

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E SUSTENTABILIDADE

CONSUELO YATSUDA MOROMIZATO YOSHIDA

RAQUEL FABIANA LOPES SPAREMBERGER

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e sustentabilidade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, Raquel Fabiana Lopes Sparemberger,
Rosângela Lunardelli Cavallazzi– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-040-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Sustentabilidade. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E SUSTENTABILIDADE

Apresentação

As pesquisas apresentadas no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI - UFS, e agora apresentadas nesta coletânea trazem, em toda sua complexidade, assuntos extremamente relevantes sobre Direito e Sustentabilidade. Frutos de pesquisas feitas em Universidades e Centros de Pesquisa de todo o país, os trabalhos apresentados demonstram a diversidade das preocupações com sustentabilidade.

O texto **PLURALISMO COMO DEVER FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL** de autoria de Franchesco Maraschin de Freitas aborda que o meio ambiente é reconhecido na Declaração de Direitos Humanos e é uma categoria elementar para concretização de qualquer direito fundamental. Para tanto, o autor enfatiza a necessária mudança de hábitos em nível planetário para que o meio ambiente não seja visto como um caminho do desenvolvimento inconsequente, mas seja pensado e usufruído com responsabilidade e fraternidade para com as futuras gerações. O pluralismo jurídico também figura como grande responsável do desenvolvimento sustentável, haja vista o bem-estar social não poder ser talhado pelo Estado por meio do monismo jurídico, visto que o desenvolvimento sustentável também significa a expansão das liberdades.

No texto seguinte Carlos Alexandre Michaello Marques, enfatiza **O PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR E A REPARAÇÃO DO DANO: SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA**, tal temática consiste em analisar o princípio Usuário-pagador e a Reparação do Dano, sob a perspectiva teórica dos estudos de Análise Econômica (Law and Economics), aplicado à seara do Direito Ambiental, com vistas a compreender os reflexos desta racionalidade diferenciada no sistema jurídico contemporâneo.

REFLEXÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ENQUANTO BASE PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL QUE BUSCA GARANTIR O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL de autoria de Andre Eduardo Detzel, revela a importância da atuação consensual na administração pública, pautada no princípio constitucional da eficiência, como forma de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

As autoras Adriana Machado Yaghsisian, Gabriela Soldano Garcez tratam da **EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO**

RETROCESSO: A CONSCIENTIZAÇÃO PARA SUSTENTABILIDADE NA ATUAL SOCIEDADE DO RISCO e abordam a necessária consciência ecológica crítica para que os cidadãos participem na tomada de decisões referentes as questões ambientais. Para tanto, requer-se sensibilização ambiental, realizada por meio da educação, voltada para a proteção da sustentabilidade para as presentes e futuras gerações, o que alicerça a manutenção da sadia qualidade de vida, materialização da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, a educação, associada ao princípio da vedação do retrocesso, representa a alternativa política e social para construir a cidadania e salvaguardar a dignidade humana conforme o princípio da solidariedade intergeracional desenvolvido fundamentalmente por Edith Brown Weiss.

O texto seguinte intitulado **DA AGRICULTURA AO AGRONEGÓCIO: O BERÇO E O CALVÁRIO DA CIVILIZAÇÃO?** de Fabiano Lira Ferre, evidencia os prejuízos introduzidos no meio ambiente pelo processo de transformação da agricultura em agronegócio, como a redução da diversidade genética, o comprometimento da fertilidade dos solos e o risco criado pelo consumo de alimentos geneticamente modificados.

Na sequência Bruno Soeiro Vieira e Jeferson Antonio Fernandes Bacelar com o texto **DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: POR UM NOVO PARADIGMA DE REQUALIFICAÇÃO DO VELHO CENTRO COMERCIAL DE BELÉM (PA)**, analisam a dinâmica de ocupação do centro comercial da cidade de Belém (Pará), partindo do pressuposto que há uma progressiva perda de vida, um empalidecimento, uma diminuição da mistura social daquela parte da cidade, decorrente da segregação residencial de parte significativa daqueles que habitantes que lá residiam, apesar daquela região da cidade apresentar infraestrutura razoável e possuir milhares de imóveis sem ocupação, implicando na constatação de que os ditames constitucionais e infraconstitucionais acerca da função social estão sendo desprezados pelo poder público municipal.

SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL ASSOCIADA AO TRIPÉ: MEIO AMBIENTE, TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E IMPACTOS SOCIAIS de Simone Genovez, analisa as atividades empresariais consoantes aspectos econômicos, sociais e ambientais, com ênfase no modelo triple bottom line, indispensável para atingir a sustentabilidade empresarial. A empresa que visa ser sustentável mesmo atuando em um mercado competitivo, não prioriza apenas o fator econômico, busca meios de implantar em sua gestão interna os fatores sociais, ambientais e jurídicos elementos indispensáveis para chegar a sua sustentabilidade.

Eliete Doretto Dominiquini e Marcelo Benacchio apresentam o texto **A INSUSTENTABILIDADE DA RELAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS E**

ECONOMIA CORPORATIVA GLOBAL NA PÓS-MODERNIDADE, COM ÊNFASE NO MERCADO FINANCEIRO. Os autores estudam a relação entre Economia e Direitos Humanos conforme previsão Constitucional enquanto Direitos Fundamentais. O crescimento da economia veio demonstrando ao longo da história a forma pela qual angariou tamanho poderio e sua transferência dos domínios públicos para o privado, a ponto de mitigar direitos humanos conquistados numa trajetória em que a força econômica veio ocupando o papel de protagonista muitas vezes em detrimento dos direitos humanos. Assim, o estudo analisa um instituto importante à economia global que é o mercado financeiro posto que por meio dele o capital toma em si a volatilidade e trespassa os pequenos cofres até esvaziá-los.

ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA EXISTENTE NA RETOMADA DA EXPLORAÇÃO DE TERRAS RARAS NO BRASIL SOB A ÓPTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL é o texto seguinte apresentado por Adriana Freitas Antunes Camatta e Livia Maria Cruz Gonçalves de Souza. As autoras enfatizam os pontos positivos e negativos da exploração minerária de Terras Raras no Brasil e sua implicação no desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o grande desafio que se apresenta é a tentativa de se conciliar um direito ao desenvolvimento que seja sustentável, mas em harmonia com o direito de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado.

A ATIVIDADE EMPRESARIAL E OS LIMITES IMPOSTOS PELO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO NO BRASIL de Fabrizio Cezar Chiantia trata da atividade empresarial e os limites impostos pelo Estado Socioambiental de Direito. O objetivo deste trabalho é demonstrar que o empresário ao exercer a sua atividade necessita observar e cumprir os direitos fundamentais para as presentes e futuras gerações.

O texto EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA A SUSTENTABILIDADE COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA OS CONFLITOS NA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DA JURÉIA-ITATINS de Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães demonstra que a presença do Estado na proteção ambiental por meio da criação e ampliação de Unidades de Conservação gera um conflito com povos tradicionais destas regiões. Esta é a situação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins, que tem tentado expulsar os seus moradores originários em decorrência da necessidade de observância de determinados preceitos legais em detrimento de um sistema constitucional inclusivo e emancipador.

No artigo A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR COMO FUNDAMENTO PARA O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE, de Maria Claudia S. Antunes De Souza e Camila Monteiro Santos Stohrer são enfrentados os desafios à

efetividade do sistema de logística reversa quanto aos resíduos das novas tecnologias, constatando a necessária intervenção do Poder Público em busca da efetivação do sistema de logística reversa. Investigam a aplicação, na prática, do Princípio do Protetor-recebedor como mecanismo de efetivação da sustentabilidade. Primeiramente, definem sustentabilidade e traçam seus novos desafios; em seguida, analisam o Princípio Protetor-recebedor e seu conceito; e finalmente, discutem o Pagamento por Serviços Ambientais e suas formas de ocorrência na legislação pátria.

No trabalho A ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL-AIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL, de Carolina Brasil Romão e Silva, examina-se a prática do instrumento da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como uma ferramenta de política pública ambiental à luz do atendimento aos princípios de eficácia. Desenvolve uma metodologia para a análise da eficácia desse instrumento de política ambiental. Os critérios utilizados são os de sustentabilidade e a execução do procedimento administrativo, segundo as orientações, quais sejam: o atendimento aos princípios de eficácia, a correta execução das etapas do processo e a participação pública como componente fundamental da tomada de decisão.

O artigo intitulado A COMPLEXA DIALÉTICA CONCEITUAL DA SUSTENTABILIDADE: COMPREENDENDO AS VERDADEIRAS BASES E O POTENCIAL AXIOLÓGICO DO INSTITUTO, Juliete Ruana Mafra e Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes inicialmente, para entender a concepção do instituto as autoras trazem sua aceção evolucionar e a desconexão com o ideal de desenvolvimento sustentável; em seguida, discutem a complexa dialética conceitual da sustentabilidade. Por fim, buscam compreender a sustentabilidade em sua multifacetada dimensional, muitas vezes fora do seu verdadeiro sentido.

