**SUSTENTABILIDADE E DIREITO AO FUTURO: O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA CONSULTIVA PARA ALÉM DO PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.**

**Resumo**

A advocacia pública exerce papel de destaque nas contratações públicas e tem o dever de controlar, como segunda linha de defesa, os atos da administração pública. Com o fenômeno da constitucionalização do direito, a sustentabilidade vai além da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável nas contratações públicas, competindo a advocacia pública harmonizar a efetividade do princípio da sustentabilidade com a imprescindível proteção do meio ambiente.

**Palavras-chave: Direito Ambiental, Direito Administrativo, Advocacia Pública, Governança, Sustentabilidade.**

**Abstract**

Public advocacy plays a prominent role in public procurement and has the duty to control, as a second line of defense, the acts of public administration. With the phenomenon of the constitutionalization of law, sustainability goes beyond the application of the principle of sustainable development in public procurement, with public advocacy competing to harmonize the effectiveness of the principle of sustainability with the essential protection of the environment.

**Keywords: Environmental Law, Administrative Law, Public Advocacy, Governance, Sustainability.**

**INTRODUÇÃO**

Com o advento da Constitucionalização do Direito, os pilares da sustentabilidade passaram a estar dispostos no mandamento constitucional, tornando-se importante preceito a ser observado pela administração pública. A Advocacia Pública, enquanto órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Estado possui um papel fundamental na orientação e no diálogo de políticas públicas sustentáveis, traçar de novos caminhos para a consolidação dos objetivos estabelecidos na própria legislação.

Entretanto, das muitas competências previstas no arcabouço constitucional e legal, ganham destaque as atuações consultivas relativas a aplicação do princípio do desenvolvimento nacional sustentável no âmbito das licitações e contratações públicas, especificamente em atendimento ao mandamento inserto no art. 38 da Lei 8.666/93, que traz como atribuição do órgão de assessoria, a aprovação das minutas de editais, contratos, acordos ou convênios, bem como a elaboração de pareceres sobre a dispensa e inexigibilidade. Ocorre que esta atuação da advocacia do estado, a qual deve primar pelos objetivos propostos na própria legislação, por muitas vezes leva ao entendimento de que aliada a função judicial, são as únicas searas em que a advocacia pública se debruça.

Daí a que se propõe o presente estudo analisar a proteção do meio ambiente pela Advocacia Pública, a partir do referido princípio, mas ir além, discorrendo sobre as outras formas de atuação da advocacia pública na seara ambiental e suas implicações, passando pelos conceitos de desenvolvimento sustentável, da advocacia pública enquanto função essencial à justiça e seus desdobramentos.

**1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SEUS CONTORNOS DE JURIDICIDADE.**

Embora o conceito de proteção ao meio ambiente esteja carregado de mutabilidade, sendo consagrado ao longo das eras e construído ao longo do tempo, delimita-se a pesquisa na constitucionalização do tema.

Como aponta Gustavo Binenbojm (2008), a vinculação direta da Administração à Constituição não mais permite falar, tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas, isso sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juricidade.

Com isso, necessário observar as previsões constitucionais e sua irradiação sobre o direito ambiental, harmonizando conceitos legais com a incidência material da norma maior.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL,1998).

É bem sabido que tal princípio insurge como direito fundamental coletivo, tornando-se importante preceito a ser observado especificamente pelo Poder Público em sua finalidade, como bem coloca José Afonso da Silva (2003):

O ambientalismo passou a ser tema de elevada importância nas Constituições mais recentes. Entre elas deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana, não como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria em Constituições mais antigas. (SILVA, 2003)

Neste sentido, o autor ainda comenta que foi a intenção do poder constituinte impor a necessidade da atuação estatal na proteção do meio ambiente, nomeando o poder público e a coletividade como responsáveis pela proteção do direito, comentando que a “*Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista”* e carregada de princípios:

Princípio é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lha dá sentido harmônico. (SILVA, 2006, 91).

