

A MUDANÇA E PERMANÊNCIA DO ORDENAMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE SOBRE O INGRESSO DE NORMATIVOS SUSTENTÁVEIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho¹

RESUMO

O presente artigo tem como objeto analisar a segurança jurídica envolvida com o ingresso de normativos referentes à sustentabilidade no ordenamento atual. Ou seja, pretende-se verificar se é possível falar em segurança jurídica quando do incremento progressivo e dinâmico das faces da sustentabilidade. Neste caminho, serão abordados anotações gerais acerca da sustentabilidade, tais como conceito, histórico e destinatários. Serão apresentados ainda os principais normativos e políticas sustentáveis no ordenamento brasileiro, especialmente os afetos à Administração Pública. Avançando, serão necessários alguns apontamentos relativos à segurança jurídica, como sua estrutura, objetivos, sujeitos e dimensões, de modo que se possa construir um diálogo entre as exigências da sustentabilidade e a estrutura da segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Sustentabilidade; Segurança Jurídica; Administração Pública.

INTRODUÇÃO

O Poder Público, na pessoa da Administração Pública, quando do relacionamento com o outro, se atém em primeira instância a gama de normativos constitucionais incidentes, e se vincula também aos normativos infraconstitucionais relacionados àquela Carta. Ou seja, atuando em uma prestação de serviço, ou através de uma relação jurídica contratual, por exemplo, o agente estatal se amolda a estrutura constitucional vigente.

Esta estrutura constitucional, por sua vez, representa, tem em si, os principais fundamentos, valores e princípios, percebidos como ideais de parâmetro e meta de desenvolvimento social resultante do Estado Democrático de Direito. Estes fundamentos, por consequência, estão envoltos aos ditames da segurança jurídica, como meio de garantir a eficácia, efetividade, concretização.

¹ Mestranda no Programa de Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL (bolsa/taxa CAPES). Especialista em Direito Administrativo Aplicado pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Atua na área de contratações públicas federais desde 2004.

Surge, pois, entre os princípios/valores que devem ser efetivados quando da atuação da Administração Pública, a sustentabilidade. Esta nasceu com destinatário certo – proteção ambiental, mas na caminhada evolutiva já apresenta outras dimensões, tal como a sustentabilidade social.

Neste contexto, e principalmente nesta dinamicidade da sustentabilidade, torna-se necessário analisar se a segurança jurídica segue sendo efetivada quando dos normativos sustentáveis incidentes no ordenamento jurídico. Para iniciar esta análise, se tornam necessárias algumas considerações a respeito da sustentabilidade.

A SUSTENTABILIDADE E SUAS DIMENSÕES

A globalização da economia, com todo um novo paradigma produtivo que utiliza como instrumentos novos materiais, precisão, gerenciamento e intenso modo de produção² acarretou em uma degradação ambiental intensa a partir da década de 50. Foram registrados diversos desastres ambientais, como o Grande Smog de Londres em 1954 que dizimou 4 mil pessoas³, o qual se tornou um marco para o enfrentamento do crescimento econômico irresponsável ambientalmente.

O modelo de exploração dos recursos naturais pelo capitalismo industrial trouxe, ao longo dos anos, a certeza de que os bens ambientais são finitos e, ainda, que aquela forma de exploração originária não mais poderia subsistir, sob pena de por em risco a viabilidade social. Logo, com o relevo alcançado pelo direito ambiental a economia não mais prescinde de levar em conta, em seu jogo econômico, os bens ambientais.⁴

Em 1972, a Organização das Nações Unidas convocou Estados e a comunidade científica para discutir medidas de enfrentamento da crise, organizando a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente. A Conferência resultou na Declaração de Estocolmo, a qual deixa clara a internacionalidade do problema ambiental, além da interdisciplinaridade necessária para o combate desta degradação ambiental.