Objetivando analisar as CONSTRUÇÕES SUSTENTÁVEIS NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA e da regularização fundiária dos assentamentos urbanos Daniela Moyses Bastos e Petruska Canal Freitas investigam o cumprimento do direito social e fundamental à moradia por meio da regulamentação de programas habitacionais e de regularização fundiária voltados à população de baixa renda. Ressaltam a importância do Estatuto da Cidade no que tange a exigência dos padrões que visem à sustentabilidade nas construções pois a dignidade da pessoa humana somente será alcançada se as pessoas viverem dentro de um padrão de vida adequado, o que só será satisfeito através da existência de uma moradia adequada.

No estudo denominado **COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA PROPOSTA DE PRÁTICAS DE LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL PARA A UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA**, Clerilei Aparecida Bier e Natasha Giarola Fragoso de Oliveira sublinham a importância da incorporação das compras públicas sustentáveis como ferramenta estratégica de gestão na Administração Pública universitária mediante uma proposta de práticas de licitação sustentável para a Universidade do Estado de Santa Catarina. O estudo de caso como instrumento de gestão estratégica no processo licitatório seguiu-se de uma proposta com o intuito de viabilizar a inserção de práticas promotoras da sustentabilidade nos processos licitatórios, e possibilitar a revisão de comportamento e aparato institucional, fomentando um efeito cascata na cadeia de produção e consumo composto pela tríade Estado-Mercado-Sociedade.

No artigo **EM BUSCA DE UM MEIO AMBIENTE SADIO: A (IN)EFETIVIDADE DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DO RESÍDUOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS PÓS-CONSUMO**, Fernanda Graebin Mendonça e Cibeli Soares Zuliani partem da premissa segundo a qual as regras de comando e controle não têm sido suficientes na expansão de uma consciência ambiental global distinguindo da discussão da legitimidade das punições aplicadas em questões ambientais. Apontam a importância da efetividade em razão do aumento de resíduos eletrônicos que ocorre atrelado ao hiperconsumo e à obsolescência programada. Para tanto, as autoras destacam como fundamental o papel do Poder Público na elaboração de projetos institucionais que limitem o descarte irregular desses resíduos conforme prevê a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No artigo de Beatriz Lima Souza e Marinella Machado Araújo, **JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO E SEU SIGNIFICADO SIMBÓLICO: UMA ANÁLISE PARA ALÉM DA EFICÁCIA CONSTITUCIONAL**, o objetivo é estudar o significado simbólico da disposição constitucional que determina o pagamento de justa indenização na desapropriação e seu reflexo negativo na sustentabilidade, segundo a obra *A Constitucionalização Simbólica* de Marcelo Neves. As autoras consideram a falta de efetividade do dispositivo constitucional que determina que a indenização paga na desapropriação deve ser justa, a despeito de sua eficácia, também deve ser vista como simbólica. Portanto consideram fundamental ir além da significação dada pelo autor do que é simbólico. Segundo a premissa da efetividade constitucional, consideram que a produção reiterada de efeitos jurídicos diversos do desejado também deve ser considerada como simbólico.

A investigação de Denise S. S. Garcia e Heloíse Siqueira Garcia, intitulada **O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE E A PROCURA DO SEU REAL ALCANCE: UMA ANÁLISE**

COM BASE NA COLETA SELETIVA DE RESÍDUOS DOMICILIARES, objetiva verificar se a coleta seletiva de resíduos domiciliares pode ser vista como uma forma de garantia do Princípio da Sustentabilidade. Analisam a constitucionalização simbólica além da ineficácia das normas constitucionais. Para tanto, as autoras percorreram o caminho de conceituação da Coleta Seletiva e Resíduos Domiciliares a partir da doutrina e da normativa, demonstrando seu conceito e suas dimensões a partir do entendimento de diversos doutrinadores a procura do real alcance do Princípio da Sustentabilidade.

No trabalho de Nivaldo Dos Santos e Rodrigo Cabral Gomes, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA À LUZ DAS TECNOLOGIAS VERDES, objetivam os autores demonstrar que o direito ao desenvolvimento segundo uma perspectiva das tecnologias verdes ainda carece de meios hábeis para que se garanta o mínimo de efetividade. Nesse sentido, os autores elaboram uma abordagem dos possíveis obstáculos para a concretização do Direito ao Desenvolvimento e apontam a Tecnologia Verde como um dos instrumentos para a concretização dos desafios lançados em prol do desenvolvimento. Tecnologia Verde importante instrumento para a concretização dos desafios lançados em prol do desenvolvimento

No artigo de Fábio Rezende Braga e Márcia Rodrigues Bertoldi, O PROGRAMA BOLSA VERDE COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde constitui potente ferramenta no combate à degradação natural e à emancipação da mulher, principal beneficiária na luta contra a dominação pautada em princípios patriarcais, Propõem identificar os principais dimensões do programa: conservação do meio ambiente, a promoção do desenvolvimento sustentável e do direito a um meio ambiente equilibrado e como o apoderamento e a conservação de recursos naturais por uma comunidade, e particularmente pelas mulheres, pode colaborar no processo de um desenvolvimento sustentável.

No estudo de Thaís Dalla Corte e Tiago Dalla Corte, EDUCAÇÃO AMBIENTAL E ALFABETIZAÇÃO ECOLÓGICA: CONTEXTO, FORMATAÇÃO E DESAFIOS, emerge a discussão sobre a educação ambiental e o necessário suporte ético. Os autores questionam o processo de ensino-aprendizagem clássico cuja estruturação não tem propiciado sua reflexão e aplicabilidade efetiva. Embasados nas teorias da pedagogia crítica de Paulo Freire, no pensamento complexo de Edgar Morin e no Princípio da Responsabilidade de Hans Jonas, são analisados o contexto, a formatação e os desafios da educação ambiental na contemporaneidade.

No artigo OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA PÓS-MODERNIDADE, de Andréia da Silva Costa e Roberta Laena Costa Juca, as autoras analisam a educação ambiental como um dos mecanismos de enfrentamento da crise com vistas à realização de uma prática sustentável que assegure um ambiente ecologicamente equilibrado no planeta. O estudo conclui pela necessidade de superação do ensino tradicional, na perspectiva de adoção, pela educação ambiental, de metodologias ativas que permitam a efetiva participação social e o empoderamento das pessoas, a partir de uma visão crítica e politizada da crise ambiental e de uma cultura sustentável.

No artigo de Flávio Marcelo Rodrigues Bruno e José Gomes de Britto Neto, AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O EQUILÍBRIO SÓCIO AMBIENTAL, os autores tomam como premissa que o Estado intervém na atividade econômica para tentar regular os anseios sociais de determinado momento, e de que uma das formas de intervenção se dá com a tributação, e mais específico, a contribuição de intervenção no domínio econômico. Nesse sentido o estudo buscou analisar os fundamentos de ruptura e surgimento de uma nova ordem econômica, e a conformação de um Estado onde uma das garantias fundamentais existentes é a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Analisam as formas de intervenção no domínio econômico e suas finalidades, bem como o comportamento dessa intervenção diante da evolução constitucional

A realização de importantes objetivos do desenvolvimento sustentável, como o fim da pobreza extrema, conforme destacado pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) de 2012, passa pela gestão eficaz dos riscos. Nesse sentido Norma Sueli Padilha e Simone Alves Cardoso, em seu artigo REDUÇÃO DE RISCO SOB O PONTO DE VISTA EMPRESARIAL PARA INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES ECONÔMICAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS, abordam o contexto de tomada de decisão na gestão do risco de desastres, e a incorporação de um valor compartilhado pelas empresas, como um argumento de redução de risco sob o ponto de vista empresarial, a fim de aproveitar oportunidades, fortalecer a resiliência e, assim, garantir os pilares do desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável.

No artigo intitulado O (RE) DESCOBRIMENTO DO SABER E DA CULTURA: NOVAS FORMAS DE APROPRIAÇÃO DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS PARA UMA VELHA SEDE DE CONQUISTA, Francielle Benini Agne Tybusch e Luiz Ernani Bonesso de Araujo buscam debater sobre os novos meios de apropriação dos conhecimentos tradicionais como a biopirataria e o patenteamento, analisando se poderiam ou não ser considerados novos meios de exploração dos países do Norte (social) sobre os países do Sul

(social); bem como sobre formas efetivas de proteção da cultura e dos saberes tradicionais. Segundo as autoras seria necessário pensar em alternativas para a proteção destes conhecimentos e saberes tradicionais, que não estejam mais atrelados e vinculados ao caráter de mercadorização da biodiversidade e meio ambiente.