Entretanto, ao longo da história vemos um paradoxo entre o desenvolvimento industrial e a preservação do meio ambiente, sendo o conceito de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade socioambiental justamente o pilar de uma mediação entre os interesses.

A sustentabilidade socioambiental, conceito que conta com previsão no art. 20 da Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e foi responsável por regulamentar o art. 225 art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, diz:

Art. 20.A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em **sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica**.

§ 1o A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

§ 2o A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3o O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica.

§ 4o A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. (BRASIL, 2000)

Ainda sobre o conceito, Fritjof Capra (2005) entende que sustentabilidade é um complexo de organização que tem como características: reciclagem, interdependência, parceria, flexibilidade e diversidade. Para o autor a sustentabilidade não se refere apenas à preservação e conservação do meio ambiente na relação homem e meio, mas também relação entre as cinco características já citadas, além dos princípios da ecologia referentes à sustentação da vida: redes, ciclos, energia solar, alianças, diversidade e equilíbrio dinâmico.

Vemos que a legislação ambiental brasileira ainda dispõe sobre o conceito na lei 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), em seu art. 2º:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. (BRASIL, 1981)

Todos os dispositivos e conceitos acima relacionados corroboram com a natureza pública da proteção ambiental, pois a proteção do meio ambiente irradia de uma previsão de competência do próprio Estado. Ser um bem de uso comum do povo significa ser um bem que se relaciona a um direito transindividual.

No que diz respeito à propriedade, alguns escritores argumentam que esta é uma nova categoria de bens introduzida pela Constituição de 1988, denominada bens difusos. Segundo Fiorillo (2013), os bens difusos consistem em duas propriedades importantes para uma qualidade de vida saudável e são compartilhadas na sociedade.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não resulta em nenhuma prerrogativa privada, mas no exercício em comum e solidário do mesmo ambiente com todos os seus bens. Seguindo nessa mesma linha, o art. 225, §1º do texto Constitucional estabelece que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; ,

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988).

Segundo o Édis Milaré (2007):

A partir da tutela constitucional, o processo educativo relacionado com o meio ambiente adquire uma dimensão transcendental, visto que ele se associa às finalidades do Estado enquanto representação da própria sociedade como decorrência de um pacto social. (MILARÉ, 2007)

Assim, entende-se como dever do Estado a proteção e preservação do meio ambiente para presentes e futuras gerações, e para isso, a utilização de todo o aparato institucional e legal para a efetivação da previsão constitucional e principiológica, bem como, a intervenção nas formas de promoção de sustentabilidade.

**2. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NA LEI Nº 8666/93 E NA LEI Nº 14.133/2021.**

Das funções mais conhecidas da Advocacia Pública na consecução da proteção do meio ambiente e sustentabilidade destacam-se o alcance do princípio do desenvolvimento nacional sustentável nos processos licitatórios.

Entretanto, para além de uma perspectiva de análise de conformidade do cumprimento dos requisitos previstos nas leis de licitações e contratações públicas, visando a sustentabilidade e a atuação judicial das demandas, a advocacia pública possui competência de orientar a atuação estatal de maneira preventiva e sobrepor, em alguns casos, a vontade dos governantes para a garantia do direito ao meio ambiente, como resultado fundamental do entendimento de que a advocacia pública é função essencial à justiça.

Para que se possa entender melhor esses conceitos, necessário tecer alguns comentários sobre o já citado princípio do desenvolvimento nacional sustentável, que surgiu no cenário das contratações públicas por meio da Lei nº 12.349, de 16 de dezembro de 2010, ao alterar o texto da Lei nº 8.666/93, com o objetivo de justamente ratificar o princípio no âmbito das contratações públicas sem deixar de lado o fomento do mercado interno, passando o art. 1º da Lei nº 8.666/93 a vigorar com o seguinte texto:

Art. 1o A Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso) (BRASIL, 1993).