Quando se consideram não apenas as consequências de processos ambientais sobre as sociedades humanas, mas também as necessidades de incorporar as dimensões ambientais na

² VIOLA, Eduardo; FERREIRA, Leila da Costa. *Incertezas de sustentabilidade na Globalização*. Campinas: UNICAMP, 1996, p. 12.

³ HOGAN, Daniel Joseph. *População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos*. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/livro_dinamica.pdf#page=13> Acesso em: 08 set. 2015.

⁴ BREITENBACH, Camila; REIS, Jorge Renato dos. In(suficiência) dos Preceitos Constitucionais Ambientais na Pós-Modernidade Frente ao Paradigma Econômico. In: CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). *Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas*. Curitiba: Multideia, 2011, p. 73.

formulação das políticas de desenvolvimento – harmonizando-se objetivos econômicos, sanitários, sociais e éticos com a preservação da natureza – a exigência da interdisciplinaridade faz-se mais presente, abrindo-se para um espaço ainda mais amplo.⁵

Se antes o desenvolvimento das forças produtivas trabalhava a natureza e a cultura da ordem de produção de modo apartado, priorizando a ciência e a tecnologia, a Declaração de Estocolmo traz a percepção da ação conjunta no reconhecimento internacional “da necessidade de se internalizar as condições de sustentabilidade do processo econômico.”⁶

O termo ‘sustentabilidade’ é originário da década de 80, quando elaborado pelo Worldwatch Institute - Nações Unidas, e conceituado no Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum) como aquele desenvolvimento “que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.”⁷. A disseminação da ideia ocorreu internacionalmente quando usado na Eco 92 Rio de Janeiro, o que, aliado ao contexto de surgimento, formou o senso comum de que a sustentabilidade se refere tão somente ao âmbito ecológico e a consequente proteção ambiental.

Ocorre que, se analisados os fundamentos da proteção ambiental, depara-se com outros conhecimentos envolvidos nesta sustentabilidade como, por exemplo, aspectos econômicos. Nestes termos, o que se apresenta é um quadro interdisciplinar, uma vez que a sustentabilidade é considerada “um conceito sistêmico, relacionado com a continuidade dos aspectos econômico, sociais, culturais e ambientais da sociedade humana.”⁸

A sustentabilidade então deve se reconhecer como uma questão sistêmica de sentido amplo, valorativa em termo mediato e imediato, material e imaterial – abarcando não só a satisfação das necessidades básicas. Segundo Juarez FREITAS, a sustentabilidade deve ser compreendida dentro de um quadro de multidimensões justamente porque o bem-estar desejado é multidimensional.⁹

⁵ ZANONI, Magda; RAYNAUT, Claude; LANA, Paulo da Cunha; FLORIANI, Dimas. *A Construção de um Curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento: princípios teóricos e metodológicos*. Curitiba: UFPR, 2002. p. 13.

⁶ LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 209.

⁷ O Relatório Brundtland, também chamado de Relatório Nosso Futuro Comum, foi apresentado em abril de 1987 resultado da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente. Inovou no campo de proteção ambiental, sendo considerado como marco na discussão entre meio ambiente e desenvolvimento econômico. Original disponível em <http://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/> Acesso em: 08 set 2015.

⁸ LIMA, Sergio Ferraz. Introdução ao Conceito de Sustentabilidade: aplicabilidade e limites. *Caderno da Escola de Negócios das Faculdades Integradas do Brasil*, v. 4, n. 4, jan./dez., 2006. p. 6.

⁹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao futuro*. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 57.

Nesta esteira, questionam-se quais são os aspectos da sustentabilidade, uma vez que somente com este conhecimento prévio se torna possível delimitar sua incidência e promover o desenvolvimento de políticas públicas para sua concretização, ou seja, conhecer o caminho a se percorrer no desenvolvimento nacional sustentável. Com isto, e ainda identificando no conceito de sustentabilidade elementos de democracia, eficiência, responsabilidade do Estado e da sociedade, proteção presente e futura, aspectos materiais e imateriais, há uma necessária identificação dos principais credores, ora devedores, da sustentabilidade, em suas diversas dimensões, para a tutela jurisdicional devida.