Com a temática O DIREITO FUNDAMENTAL DO TRABALHADOR AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO SADIO E EQUILIBRADO E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida e Maria Aparecida Alkimin argumentam que a ausência ou omissão no zelo para com o meio ambiente do trabalho gera efeito nefasto não apenas na vida e saúde do trabalhador, mas também acaba sendo contraproducente para toda a organização produtiva, representando custo tanto para o Estado como para o empregador. Esclarecem as autoras que o meio ambiente do trabalho sadio e equilibrado com vistas à saúde e bem-estar do trabalhador não se limita ao monitoramento e prevenção dos riscos ligados a agentes físicos, químicos e biológicos no âmbito interno; cuida da saúde física e mental do trabalhador, além de atentar das projeções no ambiente externo à fábrica, pois o dever do empregador é individual e coletivo. Deve-se, portanto, primar o desenvolvimento de atividade produtiva ou prestação de serviços com sustentabilidade, compatibilizando a utilização e exploração de recursos naturais com os impactos no meio ambiente, visando a proteção geral em matéria ambiental, proporcionando preservação ambiental e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Concluem ressaltando a imprescindibilidade do estabelecimento e implantação de políticas públicas e privadas, com envolvimento do Estado, da sociedade, e, em especial, do setor econômico e produtivo, através medidas que coordenem produção com condições dignas de trabalho, saúde do trabalhador e de toda população e sustentabilidade ambiental.

Luiz Fernando Zen Nora e Paulo Roberto Colombo Arnoldi apresentaram estudo sobre A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL, PARCERIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVAS FORMAS DE GESTÃO ESTATAL E EMPRESARIAL. Com base no entendimento de que a livre iniciativa, especialmente da organização empresarial, pode e deve gerar riquezas, porém garantindo que, nos seus processos produtivos, os valores sociais sejam atendidos, os autores procuram demonstrar que a RSE será mais eficiente e legítima na medida em que a empresa inclua a comunidade e o Estado, para definirem juntos suas ações, com políticas públicas estabelecidas de forma integrada, tendo condições de serem mais eficientes e eficazes, além de gerarem economia de gastos públicos.

No artigo A DESTINAÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS- CFEM: ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E DO ESTADO DE MINAS GERAIS, de Luiz Otávio Braga Paulon e Eunice França de Oliveira,

os autores tratam da legislação federal e do Estado de Minas Gerais no que tange a destinação da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais- CFEM. O estudo apresentado objetivou analisar a legislação vigente e sugerir mecanismos para uma maior eficácia da utilização dos recursos provenientes da exploração mineral.

O artigo de Luís Marcelo Mendes e Jerônimo Siqueira Tybusch, *A ECOLOGIA À PROVA DA SIMBIOSE ENTRE A TÉCNICA-JURÍDICA E A CIÊNCIA: PERCEPÇÕES SOBRE O EMBATE ENTRE A TÉCNICA E O SOCIOAMBIENTALISMO*, realiza um breve diagnóstico sobre o embate entre a ecologia e a simbiose entre a técnica-jurídica e a ciência e seus consequentes desdobramentos na seara socioambiental. Os autores tratam da formação do modelo jurídico brasileiro e a consequente contaminação do direito tradicional pelo ideário do pensamento iluminista vinculado a produção de verdades absolutas a partir do raciocínio matemático, com ênfase, no que tange as demandas ecológicas, onde o direito tradicional não consegue dar uma resposta efetiva aos problemas de matriz complexa. Buscam, por fim, sugerir um caminho alternativo através de uma matriz epistemológica vinculada a uma visão holística, complexa e transdisciplinar no ínterim de romper com as velhas práticas jurídicas impostas pelo direito ambiental tradicional para a superação da crise socioambiental.

Jose Carlos Machado Junior e Paula Vieira Teles apresentaram artigo intitulado *A PRODUÇÃO DE ENERGIA PROVENIENTE DE BIOCOMBUSTÍVEIS PRODUZIDOS ATRAVÉS DE BIOMASSA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E ALGAS: UMA ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO DEMOCRÁTICO*. O estudo aborda o desafio da sociedade atual, que necessita cada vez mais de energia para se manter, em buscar o equilíbrio na busca de novas fontes de energia e a conciliação entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio do desenvolvimento sustentável. Segundo os autores, a transformação do Estado brasileiro em um Estado de Direito Ambiental impõe o dever de implementar a geração de energia de maneira que seja atendido a um só tempo o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

Por fim, o artigo de Maria Cristina Pinto Gomes da Silva e Ricardo Libel Waldman, intitulado *O DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DA PRECAUÇÃO*, buscou analisar as possíveis limitações do sistema multilateral de proteção da propriedade intelectual tendo em vista as necessidades do desenvolvimento sustentável no sentido forte. Nesse sentido, os autores, usando como base a ética da responsabilidade de Hans Jonas, constataam que a civilização tecnológica pode trazer, por um

lado, benefícios para sociedade, mas também, por outro, impor uma série de riscos à preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A relevância dos temas e a extensão dos assuntos abordados, faz desta obra importante contribuição para os debates de Direito e Sustentabilidade.

**REFLEXÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ENQUANTO BASE PARA
UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL QUE BUSCA GARANTIR O
DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL**

**REFLEXIONS ABOUT THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY AS A BASE FOR
CONSENSUAL PUBLIC ADMINISTRATION THAT SEARCH WARRANT THE
SUSTAINABLE DEVELOPMENT NATIONAL**

Andre Eduardo Detzel

Resumo

O presente artigo tem a finalidade de revelar a importância da atuação consensual na administração pública, pautada no princípio constitucional da eficiência, como forma de promover o desenvolvimento nacional sustentável. Parte-se do pressuposto de que os princípios são normas jurídicas. Fixada esta premissa, analisa-se o conteúdo jurídico do princípio da eficiência. Em seguida, passa-se a estudar o fundamento constitucional do desenvolvimento nacional, sua relação com a sustentabilidade e as possíveis formas de sua promoção. O trabalho se desenvolve com abordagem de alguns traços inerentes a consensualidade na administração pública. Finalmente, tecem-se breves comentários sobre a relação entre a administração pública consensual, princípio da eficiência e desenvolvimento ecossocioambiental.

Palavras-chave: Princípio da eficiência, Desenvolvimento nacional, Sustentabilidade, Administração pública, Consensualidade.

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to reveal the importance of consensual activities in public administration, based on the constitutional principle of efficiency as a way to promote sustainable national development. This article is based on the idea that principles are judicial norms. After this initial idea, the article begins to analyze the legal content of the principle of efficiency. Then, goes to the study of constitutional basis of national development and his relation with sustainability and their possible ways of promotion. The work develops with approach of some traits inherent in consensual in public administration. Finally, brief comments about the relation between consensual government, the principle of efficiency and ecossocioambiental development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Principle of efficiency, National development, Sustainability, Public administration, Consensuality.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência foi incluído no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal através da Emenda Constitucional 19/98 e provocou sensíveis mudanças no seio da Administração Pública.

Entretanto, para que o referido princípio atue enquanto ensejador de um poder-dever, não há como se afastar de uma rápida reflexão sobre o conteúdo normativo dos princípios.

De outro lado, desenvolvimento nacional é uma das garantias mais importantes contempladas na Constituição Federal, notadamente porque é erigido como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Por força da notória importância que foi atribuída pelo legislador constituinte ao desenvolvimento nacional, faz-se necessário analisar o mencionado conceito e tentar elencar e desenvolver, com base no ordenamento jurídico e na jurisprudência, alguns dos principais instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional.

Nesse cenário, mostra-se fundamental aprofundar o estudo em relação a questão da sustentabilidade e todas as suas dimensões, bem como se o desenvolvimento seria sinônimo apenas de crescimento econômico.

Mas, se a garantia do desenvolvimento nacional sustentável for encarada como um direito fundamental, a Administração Pública não poderá permanecer inerte e se limitar a utilizar os instrumentos convencionais para a sua promoção - tais como os serviços públicos, regulação e fomento.

Ao contrário disso, a Administração Pública deverá buscar novas formas de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse aspecto, entra em cena a atividade da administração pública consensual.

Impõe-se averiguar, portanto, se a chamada administração pública consensual alicerçada no princípio constitucional da eficiência e legalidade poderá ser um instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

2 O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Inicialmente, para que se possa fundamentar a aplicação de um princípio como instrumento para a efetivação do desenvolvimento nacional sustentável, demonstra ser indispensável fixar certas premissas acerca de sua compreensão, sobretudo no que se refere à sua inclusão ou não na categoria da norma jurídica.

2.1 PRINCÍPIOS ENQUANTO NORMA JURÍDICA

Inicialmente, para que se possa fundamentar a aplicação de um princípio como instrumento para a efetivação do desenvolvimento nacional sustentável, demonstra ser indispensável fixar certas premissas acerca de sua compreensão.

Parte-se do pressuposto que o Direito pode ser compreendido como um conjunto de normas jurídicas válidas presentes no ordenamento jurídico, capazes de regular condutas intersubjetivas (KELSEN, 1998, p. 5).

