



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1481/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0069/14.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Eduardo Tuma, que visa instituir Programa Licitação Sustentável.

A propositura pretende instituir uma série de regras gerais que objetivam fomentar a licitação sustentável em nosso Município e, em apertada síntese, estabelece como critério preferencial nas licitações a aquisição de produtos e a contratação de serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais nacionais e internacionais, estabelecendo que essa preferência poderá alcançar produtos, serviços e obras que apresentem um acréscimo em seu preço, em relação ao preço de mercado, de até 25% (vinte e cinco por cento).

O projeto ainda esclarece em seus artigos 5º, 6º, 7º e 8º os critérios de sustentabilidade exigíveis para a aquisição de bens e a contratação de serviços ou obras.

Em sua ideia central, qual seja, a instituição de critérios que garantam a observância da sustentabilidade das licitações e contratações públicas, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

Com efeito, o projeto foi apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal, 13, incisos I e II, 37, caput, todos da Lei Orgânica do Município, considerando a natureza tipicamente local da matéria referida na propositura.

Insta observar que a matéria de fundo versada no projeto – preservação do meio ambiente – representa uma das maiores preocupações da atualidade tendo sido alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, com a determinação constitucional de que o Poder Público deverá defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI, da Constituição Federal).

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever poder do Município de zelar pelo meio ambiente em seu artigo 7º, inciso I.

Vale mencionar, como exemplo de preocupação do legislador municipal, o art. 162 da Lei Orgânica que vislumbra uma diretriz traçada ao Poder Público para que adote medidas de proteção ao meio ambiente, desta feita em uma vertente mais corretiva, ao estimular a mudança de comportamento das empresas que atuam no Município, para que utilizem práticas que acarretem menor impacto ambiental:

“Art. 162. O Poder Público estimulará a substituição do perfil industrial das empresas localizadas no Município, incentivando a transformação para indústrias de menor impacto ambiental, ficando vedada a instalação ou desenvolvimento de qualquer nova atividade, comprovadamente poluidora a partir, da promulgação da presente Lei.” (grifamos)

A licitação sustentável pode ser conceituada, na lição de Carlos Eduardo Lustosa da Costa, em sua monografia intitulada “As licitações sustentáveis na ótica do controle externo” apresentada no curso de Especialização em Auditoria e Controle Governamental do Tribunal de Contas da União (TCU) “como um procedimento administrativo que objetiva escolher a proposta mais vantajosa para a administração pública com respeito ao princípio da isonomia levando em consideração ainda critérios sustentáveis”. (in <http://portal2.tcu.gov.br>).

Na lição de Vagner Bertoli, “licitação sustentável” é instrumento a ser utilizado pela Administração Pública nas compras e prestações de serviço na busca de um meio ambiente ecologicamente sustentável para as presentes e futuras gerações. Em suas palavras:

“A Administração Pública, responsável por grande parte da contratação de produtos e serviços, deve adotar posturas em licitações, de modo a conscientizar a todos sobre a responsabilidade social com o meio ambiente. Objetiva ser indutora na produção de produtos e serviços alinhados com o desenvolvimento sustentável, pois, desta forma, o custo benefício será maior”. (In: Licitação Sustentável, Revista Eletrônica Jus Vigilantibus, Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/42701>>. Acesso em: 01 agosto 2011)

Dessa forma, vemos que a inclusão de critérios ambientais nas compras e contratações de serviços nas licitações públicas tem como objetivo a transformação desses contratos administrativos em instrumento para intervenção na cadeia produtiva de forma positiva.

Sobre esta vertente, cuida de matéria relativa à licitação e contratos, sobre a qual compete à União estabelecer regras gerais, aplicáveis também aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, resultando daí a edição da Lei Federal nº 8.666/93.

Cabe observar e ressaltar que a proposta encontra fundamento na nova redação conferida ao art. 3º da Lei nº 8.666/93, segundo a qual a licitação destina-se a garantir a observância da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, bem como na Constituição Federal, art. 225, “caput”, que prevê o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito de todos, impondo ao Poder Público a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, o projeto encontra fundamento na competência legislativa suplementar para editar regras que deem maior eficácia aos princípios da licitação (art. 30, inciso II, CF/88).

Com relação à legislação infraconstitucional, cita-se como fundamento a Lei Federal nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, e estabelece o Poder Público como fomentador de atividades para o desenvolvimento sustentável, a própria Lei de Licitação nº 8.666/93, art. 12, inciso VII, ao estipular que o requisito de impacto ambiental deverá ser observado na contratação de obras e serviços e por fim, a Lei dos Crimes Ambientais nº 9.605/98, em seu art. 72, § 8º, ao impor sanções administrativas restritivas de direitos para aqueles que venham a desrespeitar as normas que visam à preservação do meio ambiente sustentável, sem prejuízo das sanções penais e civis.