Tais apontamentos são essenciais para a compreensão de que o princípio do desenvolvimento nacional sustentável emana da já comentada previsão constitucional contida no art. 225 da *carta magna.* Para alguns autores como Juarez Freitas, a sustentabilidade é multidimensional, nos seus vieses ético, jurídico político, social, econômico e ambiental. (FREITAS, 2011 p. 337).

É o princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro,o direito ao bem estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos. (FREITAS, 2011, p. 51).

Neste cenário, o Decreto Federal nº 7.746/2012 foi o responsável por regulamentar o artigo 3º da supracitada Lei, estabelecendo normas gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável a serem observadas no curso da licitação. Vejamos o disposto no parágrafo 4º sobre as diretrizes de sustentabilidade:

Art. 4º Para os fins do disposto no art. 2º , são considerados critérios e práticas sustentáveis, entre outras:

I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia; IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra; VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento. (BRASIL, 2012)

Assim, ao entabular regulamentação sobre os critérios de sustentabilidade na licitação, o princípio alcança sua forma objetiva de aplicação adquirindo maior efetividade. Note-se que para a Advocacia Geral da União - AGU, a inclusão do princípio do desenvolvimento nacional sustentável foi altamente significativa para a efetivação da licitação sustentável:

Trata-se de fundamento jurídico sólido e de cristalina interpretação. Isto porque, ao introduzir no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como finalidade do procedimento licitatório, no mesmo patamar normativo das finalidades anteriores (quais sejam a realização do princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa), fez com que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável passasse a ser um fator de observância cogente pelo gestor público nas licitações. (NACIONAL, 2021).

Para a Rachel Biderman, as chamadas licitações sustentáveis podem ser também conceituadas como “compras públicas sustentáveis”, “ecoaquisição”, “compras verdes”, “compra ambientalmente amigável” e “licitação positiva”, vejamos:

(...) é uma solução para integrar considerações ambientais esociais em todosos estágios do processo da compra e contratação dos agentes públicos (de governo) com o objetivo de reduzir impactos à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos. A licitação sustentável permite o atendimentodas necessidad es específicas dos con sumidores finais por meio da comprado produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade.(BIDERMAN, 2016).

Tais imperativos vindicam esforços para a consolidação do princípio constitucional de proteção do meio ambiente para as futuras gerações e que conforme menciona o autor Eduardo Fortunato Bim (2010), a Lei de Licitações já contém os elementos necessários se praticar a licitação sustentável sem que haja violação à economia e à competitividade, bastando para tanto que a aquisição seja tecnicamente justificada e conste da descrição do produto ou serviço a ser adquirido, bem como, nos casos de julgamento dos tipos melhor técnica e técnica e preço, constem os critérios de pontuação claros e objetivos.

Tal foi a importância da consolidação do princípio que logo em 1º de abril de 2021, com a edição da Lei nº 14.13339, denominada Nova Lei de Licitações, o mandamento manteve-se hígido, sendo atribuído a ele o status de objetivo, o qual deve ser aplicado nas contratações. Vejamos o artigo 5º e inciso V do artigo 11 da referida Lei:

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. [...] (BRASIL, 2021)

Assim, tal princípio passou a ser um norteador no processo de licitação e contratações públicas, por estas possuírem como um de seus objetivos o atingimento da finalidade principal, o interesse público. Note-se que com o advento da Lei 14.133/2021, o enfoque do processo licitatório passou a ser não somente a economicidade e efetividade, mas sim, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, e não mais a seleção da proposta mais vantajosa, conforme previa o artigo 3o da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Menciono ainda que o artigo 11, inciso I, da Lei no 14.133/2021, também previu como elemento a ser considerado na contratação mais vantajosa para a Administração Pública, o ciclo de vida do objeto (BRASIL, 2021). Ou seja, a concepção de contratação mais vantajosa deve prever o ciclo de vida do objeto. Nesse sentido, a previsão do artigo 11, inciso I, da Lei no 14.133/2021, deve estar em consonância com a previsão do artigo 34, § 1º, da referida lei, vejamos:

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento. (BRASIL, 2021)

Note-se que a lei passa a não somente considerar o valor da contratação, mas sua forma de manutenção, corroborando mais uma vez com o princípio da sustentabilidade da contratação ao longo do tempo e do melhor atendimento ao interesse público. Ressalte-se que neste cenário a Lei 14.133 conferiu importante responsabilidade a advocacia pública ao estabelecer não apenas a imputação ao controle prévio e formal das contratações, mas definindo-a como agente promotora da boa governança pública. Em vários artigos observamos a intenção legislativa de integrar a Advocacia Pública neste processo, a teor do disposto no art. 7º; art. 19, IV; parágrafo único, do art. 168; e, inciso II, do art. 169.

Tais considerações são relevantes para o entendimento de que compete ao Órgão de assessoria jurídica do estado promover o exame de filtragem de eventuais irregularidades e eventual descumprimento das exigências relativas a sustentabilidade da contratação, pois a Lei Geral de Licitações estabeleceu a obrigatoriedade de todos os processos seletivos de contratação de bens, obras e serviços serem previamente aprovados pelo órgão de assessoria jurídica da Administração, cuja atuação deve ser independente e autônoma visando não apenas realizar análise de conformidade, mas pensar nas implicações futuras. Mas não somente isto, nos leva a perceber que a atuação da advocacia pública não é meramente rito de cumprimento de *checklists*, mas busca por soluções que possam orientar o gestor público no melhor atendimento ao interesse social pretendido.

**3. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ENQUANTO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA.**

Segundo o autor Antonio Herman Benjamin, os advogados públicos contribuíram sobremaneira para a consolidação do Direito Ambiental Brasileiro, na obra *“Direito ambiental e as funções essenciais à Justiça: o papel da Advocacia de Estado e da Defensoria Pública na proteção do meio ambiente”* de organização do autor, ele ressalta:

(...) o Procurador do Estado, no exercício de sua função pública, tem oportunidade de analisar, desde sua gênese até a sua discussão em juízo, a consecução de políticas públicas ambientais. Sob esta perspectiva, poder-se-ia afirmar que o Direito Ambiental brasileiro deve muito de sua existência à Advocacia Pública. (BENJAMIN, 2011, pág 09)

Ainda segundo o autor, a competência dos advogados públicos, está relacionada à infinitas possibilidades de promoção do Direito Ambiental a partir do normal exercício de suas funções institucionais, sejam em pareceres na área consultiva, seja em juízo, em sede de ação civil pública, ação popular, execução de multas ambientais, usucapião de áreas protegidas, e etc, sendo parceira da defesa da cidadania ambiental e do Estado Democrático de Direito:

Os Advogados Públicos têm, evidentemente, por missão constitucional zelar pela proteção do erário , pelo controle dos atos internos da Administração e dos direitos da população economicamente hipossuficiente. E, no momento em que simultaneamente promovem a proteção do meio ambiente, não devem afastar-se um milímetro de suas missões, já que a lesão ao meio ambiente é também lesão ao erário, à moralidade administrativa, e a um direito difuso que também conta com a população carente como sua titular. (BENJAMIN, 2011, pág 10)

É necessário ressaltar que a Advocacia Pública atua sempre na defesa do interesse público, vejamos o que diz o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso a respeito do tema:

O interesse público primário é a razão de ser do Estado, e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica - quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas. [...] essa distinção não é estranha à ordem jurídica brasileira. É dela que decorre, por exemplo, a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. Ao primeiro cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário. Aliás, a separação clara dessas duas esferas foi uma importante inovação da Constituição Federal de 1988. É essa diferença conceitual entre ambos que justifica, também, a existência da ação popular e da ação civil pública, que se prestam à tutela dos interesses gerais da sociedade, mesmo quando em conflito com interesses secundários do este estatal ou até dos próprios governantes. [...] O interesse público secundário não é, obviamente, desimportante. Observa-se o exemplo do erário. Os recursos financeiros provêem os meios para a realização do interesse primário, e não é possível prescindir deles. Sem recursos adequados, o Estado não tem capacidade de promover investimentos sociais nem de prestar de maneira adequada os serviços públicos que lhe tocam. Mas, naturalmente, em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário. A inversão da prioridade seria patente, e nenhuma lógica razoável poderia sustentá-la (BARROSO, 2005).

Ressalto que diante do Mandamento Constitucional (art. 132) e na forma Art. 182, CPC/2015:

Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta. (BRASIL,2015)

Além da atuação contenciosa, que contempla não só a representação judicial, mas também extrajudicial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os advogados públicos exercem atividades consultivas, de assessoramento e orientação aos dirigentes do Poder Executivo das respectivas unidades federadas (art. 131, parte final, da Constituição), logicamente, tal disposição no processo fático da atuação do Advogado Público este vai se voltar a proteção e defesa do meio ambiente e dos direitos humanos.

Lembrando que o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994), invoca a essencialidade da Advocacia Pública tal como fez a Constituição de 1988. Vejamos:

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.[...]

Art. 3º [...] § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.(BRASIL,1988).

É de se ponderar também que nas palavras de Cláudio Grande Júnior (2011):

(...) a advocacia pública é o conjunto de funções permanentes, constitucionalmente essenciais à Justiça e ao Estado Democrático de Direito, atinentes à representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público e judicial dos órgãos, conselhos e fundos administrativos excepcionalmente dotados de personalidade judiciária, bem como à prestação de consultoria, assessoramento e controle jurídico interno a todos as desconcentrações e descentralizações, verificáveis nos diferentes Poderes que juntos constituem a entidade federada. (GRANDE JÚNIOR, 2011)

Neste sentido, um outro aspecto de grande relevância a ser observado é o de que o Advogado Público está condicionado a uma grande proximidade com o Administrador Público, logo, em diversas vezes poderá ser o legitimado com a ciência imediata sobre determinado ato de improbidade, note-se que embora o Ministério Público tenha primordial atuação na legitimação de tutela do patrimônio público do meio ambiente, ele não é o único com o múnus.

A advocacia pública exerce importante papel no combate à ineficiência das políticas públicas ambientais segundo as palavras da autora Angélica Ommati (2018):

A advocacia tem compromisso social, e tem uma função que extrapola a sua condição profissional e de defesa de interesses particulares, porque, além de indispensável à administração da Justiça (art.133,CF), é o advogado “defensor do estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade de seu ministério à elevada função pública que exerce.” (Código de Ética, art.2º). [...] Diz-se advocacia pública aquela que aconselha ou patrocina interesses de pessoas jurídicas de direito público, interesses em que prevalece não a vontade do agente mas a da coletividade consagrada no ordenamento constitucional ou legal. (conf. SESTA, Mário Bernardo – A Advocacia de Estado. Posição Institucional. Revista de Informação Legislativa, n.117, p.191). Por tal circunstância, são esses interesses superiores aos dos particulares e indisponíveis pelos respectivos gestores, configurando regime jurídico que extrapola dos limites administrativos para impregnar o regramento processual, como adiante se examinará. (OMMATI, 2018)

Neste ínterim o advogado público está inserido em diversos contextos relacionados a proteção do meio ambiente e promoção da sustentabilidade, principalmente no tocante a sua implementação, o que como já vimos anteriormente, é diferente da teoria simples, conforme pontua Antônio Herman Benjamim(2003):