As normas jurídicas, por sua vez, abrangeriam regras e princípios jurídicos, sendo que a diferença primordial entre ambos residiria no aspecto da generalidade enquanto possibilidade de aplicação ao caso em concreto (MELLO, 2007, p. 86). Neste ponto, a regra jurídica incidiria de maneira específica sobre determinada situação concreta, ao passo que os princípios seriam aplicáveis a inúmeras situações e casos (MELLO, 2007, p. 86-87).

Logo, ao contrário da regra jurídica, o princípio teria aplicação geral, pois segundo lição de Eros Roberto Grau (apud MELLO, 2007, p. 87), *“o preceito contido no princípio geral compreende não uma só hipótese determinada, mas uma série indeterminada de hipóteses.”*

Seria este, portanto, o fundamento primordial apto a outorgar aos princípios jurídicos a condição de norma jurídica. Isto porque, além do inegável caráter axiológico, os princípios seriam verdadeiras normas jurídicas capazes de impor condutas a serem ilimitadamente observadas para fins de estruturação do sistema normativo.

A respeito do tema, pertinente o destaque da sempre proveitosa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2013, p. 974) para quem:

Princípio (...), é, por definição, 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 racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Ao tratar sobre a noção de princípio, Emerson Gabardo (2009, p. 205) sintetiza que os princípios não podem ser confundidos com políticas públicas, objetivos sociais ou então com as regras, tendo em vista que constituem um modelo a ser respeitado, na medida em que representam um aspecto da justiça, equidade ou outro vértice da moralidade. E, na sequência, o referido autor conclui que independentemente da função assumida pelo princípio, seja de

caráter geral ou específico, como axioma ou postulado, é essencial consignar que ele possui função normativa importante para o Direito.

Neste sentido, confere-se que Gabardo (2009, p. 205) leciona que:

Princípio é antes de tudo um a priori. É uma categoria geral e abstrata que propõe uma ação humana como um dever. Sua característica básica, portanto, é a normatividade e, nesse sentido, não pode ser confundido, portanto, como um mero axioma (que seria uma afirmação sem pretensão de realização prática). Princípio não é um conceito que pode, então, ser medido pela sua utilidade, pois ele ocorre a partir de uma razão prática (de natureza metafísica) e que deve ser capaz de guiar ao juízo ou de servir de ponto de partida ao espírito na prática dos deveres.

Entretanto, o princípio nem sempre foi concebido desta forma. Pelo contrário, para teoria positivista, os princípios não possuiriam caráter normativo, ao argumento de que, sendo o direito um objeto cultural, os princípios seriam meros valores atribuídos a uma determinada sociedade, desprovidos de caráter normativo, motivo pelo qual não estariam aptos a prescrever condutas a serem observadas.

Esta análise histórica não passou despercebida por Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (2002, p. 33), que explica:

No positivismo, os princípios passam a ser considerados “fonte normativa subsidiária”, “válvula de segurança”, que “garante o reinado absoluto da lei” (...) Embora já inserido no ordenamento jurídico, o princípio não é reconhecido como verdadeira norma jurídica, não possuindo relevância jurídica.

No entanto, ainda que se admita a presença de princípios implícitos, ou seja, não positivados em nosso ordenamento jurídico, não há como descaracterizá-los da condição de norma jurídica. Isto porque, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de maneira sistemática, preservando todos os valores fixados na Constituição Federal seja de maneira direta ou indireta.

É bem verdade que esta interpretação sistemática deve ser realizada dentro das premissas fixadas no texto constitucional, pois a criação de princípios sem fundamentos constitucionais podem causar instabilidade e insegurança nas relações jurídicas.

A propósito, confere-se a lição de Juan Carlos Cassagne (1992, apud OLIVEIRA, 2006, p. 29) ao asseverar a necessidade de se preservar as premissas previamente fixadas: “ao serem parte do ordenamento jurídico os princípios gerais do direito integram o chamado bloco de legalidade que funda e orienta, mas sobretudo limita e vincula o agir da Administração Pública”.

Outro ponto que demanda atenção seria acerca do conteúdo semântico da palavra “princípio”, que, a despeito de ser amplo, não comporta nenhum argumento apto a lhe retirar o caráter de norma jurídica, justamente por se considerar que os princípios jurídicos têm o condão de regular e prescrever condutas que, uma vez descumpridas, podem acarretar consequências de ordem jurídica, sobretudo, a aplicação de sanções.

É, portanto, neste sentido que Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 975) fundamenta que a violação de um princípio é “a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade”. Isto porque, a violação, ou até mesmo a inobservância de um princípio constitucional pode ocasionar abalo em toda a estrutura do sistema normativo.

Nesta linha de pensamento, pode-se afirmar que os princípios, por operarem como um “mandamento nuclear de um sistema” (MELLO, 2013, p. 974), impõem limites objetivos, claros e idôneos que devem ser observados pela Administração Pública (sentido amplo) para fins de efetivar as garantias constitucionais estabelecidas ao cidadão (administrado). São provas de princípios que operam como limite objetivo aos agentes da Administração Pública: o da legalidade, o da irretroatividade, o da publicidade, dentre outros.

Enfim, tais princípios são ferramentas disponibilizadas ao cidadão/administrado como meio propício e eficaz de controle das atividades do Estado, bem como de preservação das prerrogativas estabelecidas pela Constituição Federal como forma de se assegurar o Estado Democrático de Direito, princípio este previsto no artigo 1º da Constituição e pedra fundamental a nortear todos os demais princípios do ordenamento jurídico.

Como expressão dessas ferramentas, indispensável destacar o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, que estabeleceu cinco grandes princípios a nortear e fundamentar as atividades da Administração Pública. São eles: o da legalidade, da impessoalidade, o da moralidade, da publicidade e, por último, o da eficiência, sobre o qual se funda o presente trabalho.

2.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal é fruto de uma alteração na redação do dispositivo constitucional, decorrente da Emenda Constitucional 19/1998.

Originada a partir da iniciativa do Presidente da República em exercício à época, a Proposta de Emenda à Constituição nº 41/1997, que posteriormente foi convertida na Emenda Constitucional de que tratamos, era dotada do seguinte teor: “modifica o regime e dispõe sobre

princípios e normas das Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.¹

No que tange à disposição específica do artigo 37 da Constituição Federal, a proposta de texto inicial a ser incluída no *caput* deste artigo seria:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, qualidade do serviço prestado e, também, ao seguinte:²

Aprovada pela Câmara e Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição nº 41/1997, que propunha uma reforma na administração pública brasileira, refletia as mudanças pleiteadas à época pela sociedade, motivo pelo constou na justificativa de voto do Presidente do Senado o seguinte teor:

Salta aos olhos de qualquer analista criterioso a necessidade de reforma da administração pública brasileira (...). A crise fiscal do Estado brasileiro tem, como uma de suas faces, como vem sendo repetido por muitos estudiosos, o excesso de gastos que a manutenção da atual máquina implica. Máquina esta que, mesmo onerosa, segue ineficiente [...]. A sociedade brasileira, que sustenta esta estrutura, não tem, como contrapartida, a prestação de serviços públicos de qualidade. Ao contrário, são conhecidas as deficiências do Estado brasileiro na oferta à população de serviços públicos essenciais.³

Superados os trâmites legislativos, a redação final da Proposta de Emenda Constitucional 41/1997, posteriormente convertida em Emenda Constitucional 19/1998, foi aprovada com a substituição do princípio da qualidade do serviço público pelo princípio da eficiência.

Desde então, o princípio da eficiência assumiu seu caráter normativo, integrando os primados das condutas e princípios que devem reger os atos da Administração Pública.

¹ Informações disponíveis em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Senado/EC019_sen_01121997_enc.pdf> Acesso em 30 de novembro de 2014.

² Informações disponíveis em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Senado/EC019_sen_01121997_enc.pdf> Acesso em 30 de novembro de 2014.

³ Informações disponíveis em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Senado/EC019_sen_01121997_enc.pdf> Acesso em 30 de novembro de 2014.

Feita esta análise histórica, oportuno neste momento definir o conteúdo do princípio da eficiência.

De início, vislumbra-se de maneira positiva a substituição do pretendido “princípio da qualidade do serviço público” pelo princípio da eficiência. Isto porque, será visto que o princípio da eficiência é mais abrangente e compreende todas as condutas legalmente previstas a Administração Pública, inclusive a de prestar serviço público de qualidade.

A eficiência, enquanto ferramenta a instruir os atos da Administração Pública, é muito utilizada nas ciências da Administração e da Economia como meio de otimizar os custos e o produto final de uma determinada atividade empresarial (MOREIRA, 2010, p. 181).

Segundo uma análise estranha à ciência jurídica, a eficiência seria assim definida: “termo que pertence à relação entre trabalho, tempo, investimento e resultado lucrativo obtido em determinada ação empresarial; é o vínculo entre custos e produto final” (MOREIRA, 2010, p. 181).