Resta claro, em vista do exposto, que ao se levar em conta a temática abordada, o projeto se encontra apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

No entanto, não obstante a temática “licitação sustentável” encontre fundamento na legislação vigente e seja competência e atribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, certo é que esse conceito deve ser analisado à luz dos demais princípios e normas norteadoras do procedimento licitatório.

A propositura pretende especificamente criar um critério de preferência para a aquisição de produtos e a contratação de serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade. Para isso, estabelece que tais produtos, serviços e obras poderão ter um acréscimo em seu preço, em relação ao preço de mercado, de até 25% (vinte e cinco) por cento.

Nesse aspecto, algumas outras considerações afiguram-se pertinentes.

Com efeito, cabe observar que a conceituação de “proposta mais vantajosa” também apresentou uma evolução na doutrina, de maneira que ela não é mais pura e simplesmente sinônima de menor preço na medida em que, embora a aquisição de um produto sustentável possa demandar mais recursos financeiros, seus custos de uso, de manutenção e descarte podem vir a ser menores. Como exemplo, podemos citar a aquisição de lâmpadas de maior eficiência energética que, embora mais dispendiosas no momento da compra têm o seu custo inicial diluído no tempo com a economia de energia elétrica que proporcionam.

Mas não é apenas isso. O entendimento doutrinário tem caminhado no sentido de definir como “proposta mais vantajosa” não apenas aquela atrelada à vantagem financeira, mas também a ambiental. Nessa linha, a Lei Federal nº 12.462/11 que instituiu o regime diferenciado de compras estabelece que:

“Art. 19. O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o maior dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme dispuser o regulamento”. (grifo nosso)

Nesse sentido a lição de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 11ª edição, São Paulo, 2009):

“O critério de seleção da melhor alternativa não é sempre a maior vantagem econômica. Deve-se examinar se a busca pela maior vantagem não colocará em risco outros valores, de hierarquia superior. Se a solução economicamente mais vantajosa puser em risco a integridade de vidas humanas, o Estado deverá optar por alternativa. Está obrigado a escolher via mais onerosa economicamente, mas adequada a preservar a integridade dos indivíduos”.

Por fim cumpre observar que o § 1º do artigo 4º do projeto estabelece como limite máximo à majoração do preço do produto, obra ou serviço sustentável o percentual de 25% (vinte cinco por cento) sobre o preço corrente no mercado, sendo esse percentual, portanto, um teto máximo de acréscimo no preço que poderá ser alcançado nas chamadas licitações sustentáveis.

Por se tratar de matéria afeta à preservação do meio ambiente e à licitação e contratos, a aprovação do projeto dependerá do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município, devendo ser realizadas durante a sua tramitação pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica.

O projeto está amparado, dentre outros, no art. 30, inciso I e II; 22, inciso XXVII; 23, inciso VI; e 225, caput, da Constituição Federal e nos arts. 13, incisos I e II; 37, caput, e 129 da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para: i) adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa com a supressão da indicação de endereços eletrônicos e normas específicas da ABNT uma vez que a reprodução de seus números num texto legal poderá redundar numa lei desatualizada, caso sofram alterações ou venham a ser substituídos; ii) alterar a redação do § 1º do art. 4º para deixar mais claro que o percentual nele previsto é, na verdade, um limite, um teto máximo para as contratações/aquisições sustentáveis; iii) alterar a redação dos arts. 5º e 8º para lhes conferir uma natureza mais programática; iv) suprimir o § 3º do art. 8º porque descabido estipular multa para a própria Administração Pública; v) inserir o previsto no § 7º do art. 8º no rol dos incisos do caput do art. 8º dando-lhe, assim, uma feição mais programática; vi) alterar a redação dos §§ 5º e 6º do art. 8º aglutinando-os num só parágrafo; vii) suprimir o art. 9º por extrapolar os limites da competência suplementar para legislar sobre licitação e contratos.

Dessa forma, sem prejuízo de demais considerações de mérito das Comissões Pertinentes, sugere-se:

SUBSTITUTIVO Nº _____ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 069/14.

Institui o programa Licitação Sustentável, no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído o programa Licitação Sustentável, instrumento municipal de desenvolvimento econômico e social sustentável.

Art. 2º Subordinam-se ao Programa Licitação Sustentável os órgãos da Administração Direta, as entidades da Administração Indireta e as sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Município de São Paulo.

Art. 3º São objetivos do Programa Licitação Sustentável:

- I - promover o desenvolvimento sustentável;
- II - proteger os ecossistemas;
- III - favorecer uma sociedade mais justa;
- IV - manter uma economia viável e equilibrada; e
- V - elevar a qualidade de vida da população.

Art. 4º Nos processos de licitação, os órgãos da Administração Direta, as entidades da Administração Indireta e as sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Município de São Paulo poderão estabelecer margem de preferência para produtos, serviços e obras que atendam às normas técnicas de sustentabilidade ambientais nacionais e internacionais.

