Manole, 2022. E-book. ISBN 9786555767551. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555767551/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SILVA, Sandro Pereira. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

SINGER, Paul. Economia solidária versus economia capitalista. **Sociedade e Estado**, 16 (1-2), 2011, p. 100-112.

SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional.** Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596915. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/>. Acesso em: 06 jul. 2023.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe. (2019). Entre a dependência e a autonomia: o papel do financiamento para a agricultura familiar. **AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia.** Disponível em: <http://aspta.org.br/article/entre-a-dependencia-e-a-autonomia-o-papel-do-financiamento-para-a-agricultura-familiar/>. Acesso em: 5 maio 2023.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina Péres Rodrigues da. Censo Agropecuário 2006: uma crítica ao recorte metodológico. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, n. 6, p. 9-13, fev. 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=135. Acesso em: Acesso em: 06 de abril de 2023.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2, 1887, p. 197-222.