Entretanto, será demonstrado neste trabalho, que o princípio da eficiência compreendido no artigo 37 da Constituição Federal, bem como no artigo 2º da Lei 9.874/1999, que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não se apresenta sob um aspecto meramente econômico, relacionado ao controle de gastos públicos. Pelo contrário, o princípio da eficiência apresentado pela Constituição Federal visa nortear o *animus* de agir da Administração Pública, para que esta cumpra de maneira satisfatória os deveres legalmente impostos através de uma postura ativa, idônea e legítima.

Enfim, por se apresentar de uma maneira genérica, definir o que seria princípio da eficiência acabou sendo tarefa difícil para a própria doutrina administrativista, que divergiu em certos pontos, em especial neste aspecto da suposta natureza econômica do princípio da eficiência (GABARDO, 2002, p. 42).

De qualquer forma, é certo que a análise do princípio da eficiência deve ser feita sob o prisma unicamente jurídico, uma vez que, dada as premissas adotadas no presente trabalho, destacado princípio seria norma jurídica, integrante do ordenamento jurídico.

Seguindo a doutrina italiana, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 125) trata o princípio da eficiência como sinônimo do princípio da boa administração, afirmando que sua aplicação implicaria em “desenvolver a atividade administrativa de modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.”

Nesta mesma linha de pensamento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008, p. 79) defende a aplicação do princípio da eficiência “ao agente público como modo de atuar que

produza resultado favoráveis à consecução dos fins que cabe aos Estado alcançar”.

Não destoia Egon Bockmann Moreira (2010, p. 205), para quem, após diversas análises acerca da natureza principiológica da eficiência, concluiu que:

o princípio constitucional da eficiência pode ser compreendido como a necessidade de o ato administrativo atingir e produzir o efeito útil ou adequado, tal como previsto em lei, de forma transparente, moral e impessoal. É o cumprimento da finalidade normativa, adequada a gerar os efeitos esperados pelo ordenamento.

Enfim, as definições doutrinárias ora apresentadas se mostram suficientes para a finalidade proposta pelo presente trabalho, uma vez que restou incontestado que, o princípio da eficiência, enquanto princípio constitucional, é instrumento legítimo a ser utilizado pelos agentes da Administração Pública como modo de se atingir os objetivos que legalmente lhes foram impostos pelo ordenamento.

Contudo, é imperioso reafirmar que o princípio da eficiência não se sobrepõe aos demais princípios estabelecidos pelo artigo 37 de demais da Constituição Federal.

Com efeito, o princípio da eficiência veio a somar e agregar aos demais nortes e normas de condutas a serem observadas pela Administração Pública em geral.

Sendo assim, há que se ter cautela na análise do princípio da eficiência, uma vez que, ainda que fundamentado na eficiência, a Administração Pública não pode agir de maneira contrária ao estabelecido pela Constituição Federal, infringindo o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade. De fato, há que se ter uma compreensão harmônica de todos os princípios.

Daí porque Egon Bockmann Moreira (2010, p. 205) conclui que “não há cumprimento ao princípio da eficiência que pressuponha ou autorize menosprezo aos demais cânones constitucionais. Por óbvio, a máxima não tem força derogatória”.

3 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Após discorrer sobre o conteúdo jurídico do princípio da eficiência, com especial destaque para o estudo do princípio enquanto norma jurídica, passa-se a analisar o desenvolvimento nacional sustentável sustentável.

3.1 DESENVOLVIMENTO E CONSTITUIÇÃO

A garantia do desenvolvimento nacional representa um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme expressa previsão do artigo 3º, II, da Constituição Federal.

Além do referido dispositivo, relembra-se que a Lei Maior também trata do desenvolvimento nacional no capítulo que elenca os princípios gerais da ordem econômica, especificamente no § 1º do artigo 174, o qual preconiza que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Contudo, além de dispor sobre o desenvolvimento nacional de forma genérica, tal qual referido nos parágrafos anteriores, a Constituição da República também se preocupou com a promoção do desenvolvimento em áreas específicas.

Nesse sentido, Gilberto Montibeller Filho (2004, p. 47), com muita propriedade, preleciona que:

a) sustentabilidade *social* – artigos 1º, III e IV; art 3º, III, art 7º, art 170, VII, todos da Constituição Federal; b) sustentabilidade *econômica* - artigo 170 da Constituição Federal; c) sustentabilidade *ecológica* – artigos 170, VI e 225 da Constituição Federal e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6938/81; d) sustentabilidade *espacial/geográfica* – artigos 182 e seguintes da Constituição Federal e a Lei que Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana – Lei 10.257/2001; e, e) sustentabilidade *cultural* – artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

À luz das considerações supra, verifica-se que o termo desenvolvimento nacional possui seu horizonte firmado muito além de uma dimensão estritamente econômica (GABARDO, 2009, p. 243).

Não bastasse isso, por força da importância que o legislador constituinte atribuiu ao desenvolvimento nacional, Daniel Ferreira (2012, p. 56) leciona que tal instituto deve ser reputado como sendo um direito fundamental, de modo que “deixar de promover o desenvolvimento nacional não equivale a um simples descumprimento de dever legal, ou mesmo desobediência a simples regras constitucionais; revela, isto sim, desrespeito a direito fundamental” (FERREIRA, 2012, p. 56).

3.2 DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Após traçar os balizamentos constitucionais do desenvolvimento nacional, faz-se necessário analisar se crescimento e desenvolvimento possuem o mesmo significado.

Ao longo de certo período, o qual teve seu auge nos anos 50 e 60 do século passado, processos de rápido crescimento econômico pautados na intensa exploração do meio ambiente

e na utilização de condições de trabalhos degradantes foram reputados como desenvolvimento (SACHS, 2007, p. 256).

Nesse particular, isto é, acerca da realidade brasileira nas décadas de 1950 e 1960, Emerson Gabardo (2009, p. 166) sustentou que:

O desenvolvimento buscado no período pós-64 visava permitir a utilização da capacidade da indústria então instalada, assegurar a poupança necessária à consolidação do processo de substituição de importações e promover a modernização da agricultura por meio de subsídios. Na realidade, não se observa a implantação de um legítimo Estado social, pois apesar do assistencialismo e da forte intervenção, inclusive mediante a proliferação das empresas estatais, o foco não era a redistribuição de renda e o desenvolvimento da qualidade de vida dos cidadãos, mas apenas um crescimento econômico setorial, fundado na modernização da infraestrutura.

Porém, a situação mudou a partir da conscientização acerca da finitude do planeta, aliada ao reconhecimento dos danos causados ao meio ambiente nos períodos de rápido crescimento econômico (SACHS, 2007, p. 286).

A partir desta mudança de paradigma a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento passou a ser questionada.

Ao tratar do tema, Ignacy Sachs (2007, p. 297), um dos principais estudiosos sobre o desenvolvimento sustentável, afirma que crescimento econômico não pode ser reputado como sinônimo de desenvolvimento, tendo em vista que o crescimento econômico pode desencadear sob o viés social o desenvolvimento, o mau desenvolvimento ou até a exclusão social.

Não bastasse isso, ao discorrer sobre o ponto de vista ambiental, Sachs (2007, p. 294) afirma que o crescimento econômico pode ser “ambientalmente benigno ou degradante”, sendo flagrantemente degradante nas oportunidades em que consome mais recursos e produz mais dejetos (SACHS, 2007, p. 217).

Nessa mesma seara, Emerson Gabardo (2009, p. 242-243) enfatiza que a expressão desenvolvimento se tornou mais complexa com o passar do tempo e passou a abarcar temas que vão além da economia, bem como que o desenvolvimento é um processo contínuo dentro de determinado lapso temporal no qual se verifica a melhora das condições de vida da população.

Gabardo (2009, p. 242-243) ainda faz importante observação ao aduzir que desenvolvimento e crescimento não são sinônimos, uma vez que, enquanto o primeiro é um processo, o segundo é um evento passageiro motivado por alguma fonte determinada e isolada.

Desse modo, denota-se que o termo desenvolvimento não poder ser interpretado apenas sob a dimensão de eventual crescimento econômico.

3.3 SUSTENTABILIDADE

A discussão que envolve o termo sustentabilidade decorre da chamada “revolução ambiental” que ocorreu nos anos 60 (SACHS, 2007, p. 286).

Nesse período, iniciou-se a conscientização acerca da finitude do planeta e também se verificou que não era possível achar um caminho mais curto para o desenvolvimento apenas através da utilização de tecnologias de efeito rápido (SACHS, 2007, p. 286).

Igualmente, constatou-se a desproporção entre o processo de crescimento exponencial de alguns países e os recursos naturais disponíveis. E, finalmente, houve um despertar para a sustentabilidade por força do reconhecimento dos danos causados ao meio ambiente durante o período de rápido crescimento econômico das décadas de 50 e 60 (SACHS, 2007, p. 286).