Inicialmente, e historicamente, a sustentabilidade é sinônimo de uma preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81 aparece como base normativa brasileira para as ações estatais que visam a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. A sustentabilidade nesta dimensão tem compromisso com uma qualidade de vida e longevidade em um ambiente não degradado, tem relação ainda com as questões de hiperconsumo e produção em massa, especialmente nos países ricos, e a necessária imediata de mudanças que resguarдем a presente e as futuras gerações.¹⁰

Identifica-se, também, a sustentabilidade econômica, a qual visa o trato entre custos e benefícios, economicidade, consumo e produção, eficiência gerencial, e uma regulação de mercado que promova a emancipação econômica atrelada ao desenvolvimento sustentável.¹¹ Neste ponto, a Agenda 21¹² apresenta alguns parâmetros a serem percorridos pela atividade econômica, indicando a necessidade de um comércio que seja “multilateral, aberto, equitativo, não discriminatório e previsível, compatível com os objetivos do desenvolvimento sustentável (ambiental) e que resulte na distribuição ótima da produção mundial...”¹³

A dimensão ética da sustentabilidade traz a relação da atuação do indivíduo com o todo, em plena cooperação, sendo dever do todo o agir benéfico, e não somente o agir

¹⁰ FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 18.

¹¹ Ibidem, p. 64

¹² Fruto dos trabalhos da Eco 92, com a participação de 179 países, este documento conta com 40 capítulos que visam um novo padrão de desenvolvimento. Documento integral disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> Acesso em 08 set 2015. “A Agenda 21 é um poderoso instrumento para estimular, no Norte e Sul, ações concretas para traduzir o conceito geral da transição para o desenvolvimento sustentável em estratégias locais múltiplas.” (Cf. SOARES, Remi Aparecida de Araújo. *Proteção Ambiental e desenvolvimento econômico: conciliação*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 134).

¹³ Confederações das Nações Unidas – Agenda 21, Capítulo 02. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>> Acesso em: 08 set. 2015.

sem prejudicar outrem. Fala-se nesta dimensão ética em alcançar o bem íntimo e o bem social.¹⁴ Neste novo paradigma, contrariando o antropocentrismo, se desenvolve o conceito de Ecologia Profunda, a qual apresenta valores ecocêntricos. Nas palavras de Fritjot Capra:

Enquanto que o velho paradigma está baseado em valores antropocêntricos (centralizados no ser humano), a ecologia profunda está alicerçada em valores ecocêntricos (centralizados na Terra). É uma visão de mundo que reconhece o valor inerente da vida não-humana. Todos os seres vivos são membros de comunidades ecológicas ligadas umas às outras numa rede de interdependência. Quando essa percepção ecológica profunda torna-se parte da nossa consciência cotidiana, emerge um sistema de ética radicalmente novo.¹⁵ (grifo nosso)

A dimensão social da sustentabilidade, por sua vez, aparece como a que impede distinções despropositadas entre os cidadãos, a que promove a equidade, não se admitindo, a partir desta, um desenvolvimento irresponsável em relação aos demais. Neste sentido, cabe esclarecer que será possível o incremento de alguma distinção, desde que esta auxilie o próprio desenvolvimento das potencialidades dos menos favorecidos.¹⁶ Cita-se, por exemplo, as ações afirmativas do Estado, como a inclusão de Cotas nas universidades públicas.¹⁷

Por fim, a sustentabilidade adquire dimensão jurídico-política, na medida em que determina a tutela jurídica do direito ao presente e ao futuro, incumbindo o cidadão, e principalmente o Estado, a garantia e proteção dos direitos e deveres fundamentais. Nesta seara, o dever-poder do Estado é redesenhado para a máxima efetividade dos valores dispostos no texto constitucional, utilizando como instrumento, por exemplo, as atividades de fomento – seja cultural, social, econômico ou social.¹⁸ Henrique LEFF fala em crise do Estado, com uma necessária representação de uma nova sociedade civil que busque um novo paradigma civilizatório frente a atual crise ambiental. Segundo o autor, esta nova

¹⁴ FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 61/62.