Nesse sentido, já afirmamos: "A legislação ambiental é um nada quando não cumpre seus objetivos através de um programa eficiente de implementação".28 Em todas as áreas do fenômeno jurídico, "seja por interesse pessoal ou I corporativo, seja por mero comodismo ou por outras razões, o certo é que não se deve esperar o cumprimento espontâneo de normas que estabeleçam limites e 29 "- imponham deveres aos administrados" . Daí a enorme importância do estudo da implementação legal, objetivando assegurar a obediência dos regulados. (BENJAMIM, 2003)

Assim, podemos verificar que a atuação da advocacia pública não se limita ao cenário das contratações, vejamos o que diz o autor Carlos Irigaray (2011):

a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federados constituem funções da maior relevância e devem ser exercidas com independência e eficiência, orientando a atuação estatal e sobrepondo o interesse público primário aos caprichos de governantes transitórios que, não raramente, tentam privatizar a ação política com prejuízo ao meio ambiente e à sociedade. (CARLOS IRIGARAY, 2011).

Logo, não está limitada a atuação e ao poder de decisão do governante, mas deve buscar agir em estrita observância à legalidade e aos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, daí a necessidade da autonomia e independência técnica e funcional no exercício de sua profissão.

Por fim, um dos aspectos de grande relevância a ser observado é de que o princípio da sustentabilidade depende, na maioria das vezes, em evitar a lesão ao meio ambiente tutelado, daí insurge, uma das mais importantes atuações da advocacia de estado, a prevenção.

A advocacia consultiva, conforme relata Diogo Figueiredo Moreira Neto(1992), relaciona-se com o que ele diretamente denomina “advocacia preventiva”, “uma forma de atuar passiva, na qual a função é provocada pelo interessado, e uma forma ativa, na qual é exercida sem provocação, em caráter fiscalizatório”. (NETO, 1992).

Ainda segundo o autor, a autonomia técnica da advocacia pública tem contribuído para a tomada de decisões com bases em argumentos técnicos e não apenas políticos, evitando com que o patrimônio público venha sofrer lesões:

Assim diversificada, a advocacia de Estado vem apresentando certas características operacionais cada vez mais nítidas: a discricionariedade técnica, a despolitização, a privatividade e a independência funcional. A discricionariedade técnica orienta a tomada de decisões segundo padrões objetivos cientificamente informados, sem interferência de considerações outras de qualquer natureza: o advogado do Estado decide e atua conforme sua ciência e sua consciência; segundo o Direito e sua convicção. Por isso mesmo, as ações da advocacia de Estado, no exercício de suas funções, são despolitizadas. Não importa o conteúdo de conveniência e oportunidade das escolhas dos agentes políticos e administrativos, mas apenas a sua submissão à ordem jurídica. (NETO, 1996).

Com base nessa compreensão, possível pensar que o constituinte autorizou a advocacia pública a sindicar o mérito administrativo, sempre que verificar vícios nos elementos do ato administrativo – que são totalmente vinculados, como por exemplo, o sujeito, a forma e a finalidade em sentido amplo.

**CONCLUSÃO.**

Assim, podemos concluir que a advocacia pública exerce funções de consultoria, assessoramento, fiscalização e conciliação do Poder Público no âmbito da busca pela sustentabilidade e proteção ao meio ambiente. Que sua atuação tem grande relevância por gozar de autonomia no exercício funcional e não se limita a vontade do governante, buscando tutelar o bem jurídico protegido pela Constituição.

Conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a Advocacia Pública de Estado possui “natureza neutral e permanente”, e atua “no apoio e no controle externo de juridicidade da governança pública do Estado”. Cabendo a advocacia pública atuar, preventiva ou em concordância com as funções de governança, impedindo a prática de atos eivados de antijuridicidade, evitando possíveis e gravosas consequências contrárias ao interesse público.

Portanto, no âmbito da consultoria, não se restringe apenas a realizar exame dos autos, mas auxiliar o gestor preventivamente na busca pela finalidade pública, atuando de forma operacional de maneira técnica e autônoma, não sucumbindo a valoração política.