Em que pese ter seus alicerces na tutela ambiental, com o passar do tempo o vocábulo sustentabilidade teve seu alcance ampliado e passou a englobar aspectos sociais, econômicos, ambientais, territoriais e culturais (SACHS, 2007, p. 181-183), sendo que os três primeiros possuem especial destaque, de modo que passam a ser analisados de forma pormenorizada.

3.3.1 Aspecto Social

A sustentabilidade social surge como “uma preocupação relacionada à organização interna de cada sociedade humana e da comunidade mundial de nações cada vez mais interdependentes” (SACHS, 2007, p. 288).

Além disso, pela dimensão social da sustentabilidade, deve haver a garantia do pleno emprego. Nesse ponto, convém esclarecer que o termo “pleno emprego” também deve ser interpretado sob o viés da liberdade de escolha do emprego.

Isso porque, conforme assevera Amartya Sen (2000, p. 137), se o indivíduo não tiver a liberdade de poder escolher o seu emprego haverá “uma privação fundamental”.

Por fim, convém ressaltar que o principal objetivo da sustentabilidade social é “construir uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e de bens, de modo a reduzir os abismos entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres” (SACHS, 2007, p. 281), uma vez que “o desenvolvimento humano é sobretudo um aliado dos pobres, e não dos ricos e abastados” (SEN, 2000, p. 170).

3.3.2 Aspecto Ambiental

Segundo as lições de Ignacy Sachs (2007, p. 182), a sustentabilidade sob o prisma ambiental é pautada pela limitação do uso de recursos não renováveis e pela preservação do potencial dos recursos naturais para a produção de recursos renováveis.

Ademais, a sustentabilidade ambiental atenta-se para a redução dos níveis de resíduos e de poluição, seja por meio da reciclagem ou conservação da energia resultante dos processos de produção (SACHS, 2007, p. 182).

Registre-se, ainda, que a sustentabilidade ecológica pode ser aperfeiçoada se foram desenvolvidas tecnologias que prezem pela eficiência do consumo de recursos e baixa produção de resíduos (SACHS, 2007, p. 182).

3.3.3 Aspecto Econômico

E no que tange a sustentabilidade econômica, importante consignar que, conforme já foi argumentado, não se trata de sinônimo de crescimento econômico, sobretudo porque o crescimento econômico pode trazer reflexos negativos nos planos social e ambiental.

Assim, a sustentabilidade econômica deve ser encarada como desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, que garanta segurança alimentar, assegure capacidade de modernização contínua do aparato produtivo, forneça grau razoável de autonomia na pesquisa científica e tecnológica e promova a inserção soberana na economia mundial (SACHS, 2007, p. 298).

3.3.6 O Termo “Ecosocioeconômico”

De acordo com Gilberto Montibeller Filho (2007, p. 81), a “essência do paradigma do desenvolvimento sustentável” está na união da sustentabilidade social, à ambiental e à econômica.

Igualmente, ao escrever sobre desenvolvimento sustentável, Daniel Ferreira e Maria Ivone Godoy (2012, p. 342) argumentam que:

Melhor dizendo, referir a desenvolvimento *sustentável* exprime uso de reforço retórico, pleonástico, no sentido de advertir acerca da multidimensionalidade intrínseca do desenvolvimento que pressupõe, no mínimo, crescimento econômico socialmente justo e benigno do ponto de vista ambiental. Portanto, ele deve externar basicamente esse tripé de valores/interesses simultaneamente reclamados e atendidos, aos quais se somam, ainda, outros fatores, de índole cultural, espacial e política.

Daí por que, ou seja, por força do caráter multidisciplinar que cerca o termo desenvolvimento sustentável, surgiu o termo “desenvolvimento ecossocioeconômico” (SACHS, 2007, p. 296) ou “desenvolvimento ecossocioambiental” (FERREIRA, 2012, p. 66).

3.4 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS MECANISMOS DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

Antes de elencar alguns dos principais mecanismos de promoção do desenvolvimento nacional sustentável é importante ter em mente que o desenvolvimento nacional se trata de um direito fundamental constitucional e que deve ser amplamente promovido pelo Estado (FERREIRA, 2012, p. 191-193).

Fixada esta premissa básica, passa-se a analisar possíveis instrumentos colocados à disposição da Administração Pública a fim de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

3.4.1 Serviços Públicos e Desenvolvimento

Os serviços públicos podem ser elencados como um meio de promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Todavia, não há como se iniciar qualquer discussão acerca de serviços públicos sem trazer o conceito criado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 282), o qual leciona que:

Serviço público é a atividade material que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade para satisfação de necessidades ou utilidades públicas singularmente fruíveis pelos administrados cujo desempenho entende que deva se efetuar sob a égide de um regime jurídico outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse residente no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos usuários do serviço em particular.

Após a fixação do conceito, convém ressaltar que os serviços públicos ganham especial destaque na promoção do desenvolvimento nacional sobretudo pelo papel desempenhado junto a dimensão social da sustentabilidade.

Relembra-se que a sustentabilidade social possui sólidos alicerces firmados nos direitos fundamentais de segunda geração, notadamente porque os direitos sociais buscam

assegurar que todos possam ter uma vida digna. A propósito dos direitos sociais, Ana Cláudia Finger (2003) argumenta que eles

surgem dos movimentos reivindicatórios para atribuir ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. Identificam-se como direitos sociais, sendo que sua consagração implica a superação de uma perspectiva estritamente liberal, passando o Home a ser considerado para além de sua condição individual. Não se cuida de liberdade perante o Estado, mas de liberdade por intermédio do Estado. Caracterizam-se por outorgar aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais (assistência social, saúde, educação, trabalho, etc.), revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas [...]. Enfim, são direitos que impõem ao Estado determinados deveres de prestações positivas, visando à melhoria das condições de vida e à promoção da igualdade material.

E, ainda no que se refere aos serviços públicos como instrumento para o fomento da igualdade material, Eros Roberto Grau (2010, p. 131-132) preconiza que

a preservação dos vínculos sociais e a promoção da coesão social pelo Estado assumem enorme relevância no Brasil, a ele incumbindo a responsabilidade pela provisão, à sociedade, como *serviço público*, de todas as parcelas da *atividade econômica em sentido amplo* que sejam tidas como indispensáveis à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social.

Dessa forma, considerando-se que os serviços públicos são importantes ferramentas para a que os direitos fundamentais sociais saiam do plano abstrato em direção ao concreto, não resta dúvida de que também podem ser reputados como meios para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

3.4.2 Regulação e Desenvolvimento

O chamado “Estado Regulador” origina-se a partir da crise do Estado de Bem Estar Social, uma vez que este último deixou de ter condições de cumprir as funções estatais básicas (JUSTEN FILHO, 2002, p. 19).

Ao escrever sobre este período, Marçal Justen Filho (2002, p. 20) esclarece que “passou-se a um novo modelo de atuação estatal, que se caracteriza preponderantemente pela utilização da competência normativa para disciplinar a atuação dos particulares”.

Contudo, Marçal Justen Filho (2002, p. 21) ressalta que a adoção do novo modelo de atuação estatal não significou uma exoneração da responsabilidade estatal em relação a promoção do bem estar. Ao invés de exoneração, o Estado Regulador trouxe novos instrumentos para a efetivação do bem estar social.

Importante consignar que a regulação possui características capazes de fomentar a sustentabilidade social porque não está limitada a “atenuar ou eliminar os defeitos de mercado [...] o modelo regulatório admite a possibilidade de intervenção destinada a propiciar a realização de certos valores de natureza política ou social” (JUSTEN FILHO, 2002, p. 24).

Mas, como se observa através da simples leitura da citação lançada no parágrafo anterior, a atividade regulatória ainda continua tendo a função de corrigir os defeitos do mercado, ou seja, permanecem no Estado Regulador mecanismos para a promoção da sustentabilidade econômica.

Vale ressaltar que, em trabalho específico sobre regulação e desenvolvimento, Calixto Salomão Filho (2002, p. 38-39) assevera que as correções dos defeitos de mercado, elemento essencial para alcançar o desenvolvimento, podem se dar através da adoção do princípio redistributivo, que engloba a “redistribuição setorial tributária” com “medidas regulatórias”, bem como a da diluição dos centros de poder econômico e político e, por fim, pelo estímulo a cooperação.

Conforme já foi dito, o desenvolvimento integral consiste na somatória de critérios de sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Nesse particular, frisa-se que o Estado Regulador não é omissivo em relação a dimensão ambiental da sustentabilidade. Isso porque, como se observa das precisas lições de Marçal Justen Filho (2002, p. 24),

[...] o elenco dos fins buscados através da regulação escapa facilmente de uma abordagem exclusivamente econômica. É necessário proteger o meio ambiente e os direitos das minorias, por exemplo. A racionalidade econômica poderia induzir a práticas ecologicamente reprováveis.

Portanto, observa-se que a regulação tem relevante função na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, principalmente por causa de seus estreitos vínculos com a sustentabilidade social, ambiental e econômica.

