



**CONFORME SOLICITAÇÃO DO AUTOR, ESTA
PRODUÇÃO INTELECTUAL POSSUI RESTRIÇÃO
DE ACESSO**



**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOUTORADO ACADÊMICO**

MONIQUE RAMONA ALVES CARASAI

**DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA, CONTROLE EXTERNO E SUSTENTABILIDADE:
A CONTRIBUIÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E
DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA RUMO À EFETIVIDADE DAS
AQUISIÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

CAXIAS DO SUL

2026

MONIQUE RAMONA ALVES CARASAI

**DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA, CONTROLE EXTERNO E SUSTENTABILIDADE:
A CONTRIBUIÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E
DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA RUMO À EFETIVIDADE DAS
AQUISIÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS**

Tese submetida à banca examinadora como requisito para obtenção do título de Doutora em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, tendo como Área de Concentração Direito Ambiental e Sociedade.

Orientador Prof. Dr. Leonardo de Camargo Subtil.

CAXIAS DO SUL

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

C261d Carasai, Monique Ramona Alves

Direito da União Europeia, controle externo e sustentabilidade [recurso eletrônico] : a contribuição jurídico-institucional do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União Europeia rumo à efetividade das aquisições públicas sustentáveis / Monique Ramona Alves Carasai. – 2026.

Dados eletrônicos.

Tese (Doutorado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2026.

Orientação: Leonardo de Camargo Subtil.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. União Europeia - Legislação. 2. Licitação pública. 3. Tribunais internacionais. 4. Sustentabilidade. 5. Direito internacional. I. Subtil, Leonardo de Camargo, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 341.217(4);351.712

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236

**“DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA, CONTROLE EXTERNO E
SUSTENTABILIDADE: A CONTRIBUIÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA
RUMO À EFETIVIDADE DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS”**

Monique Ramona Alves Carasai

Tese de doutorado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de pesquisa: Direito Ambiental e Novos Direitos.

Caxias do Sul, 30 de abril 2026.

Dr. Leonardo de Camargo Subtil
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Daniela Zago Gonçalves da Cunha
Universidade de São Paulo – EACH

Prof. Dr. Edilberto Carlos Pontes Lima
Ambra College - Estados Unidos

Prof. Dr. Fábio Scopel Vanin
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Talissa Truccolo Reato
Universidade de Caxias do Sul

Aos meus filhos: Davi e Théo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu marido, cuja presença constante, paciência e generosidade tornaram possível esta jornada. Vitor foi suporte no cotidiano da nossa família e cuidou de nossos filhos durante o período do doutorado sanduíche, permitindo que eu me dedicasse integralmente à pesquisa e à escrita desta tese.

Estendo os agradecimentos ao meu orientador, Professor Doutor Leonardo de Camargo Subtil, pela orientação rigorosa, pela confiança e pelo estímulo intelectual, bem como aos professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Caxias do Sul e da *Università degli Studi di Padova*, cujo apoio acadêmico e institucional foi muito importante para a construção desta pesquisa.

Registro, ainda, meus sinceros agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro concedido, sem o qual o desenvolvimento desta pesquisa, especialmente durante o período do doutorado sanduíche, não teria sido possível.

Pouco conhecimento faz com que as pessoas se sintam orgulhosas. Muito conhecimento, que se sintam humildes. É assim que as espigas sem grãos erguem desdenhosamente a cabeça para o céu, enquanto que as cheias as baixam para a terra, sua mãe.