§ 1º A margem de preferência referida no caput deste artigo não poderá ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) em relação ao preço de mercado, com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 2 (dois) anos.

§ 2º Nos estudos referidos no § 1º deste artigo, serão considerados:

I - o ciclo de vida do produto, devendo o processo de extração e fabricação do produto e de descarte de matérias-primas e subprodutos dar-se sob circunstâncias justas para o meio ambiente e a sociedade;

II - comprovação de qualidade, alto desempenho e durabilidade do bem, com a dissolução do custo no tempo, demonstrando sua viabilidade econômica;

III - demonstração da minimização do consumo de energia e de demais processos em virtude de sua durabilidade.

§ 3º Os estudos referidos nos § 1º e 2º deste artigo serão efetuados por entidade certificada.

Art. 5º Para o fim de aquisição de bens, os órgãos da Administração Direta, as entidades da Administração Indireta e as sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Município de São Paulo perseguirão os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

I - bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme as Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) vigentes;

II - bens com certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação a seus similares;

III - bens acondicionados em embalagens que lhes reduzam o volume;

IV – bens acondicionados em embalagens fabricadas com material reciclável;

IV - bens que não contenham substâncias perigosas como mercúrio, chumbo e cádmio em concentração acima das recomendadas;

V - fornecedores praticantes da logística reversa, em caso de bens que contenham substâncias perigosas, de acordo com os critérios da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Art. 6º Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotem as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços:

I - utilização de produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos que obedeçam às classificações e às especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);

II - adoção de medidas que evitem o desperdício de água tratada;

III - realização de programa interno de treinamento para seus empregados para redução de consumo de energia elétrica e água e de geração de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

IV - separação dos resíduos recicláveis descartados e a destinação ambiental adequada para pilhas e baterias usadas ou inservíveis na fonte geradora.

Art. 7º A contratação de serviços de lavagem dos veículos do Município deverá observar a necessidade do prestador do serviço de adotar o sistema de lavagem ecológica, com uso de produtos de limpeza que não agridam o meio ambiente e com mecanismos de lavagem que viabilizem, comprovadamente, economia de água.

Art. 8º Os projetos básicos e executivos para contratação de obras e serviços de engenharia serão elaborados considerando o art. 12 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores, a utilização tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, a manutenção e a operacionalização da edificação e o consumo de energia e água, bem como as seguintes diretrizes:

I - uso de equipamentos de climatização mecânica, bem como de novas tecnologias de resfriamento de ar que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes em que sejam indispensáveis;

II - automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental e uso de sensores de presença;

III - uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;

IV - uso de energia solar, ou de outra energia limpa, para aquecimento de água;

V - uso de sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;

VI - uso de sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes;

VII - aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem sua captação, seu transporte, seu armazenamento e seu aproveitamento;

VIII - utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados ou biodegradáveis e com reduzida necessidade de manutenção;

IX - comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou do serviço;

X – disponibilização de tomadas nas garagens e locais de estacionamento de veículos automotores para a recarga de baterias de motores movidos à energia elétrica.

§ 1º Para fins de execução, conservação e operação das obras públicas, será priorizado o emprego de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local.

§ 2º Os instrumentos convocatórios e os contratos de obras e serviços de engenharia deverão exigir:

I - o uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, sempre que existir a oferta de agregados reciclados, capacidade de suprimento e custo inferior em relação aos agregados naturais; e

II - o fiel cumprimento do Projeto de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil — PGRCC.

§ 3º Para efeitos de fiscalização, todos os resíduos removidos deverão estar acompanhados de Controle de Transporte de Resíduos, em conformidade com as Notas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas vigentes sobre o assunto e com a Lei Federal nº 12.305, de 2010, disponibilizando campo específico na planilha de composição dos custos.

§ 4º No projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser observadas as normas ambientais vigentes, devendo o instrumento

convocatório estabelecer diretrizes sobre a área de gestão ambiental dentro das empresas, bem como exigir a comprovação de que o licitante adota práticas de desfazimento sustentável ou reciclagem dos bens que forem inservíveis para o processo, de reutilização.

Art. 9º As aquisições que envolverem o emprego de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa deverão ser precedidas de comprovação de procedência legal.

Art. 10. Postes e outros equipamentos destinados a suportar placas indicativas de nomes de logradouros e de sinalização de trânsito deverão ser confeccionados com material especial, entendido como ecologicamente correto, para atender aos princípios da sustentabilidade ambiental.

Art. 11. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/11/2014.

GOULART (PSD) - Presidente

FLORIANO PESARO (PSDB) - Relator

ARSELINO TATTO (PT)

CONTE LOPES (PTB)

EDUARDO TUMA (PSDB)

GEORGE HATO (PMDB)

JULIANA CARDOSO (PT)

SANDRA TADEU (DEMOCRATAS)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 13/11/2014, p. 136

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.