3.4.3 Atividade de Fomento e Desenvolvimento

A atividade de fomento também faz parte do rol dos mecanismos colocados à disposição do Estado para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Gaspar Ariño Ortiz (2004, p. 343) preleciona que “la actividad de fomento constituye una actividad de estímulo por la que el Estado no impone sino que ofrece a los particulares una ayuda para que éstos realicen actividades de interés público”.

Assim como a regulação, a atividade de fomento é uma forma de intervenção estatal indireta, mas difere sensivelmente da atividade regulatória porque, conforme assevera José Roberto Pimenta Oliveira (2006, p. 516),

as relações jurídico-administrativas surgidas sob a égide da *técnica promocional* são estruturadas a partir da *adesão* dos administrados à constituição dos referidos vínculos, teleologicamente orientados à satisfação indireta de interesses públicos específicos. Esta dimensão dota o fomento de singularidade, em face da atividade ordenadora e prestacional. Assim, a distinção não está no elemento finalístico comum a toda função administrativa, mas no *modus operandi*, ou seja, na técnica jurídica operativa de estruturação ou criação do vínculo jurídico-administrativo entre o particular fomentado e Administração fomentadora, em vista do interesse público colimado pela lei.

A partir das contribuições doutrinárias acima referidas, denota-se que a atividade promocional ou de fomento não possui traços de compulsoriedade, ou seja, o particular pode optar em aceitar ou não o incentivo.

O fomento, enquanto mecanismo para promoção do desenvolvimento nacional sustentável, encontra amparo em diversos dispositivos da Constituição da República, mas principalmente naqueles que versam sobre a ordem econômica e a ordem social (OLIVEIRA, 2006, p. 516-517).

Outra importante modalidade de fomento e que não deixa qualquer dúvida a respeito da intenção do legislador infraconstitucional em promover o desenvolvimento nacional sustentável está prevista no *caput* do artigo 3º da Lei Geral de Licitações, o qual preconiza que:

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.

Sobre a significação do termo desenvolvimento nacional sustentável contido no dispositivo supra, Daniel Ferreira (2012, p. 66) proclama que:

Em tese, a LGL, em sua redação atual, passou a exigir a promoção do desenvolvimento nacional *sustentável* como adicional fim das licitações públicas. Por conta disto, e com lastro na melhor doutrina, nacional e estrangeira, seria possível

afiançar que o desenvolvimento pretendido na lei seria o integral, aquele que se expressa em termos ecossocioambientais.

Assim, observa-se que a inclusão do termo “sustentável” no *caput* do artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993 não deixa qualquer dúvida de que se trata do incentivo ao desenvolvimento pautado na sustentabilidade em sua forma tridimensional, ou seja, econômica, social e ambiental.

Do mesmo modo, importante repisar que o papel interventivo do Estado é essencial para o desenvolvimento, uma vez que conforme apontado por María Angélica Luna Parra (2004, p. 107-108):

Es posible el desarrollo social, equitativo y sustentable dejando la iniciativa a las leyes del mercado y de la competencia económica? Yo claramente respondería que no. Si no hay una acción estratégica y promotora del Estado no habrá, jamás, um desarrollo com equidad y sustentable, tal y como lo manda la Constitución.

Diante das breves considerações expostas nos parágrafos precedentes, verificou-se que o Estado possui diversos mecanismos para promover o desenvolvimento nacional previsto no artigo 3º, II, da Constituição Federal.

Entretanto, se o objetivo fundamental da República de garantir o desenvolvimento nacional for entendido sob o prisma de um direito fundamental, tem-se que o Estado deve se valer de todos os meios disponíveis para tentar alcançá-lo.

Firmada esta premissa, passa-se a analisar a (im)possibilidade de eventual resolução consensual de conflito administrativo promover o desenvolvimento nacional.

4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ENQUANTO BASE PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL QUE BUSCA GARANTIR O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Lançados os fundamentos jurídicos e as principais contribuições doutrinárias sobre o princípio da eficiência e sobre o desenvolvimento nacional sustentável, pode-se incluir nessa discussão algumas reflexões acerca da administração pública consensual e, por fim, analisar a relação entre os três pontos (princípio da eficiência, desenvolvimento nacional sustentável e administração pública consensual).

4.1 ALGUMAS LINHAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

Primeiramente, convém lembrar que a autoridade competente, diante da ocorrência de um ilícito administrativo, deve aplicar uma sanção. Ou seja, a consequência jurídica ordinária para o ilícito administrativo seria a imposição da sanção jurídico-administrativa, a qual se justificaria a fim de desestimular e punir o ilícito (FERREIRA, 2009, p. 330).

Contudo, hoje, esta concepção sobre a finalidade da sanção mudou, de modo que não são em todos os casos que a sanção administrativa é vista como necessária e adequada frente a um ilícito administrativo, principalmente se for observado que a finalidade da sanção é apenas a de desestimular e não a de punir condutas (FERREIRA, 2009, p. 332).

Ao tratar desta mudança de paradigma, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 37) explica que:

A Administração Pública deve mudar porque o estado está se transformando, por sua vez, pressionado pelas mudanças na sociedade. Isso ocorre no Brasil e no mundo; o fenômeno é global embora com intensidade e ritmo diferentes, conforme inserção de cada País no fluxo da civilização ocidental. Daí, ser inevitável a necessidade de conhecer as tendências em curso para a boa escolha de alternativas de adaptação em busca de respostas *eficientes*.

Entretanto, apesar da Administração Pública ter o dever de buscar soluções mais eficientes é importante ter em mente que tais alternativas precisam, necessariamente, estar previstas em lei, sob pena de violação do princípio constitucional da legalidade (FERREIRA, 2009, p. 350).

Especificamente sobre o princípio da legalidade no âmbito do direito administrativo sancionador, Jesus González Pérez prescreve que:

El principio de legalidade no es un principio del derecho penal que se traslade al derecho administrativo sancionador. El de legalidade es un principio constitucional que, como tal, rige em todo el derecho público, y, por tanto, em derecho administrativo em general – y, consiguientemente, em el sancionador -. No llega a éste a través del derecho penal, sino directamente. Concebido como uma extensión del principio de legalidade penal pugnaria com las peculiaridades del derecho administrativo sancionador.⁴

Além disso, a chamada Administração Pública Consensual atua em duas principais frentes, quais sejam: para “(i) suspender a instauração de processos sancionadores ou a (ii)

⁴ Texto completo disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/217/35.pdf>> Acesso em: 30 de novembro de 2014.

possibilitar a aplicação de medidas, ditas não-sancionantes, como resposta ao cometimento de ilícito administrativo” (FERREIRA, 2009, p. 335).

Assim, em ambas as hipóteses supramencionadas, mediante prévia autorização legal, permite-se que a Administração Pública, de forma excepcional, deixe de impor uma sanção tradicional ou de instaurar um processo administrativo em favor de uma forma alternativa de resolução da controvérsia.

4.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL, PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Conforme explanado em pontos anteriores, a Administração Pública tem a sua disposição importantes mecanismos para a busca do desenvolvimento nacional, ganhando especial destaque os serviços públicos, a atividade regulatória e a atividade promocional ou de fomento.

Mas a questão que surge no atual ponto deste trabalho reside na possibilidade ou não da promoção do desenvolvimento ecossocioambiental pela via da atuação consensual na Administração Pública.

Antes de analisar o centro da mencionada questão, impõe-se destacar que Daniel Ferreira (2009, p. 334-337) leciona que as “razões de não-sancionamento” assentam-se sobre bases econômicas e éticas, as quais são assim explicadas pelo aludido autor:

A primeira é de índole *econômica*. É descabido investir-se *milhares de reais* para apuração de faltas leves de servidores públicos, afastando-se colegas do ordinário serviço (para atuar no administrativo feito) e por conta de infrações formais (de mera conduta, como o singelo descumprimento do dever) [...]. A outra é de índole *ética*. Em questões que envolvem, exclusiva e supostamente, responsabilidade civil-administrativa de servidores públicos e por conta de dano ao patrimônio público na modalidade culposa, é possível cogitar de sequer se instaurar o processo administrativo disciplinar, desde que haja prévio e voluntário ressarcimento.

Explicadas as razões para o não sancionamento, relembra-se que na contemporaneidade “a finalidade da sanção *não é a de punir*, mas apenas a de desestimular condutas administrativamente reprováveis” (FERREIRA, 2009, p. 332).

E, em relação ao princípio da eficiência, frisa-se que este será tratado sob a dimensão estabelecida por Emerson Gabardo que engloba à “eficiência vários outros conceitos afins, tais como a eficácia, a efetividade, a racionalização, a produtividade, a economicidade e a celeridade” (GABARDO, 2002, p. 100).

Após a fixação destas premissas, pode-se iniciar a análise da relação entre consensualidade na administração pública, princípio da eficiência e desenvolvimento nacional.