Leonardo da Vinci

RESUMO

A presente tese realiza uma análise integrada da contribuição dos Tribunais de Luxemburgo para o desenvolvimento e o controle das aquisições públicas sustentáveis no contexto da integração europeia, quais sejam o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o Tribunal de Contas Europeu (TCE). A pesquisa parte da constatação de que as aquisições públicas, progressivamente, migraram de um instrumento predominantemente econômico para um vetor potencial de alcançar os objetivos de sustentabilidade traçados pela União Europeia (UE), embora essa promessa ainda não tenha se tornado uma prática uniforme ou suficientemente ambiciosa. Para tanto, foi estabelecido o seguinte problema de pesquisa: Em que medida a atividade jurisdicional do Tribunal de Justiça da União Europeia e o controle exercido pelo Tribunal de Contas Europeu impactam a regulamentação e a implementação das aquisições públicas sustentáveis no âmbito da integração europeia? Estabeleceu-se como objetivo geral analisar o efeito da atuação dessas duas instituições na formação de práticas sustentáveis no âmbito das aquisições públicas europeias. Os objetivos específicos, explorados ao longo de quatro capítulos, são: (I) avaliar o impacto da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre as políticas e práticas de aquisições sustentáveis, mediante exame das decisões que legitimaram a adoção de critérios ambientais e sociais nos certames públicos; (II) investigar a atuação do Tribunal de Contas Europeu na supervisão e auditoria das aquisições públicas sustentáveis, especialmente por meio da análise dos relatórios e recomendações emitidos; e (III) identificar as boas práticas e as lições aprendidas no contexto europeu, de modo a compreender os fatores que contribuem ou dificultam a incorporação de critérios sustentáveis pelas autoridades adjudicantes em seus editais. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e analítica, baseada no método hipotético-dedutivo e na análise documental de diretivas, jurisprudência do TJUE, relatórios e auditorias do TCE, além de documentos institucionais e doutrinários selecionados por critérios de pertinência temática, relevância jurídica e evolução cronológica. Os resultados demonstram que o TJUE desempenhou um papel importante na legitimação de critérios ambientais e sociais nas diversas fases das aquisições, sob os parâmetros de proporcionalidade, mensurabilidade e vínculo ao objeto do contrato. Contudo, a tese sustenta que essa atuação, embora progressista em seus marcos estruturantes, permanece marcada por moderação e cautela. No que diz respeito ao papel institucional do TCE, a pesquisa expõe como as suas auditorias identificam o descompasso entre a legitimidade normativa afirmada pelo TJUE e a implementação fragmentada observada nos Estados-Membros. Suas análises demonstram a persistência do critério do menor preço, a queda da concorrência, a carência de indicadores comparáveis e o uso ainda tímido de cláusulas sustentáveis. Concomitantemente, as auditorias mostram que o conhecimento produzido pelo TCE migra para a agenda política e alimenta a reforma das diretivas, inclusive contribuindo para a proposta de um novo pacote normativo voltado à simplificação e mensuração de resultados. Logo, é possível concluir que a complementaridade funcional entre TJUE e TCE contribui para um modelo integrado de governança das aquisições públicas sustentáveis, no qual interpretação jurídica e evidência empírica se articulam para promover a coerência normativa, a *accountability* e a aprendizagem institucional. Todavia, a tese assume que esse arranjo, tal como hoje se apresenta, ainda não é capaz de garantir que as aquisições públicas cumpram plenamente o papel estratégico que lhes é atribuído na transição ecológica da União, razão pela qual a revisão das diretivas surge menos como aperfeiçoamento pontual e mais como resposta a limites estruturais de um modelo que ainda está aquém das metas que almeja.

Palavras-chave: Aquisições Públicas Sustentáveis; Tribunal de Justiça da União Europeia; Tribunal de Contas Europeu; Direito da União Europeia; Sustentabilidade.

ABSTRACT

This thesis presents an integrated analysis of the contribution of the Luxembourg courts to the development and control of sustainable public procurement in the context of European integration, namely the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the European Court of Auditors (ECA). The research begins with the observation that public procurement has progressively shifted from a predominantly economic instrument to a potential vector for achieving the sustainability objectives set by the European Union (EU), although this promise has not yet become a uniform or sufficiently ambitious practice. To this end, the following research question was formulated: To what extent do the Court of Justice of the European Union's judicial activity and the European Court of Auditors' control affect the regulation and implementation of sustainable public procurement within the framework of European integration? The general objective was to analyze the impact of these two institutions' actions on the development of sustainable practices in European public procurement. The specific objectives, explored throughout four chapters, are: (I) to assess the impact of the Court of Justice's case law on sustainable procurement policies and practices, by examining the decisions that legitimized the adoption of environmental and social criteria in public tenders; (II) to investigate the role of the European Court of Auditors in the supervision and auditing of sustainable public procurement, especially through the analysis of the reports and recommendations issued; and (III) to identify good practices and lessons learned in the European context, in order to understand the factors that contribute to or hinder the incorporation of sustainable criteria by contracting authorities in their tender documents. Methodologically, this is a qualitative, descriptive, and analytical study based on the hypothetical-deductive method and the documentary analysis of directives, CJEU case law, ECA reports and audits, as well as institutional and doctrinal documents selected according to criteria of thematic relevance, legal relevance, and chronological evolution. The results demonstrate that the CJEU played an important role in legitimizing environmental and social criteria in the various phases of procurement, under the parameters of proportionality, measurability, and linkage to the object of the contract. However, the thesis argues that this action, although progressive in its structural frameworks, remains marked by moderation and caution. Regarding the institutional role of the ECA, the research shows how its audits identify the mismatch between the normative legitimacy affirmed by the CJEU and the fragmented implementation observed in the Member States. Its analyses demonstrate the persistence of the lowest-price criterion, the decline in competition, the lack of comparable indicators, and the still timid use of sustainability clauses. Concomitantly, the audits show that the knowledge produced by the ECA is incorporated into the political agenda and fuels the reform of directives, even contributing to the proposal of a new regulatory package aimed at simplification and measurement of results. Therefore, it is possible to conclude that the functional complementarity between the CJEU and the ECt contributes to an integrated governance model for sustainable public procurement, in which legal interpretation and empirical evidence are articulated to promote normative coherence, accountability, and institutional learning. However, this thesis assumes that this arrangement, as it currently stands, is not yet capable of guaranteeing that public procurement fully fulfills the strategic role assigned to it in the Union's ecological transition, which is why the revision of the directives appears less as a punctual improvement and more as a response to the structural limitations of a model that is still falling short of its intended goals.

Keywords: Sustainable Public Procurement; Court of Justice of the European Union; European Court of Auditors; European Union Law; Sustainability.