Na fiscalização, é um dos agentes mais próximos a figura do gestor público e muito pode contribuir para a probidade dos atos administrativos.

Quanto a conciliação, possui competência legal de conciliar o desconforto administrativo, competência atribuída pela Lei nº 13.140/2015 - Lei da Mediação, a qual dispõe sobre a mediação entre particulares e a autocomposição no âmbito da administração pública.

A Lei nº 14.133/2021 impôs a advocacia pública a função de agente promotor da boa governança pública, transformando a atuação formal em materialmente mitigada, uma vez que participa de muitos centros de decisão e pode viabilizar soluções jurídicas eficazes em todas as fases do processo, propondo melhoria nas políticas públicas, na implementação de fluxogramas e controles internos fundamentados na gestão de risco e ações estratégicas.

Alfim, propõe-se a seguinte tese: “*Os Procuradores do Estado, no exercício de suas atribuições, podem apreciar a constitucionalidade dos atos do poder público, sindicando o mérito administrativo sempre que verificar vícios nos elementos do ato administrativo – que são totalmente vinculados, como por exemplo, o sujeito, a forma e a finalidade em sentido amplo, atuando como agente promotor de governança ambiental sustentável*”.

**REFERÊNCIAS**

BENJAMIM, Antonio Herman. **Congresso Internacional de Direito Ambiental** (7:2003: São Paulo, SP**) Direito, água e vida = Law, Water and the web of life** / organizado por C76d Antonio Herman Benjamin. - São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

BENJAMIN, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). **Advocacia Pública E Meio Ambiente: Direito, Dever, Desafios.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BIDERMAN, Rachel, et. al. **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt\_licitacoes/ publicacoes/Guia de compras publicas sustentáveis Acesso em: 23 de jul de 2023.

BIM, Eduardo Fortunato. **Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável,** FCGP, ano 9, n. 108, dez.2010, p. 27-47.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de jul de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.746 de 05 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. [(Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm#art1). Brasília, DF, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm. Acesso em 10 de jul de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil [...]. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: http https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 de jul de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 10 de jul de 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, [1981]. Disponível em: http https://www. https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/l6938. htm. Acesso em: 10 de jul de 2023.

BRASIL. **Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 10 de jul de 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.985/2000, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. [...]. Brasília, DF, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2007- 2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 10 de jul de 2023.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável.** CIPOLLA, Marcelo Brandão, tradução. São Paulo: Cultrex, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylva Zanella**. Licitações e contratos administrativos: inovações da lei 14.133/21**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 100.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 14ª ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GRANDE JÚNIOR. Cláudio. **A Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito. Direito e Justiça.** 2011. Paraná Online. Disponível em: http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/85844/?noticia =A+ADVOCACIA+PUBLICA+NO+ESTADO+DEMOCRATICO+DE+DIREITO Acesso em: 23 de jul de 2023.

MILARÉ. Édis. ***Direito do Ambiente. A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário.*** 5ª. Ed. São Paulo: Editora RT, 2007, título II – A base constitucional da proteção do ambiente; item 4. A constituição de 1988, pág 147 a 177. Material da 1ª aula da Disciplina Direito Ambiental Constitucional, ministrada no Cursp de Pós Graduação Lato Sensu TeleVirtual em Direito Ambiental e Urbanístico – UNIDERP/REDE LFG.

NACIONAL, A.G.U. **Licitações e contratos**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-delicitacoes-e-contratos/copy5\_of\_AGUGuiaNacionaldeContrataesSustentveis4edio1.pdf p.20. Acesso em: 26 de jul de 2023.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira**. A advocacia de Estado e as novas competências federativas**.Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996. Acesso em
10 de ago de 2023.

OMMATI, Fides Angélica. **Advocacia pública - algumas reflexões**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: . Acesso em: 31 jul. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo***.* São Paulo: Malheiros Editora, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998, 2004.