Diante da existência de prévia autorização legal para o uso da consensualidade na solução de controvérsias entende-se que a Administração Pública tem o poder-dever de formular a proposta de acordo ao interessado.

Neste caso, isto é, diante da possibilidade de exercício da atuação consensual na administração pública, o princípio da eficiência na condição de norma jurídica, por meio da sua característica de “direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum” (MORAES, 1999, p. 30) poderia atuar em pelo menos dois níveis para atender ao comando previsto no artigo 3º, II, da Constituição da República.

No primeiro nível, cabe enfatizar que o princípio da eficiência estaria presente na medida em que os recursos humanos e materiais que inicialmente seriam empregados na investigação do ilícito, na instrução do processo administrativo e/ou na aplicação da sanção poderiam ser alocados em outros pontos ou setores da Administração Pública.

Um olhar mais desatento poderia concluir que na situação narrada no parágrafo anterior o princípio da eficiência possuiria caráter eminentemente econômico.

Entretanto, além do prisma econômico, a atividade desempenhada pela administração pública consensual poderia assumir o papel de promotora da sustentabilidade social e/ou ambiental.

Nesse particular, poder-se-ia argumentar que os recursos que foram economizados pela ausência de um processo tradicional de solução de controvérsia administrativa poderiam ser utilizados, por exemplo, para reforçar a prestação de algum serviço público, de modo a reduzir as desigualdades sociais e, em última análise, auxiliar no alcance da sustentabilidade ambiental.

Vale ressaltar que neste primeiro nível o princípio da eficiência atuaria de forma indireta em relação a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sobretudo porque funcionaria apenas como indutor da atividade consensual da administração pública.

De outro vértice, no segundo nível, o princípio da eficiência, enquanto base para uma administração pública consensual que busca garantir o desenvolvimento nacional, poderia fundamentar o oferecimento de uma sanção ou de uma obrigação alternativa que tivesse relação direta com algum dos aspectos do desenvolvimento integral.

Ou seja, a obrigação ou sanção a ser executada por força do acordo celebrado entre a Administração Pública e o interessado deveria estar diretamente vinculada a promoção da sustentabilidade social, ambiental ou econômica.

À luz destes argumentos, observa-se que a alternativa à sanção administrativa deixaria de ter a função exclusiva de desestimular a prática do ilícito administrativo e assumiria o papel de fomentadora do desenvolvimento nacional sustentável.

Ademais, além de se justificar em razões econômicas e éticas, administração consensual também estaria agasalhada pelo fundamento da garantia do desenvolvimento integral.

Ao transportar a questão subjacente para o plano prático, esclarece-se que já existem instrumentos em nosso ordenamento jurídico que estão preocupados com a nova função da consensualidade administrativa (promoção do desenvolvimento nacional sustentável).

Tratam-se dos Termos de Ajustamento de Conduta previstos no artigo 79-A, da Lei dos Crimes Ambientais, uma vez que além de visarem o desestímulo da prática de atos lesivos ao meio ambiente, também se relacionam intimamente com a sustentabilidade ambiental, notadamente “como forma de *agilização na recomposição do dano ambiental*” (FERREIRA, 2009, p. 339).

Sobre este particular, isto é, acerca dos TACs, Ricardo Villas Bôas Cueva (2007, p. 282) aduz que

enquanto instrumentos de ação administrativa fundados no consenso, não visam, obviamente, a tolerar o ilícito, mas na lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a “proporcionar o máximo de eficiência na solução de problemas, aliando, na dosagem necessária para cada hipótese, as vantagens da flexibilidade negocial com o rigor da coercitividade estatal”. Nesse mister, tais institutos tem tido notável sucesso.

Desse modo, percebe-se que a atuação consensual na administração pública direcionada à função de promover o desenvolvimento nacional sustentável já está presente na realidade jurídica pátria.

Finalmente, deve-se ter em mente que “la vía convencional abre um caminho de diálogo, colaboración y compromiso con los sectores regulados que redundará en una acción administrativa más eficaz” (FONT Y LLOVET, 2003, p. 373).

E, se possível, é essencial que esta ação administrativa eficaz possibilite a “vida plena e gratificante, provendo-as de meios de subsistência decentes e aprimorando continuamente seu bem-estar, seja qual for o conteúdo concreto atribuído a essas metas por diferentes sociedades em diferentes momentos históricos” (SACHS, 2007, p. 293).

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar novos instrumentos para garantia do desenvolvimento nacional sustentável enquanto fundamento da República Federativa do Brasil.

Para legitimar a utilização de tais instrumentos, foi imperioso apresentar um fundamento legal apto a outorgar credibilidade às ideias apresentadas.

Neste sentido, trouxe à baila o princípio da eficiência contido no artigo 37 da Constituição Federal, na condição de norma jurídica impositiva de condutas a serem observadas pela Administração Pública, como modo de se atingir os objetivos que legalmente lhes foram impostos pelo ordenamento, dentre os quais se destaca a garantia do desenvolvimento nacional sustentável.

Ainda neste viés, destacou-se que o princípio da eficiência não possui enfoque meramente econômico. Pelo contrário, o princípio da eficiência, de maneira harmônica com os demais princípios condutores dos atos da Administração Pública, visa direcioná-la de modo a cumprir satisfatoriamente os deveres juridicamente impostos através de uma postura ativa, idônea e legítima.

Além disso, denota-se que o desenvolvimento nacional está intimamente ligado com a questão da sustentabilidade.

Dessa maneira, só haverá desenvolvimento nacional na dimensão prevista pelo artigo 3º, II, da Constituição Federal se forem atendidas as dimensões sociais, econômicas e ambientais da sustentabilidade, sobretudo porque o desenvolvimento a ser garantido pela referida norma constitucional é o integral ou ecossocioambiental.

Cumprir destacar, ademais, que dentre as principais formas de intervenção estatal para incentivar o desenvolvimento nacional sustentável estão os serviços públicos, a atividade regulatória e a atividade promocional ou de fomento.

Porém, considerando-se a natureza de direito fundamental da garantia do desenvolvimento nacional, buscou-se uma nova forma para a sua promoção.

Após a fixação de diversas premissas fundamentais, elencou-se a consensualidade na administração pública como instrumento para o fomento do desenvolvimento nacional sustentável.

Neste passo, deve ser registrado que o princípio da eficiência, ao lado da legalidade, funcionarão como bases normativas para a nova função da administração pública consensual – a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Concluiu-se que essa administração pública consensual pode fomentar o desenvolvimento nacional sustentável em pelo menos duas oportunidades

No primeiro momento, o desenvolvimento pode ser fomentado através da alocação dos recursos humanos e materiais que inicialmente seriam empregados na investigação do ilícito, na instrução do processo administrativo e/ou na aplicação da sanção em outros pontos ou setores da Administração Pública, sobretudo naqueles setores de prestação de serviços.

Em, em segundo plano, no exercício da atividade consensual, a Administração tem o poder-dever de oferecer ao interessado uma sanção ou uma obrigação alternativa que tenha relação direta com algum dos aspectos do desenvolvimento integral. Isto é, a obrigação ou sanção a ser executada por força do acordo celebrado entre a Administração Pública e o interessado deve estar diretamente vinculada a promoção da sustentabilidade social, ambiental ou econômica.

REFERÊNCIAS

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL, Diário do Senado Federal 26470, Ata da 180ª Sessão Não Deliberativa, de 1º de Dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Senado/EC019_sen_01121997_enc.pdf> Acesso em: 30 de novembro de 2014.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Termo de compromisso no processo administrativo sancionador do Banco Central: possibilidades e limites. In: OSÓRIO, Fábio Medina (Coord.). **Direito sancionador**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

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

_____. **Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

FERREIRA, Daniel; GODOY, Maria Ivone. A promoção do desenvolvimento nacional sustentável e a certidão negativa de débitos trabalhistas (CNDT). **Revista Jurídica do Centro Universitário Curitiba**, Curitiba, n.29, p. 336-353, 2012.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público: um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – AeC**, Belo Horizonte, n. 12, ano 3, Abril / Junho 2003. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12619>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

FONT Y LLOVET, Tomàs. Desarrollo reciente de los instrumentos de la administración consensual em espana. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1998**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 86.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Crescimento econômico e sustentabilidade. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, n.19 (1), p. 81-89, jun.2007.

_____. **O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. 2. ed. Florianópolis: UFSC. 2004.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa: emenda constitucional n. 19/98**. 2.ed., São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999**. 4. ed. atua., ver. e aum. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública consensual. In: **Mutações de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico**. 3. ed. Granada: Comares, 2004.

PARRA, María Angélica Luna. Sin acción estratégica y promotora del Estado, no hay desarrollo social. **Revista de Administración Pública da Universidad Nacional Autónoma de México**, Ciudad de Mexico, n.114, p. 107-115, 2004.

PÉREZ, Jesús González. **Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración.** Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/217/35.pdf>> Acesso em: 30 de novembro de 2014.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.