¹⁵ CAPRA, Fritjot. *A Teia da Vida*. São Paulo: Cultrix, 1996, p. 28.

¹⁶ FREITAS, Juarez. Op. cit. p. 58.

¹⁷ Pode-se denominar estas ações afirmativas do Estado como atuação de Fomento, o qual é conceituado como “função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam, direta, imediata e concretamente, a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas ou privadas, pra que estas desempenhem ou estipulem, por seu turno, as atividades que a lei haja considerado de interesse público par o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.” Pode-se, com isto, identificar o fomento econômico, institucional e social, e neste, é possível direcionar um fomento público social da educação, pesquisa e da informação. “O fomento social tem como seu destinatário direto o homem e envolve a multiplicação de instrumentos de amplo alcance coletivo destinados a elevá-lo, a orientá-lo e a auxiliá-lo para o desfrute de uma vida condigna e produtiva.” (Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, geral e especial*. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.513)

¹⁸ FREITAS, Juarez. Op. cit. p. 69/71.

sociedade “obriga a rever os paradigmas econômicos, mas também as análises clássicas do Estado e as próprias concepções de democracia no sentido das demandas emergentes de sustentabilidade, solidariedade, participação e autogestão dos processos produtivos e políticos.”¹⁹

É possível, neste sentido, perceber uma indicação ao Estado Constitucional Cooperativo, com características de integração e abertura, tanto ‘para fora’ quanto ‘para dentro’. Para dentro, há uma necessária inter-relação entre Estado e sociedade, inclusive com legitimidade para direitos plurais²⁰, e a promoção de meios para a identificação de uma identidade sociocultural.²¹ Para fora, a cooperação é também lida na concepção internacional, uma vez que “trata, ativamente, da questão de outros Estados, de instituições internacionais e supranacionais e dos cidadãos estrangeiros.”²² São as instancias globais “os espaços por excelência para discussão e solução eficaz de problemas sérios que atingem toda a humanidade, como, por exemplo, a pobreza e a depredação ambiental.”²³

A sustentabilidade, deste modo, pode apresentar caminhos com dimensões éticas, culturais, jurídico-política, econômica e ambiental, assumindo em todos os campos vestes de princípio constitucional e demonstrando que as dimensões dialogam entre si, formando um complexo em prol do desenvolvimento da vida livre e com dignidade, o que é objetivo maior dos direitos fundamentais. É a sustentabilidade atual um conceito ampliado daquela oriunda de 1987, dando conta agora de maiores reflexos. Nas palavras de Amartya Sen:

...a liberdade sustentável poderá soltar-se dos limites que lhe vêm das formulações propostas pelo Comitê Brundtland e por Solow, para abraçar a preservação e, quando possível, a expansão das

¹⁹ LEFF, Enrique. Op. cit. p. 150.

²⁰ As dimensões do pluralismo formam um complexo em torno dos novos direitos, muitos deles refletindo em um pensar sustentável. Neste desafio, a busca pela concretização passa necessariamente por uma racionalidade jurídica normativa – formal e material, o que reflete no sistema de mudança e permanência aqui já analisado. “No pluralismo garantido pela Constituição é possível se afirmar a existência de pluralismo. Além do pluralismo político, decorrente da legitimidade das diversas formas de pensar a política; do pluralismo religioso, no qual se garante a fé como um elemento subjetivo do sujeito e o direito das diversas congregações religiosas de se organizarem socialmente; do pluralismo de ideias e de concepções filosóficas, que retrata a liberdade de opinião e expressão; tem-se como síntese desta variedade de pluralismo o pluralismo social ou multiculturalismo social, que, em alguns casos, pode levar ao pluralismo jurídico, conceito que alarga a compreensão do direito para além da lei positivada pelo Estado.” (Cf. MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição: Abertura, Cooperação e Integração*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 56)

²¹ Ibidem, p. 127.

²² HABERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 6.

²³ MALISKA, Marcos Augusto. *Estado e Século XXI: a integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 24/25.

liberdades e capacidades substantivas das pessoas dos dias de hoje, sem, com isto, comprometer a capacidade das futuras gerações para terem uma idêntica ou maior liberdade.²⁴

Neste contexto, a sustentabilidade, em cada uma e/ou em todas as dimensões apresentadas aqui, exige, para sua concretização, uma integração de vontades, plano e políticas, ou como apresentado antes, um diálogo entre os objetivos, diálogo este intermediado pela presença do Estado. Assim, e pensando no âmbito brasileiro, imprescindível é verificar como as transformações em prol da sustentabilidade ocorrem dentro de nosso atual ordenamento, refletindo a necessária segurança jurídica sistêmica apresentada.

A SUSTENTABILIDADE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A sustentabilidade é facilmente admitida em primeira instância na questão ambiental, tal como foi identificado por conta de seu contexto de surgimento. Esta característica segue nas Políticas brasileiras, havendo estreita ligação quando se discute sustentabilidade e preservação ambiental. Deste modo, a análise segue nestes termos de preservação ambiental.

Dito isto, sabe-se que antes mesmo do uso do termo sustentabilidade, a primeira reunião nacional em prol do meio ambiente ocorreu em 1933, na cidade do Rio de Janeiro, convocada pela Sociedade dos Amigos das Árvores. O objetivo central era discutir proposta que trouxessem alternativas ao desenvolvimento econômico a qualquer custo. “O argumento de ‘desenvolvimento econômico a qualquer preço’ como lema brasileiro era a maior preocupação desses conservacionistas, preocupados com o uso descontrolado dos recursos naturais.”²⁵

A sequência dos anos ratificou a maior preocupação inicial brasileira com o desenvolvimento econômico versus a proteção ambiental, o que é notório nos demais países, em especial aqueles em desenvolvimento. As questões ambientais não eram prioridade, mas sim a disputa de mercado e, conseqüentemente, de poder.

Neste sentido, quando da Conferência de Estocolmo em 1972, em que o pano de fundo era o confronto entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, a atuação do

²⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 343.

²⁵ SOARES, Remi Aparecida de Araújo. *Proteção Ambiental e desenvolvimento econômico: conciliação*. Curitiba: Juruá, 2010, p.38.

Brasil, por sua relevância em termos de recursos naturais, se deu de modo neutro, demonstrando que independente do nível industrial do país, a responsabilidade ambiental é de todos. “Porém, esse posicionamento não excluiu a possibilidade e responsabilidade do Brasil perante todos os seus recursos, tendo o país que lançar mão de políticas ambientais proposta por essa conferência.”²⁶

O comprometimento das Nações, inclusive o Brasil, verticalizou quando da constatação nas décadas de 80 e 90 de que este modelo de desenvolvimento desenfreado não se sustentaria, econômica e ambientalmente. Neste sentido, o Fórum Mundial Eco 92 foi decisivo para a percepção mundial do problema.

A década de 90 presenciou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Brasil. Aqui fica constatado o que, na verdade, todos sabiam: que o modelo de desenvolvimento econômico neoliberal adotado pela maioria das nações é totalmente nefasto ao meio ambiente e, praticamente incompatível de ser mantido com a preservação ambiental.²⁷

Seguiu o Brasil incorporando várias tratativas internacionais ambientais em prol da recuperação, prevenção e sustentabilidade ambiental, dos quais os mais significativos em relação a preservação ambiental e desenvolvimento comercial foram: Convenção Internacional para a Conservação do Atum; Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna, Convenção da Basiléia; e Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais – UNCTAD.

Por produção própria, o histórico de preocupação com o meio ambiente inicia em 1981, através da Lei 6.938/81, na qual foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual visa a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”²⁸, Em sua concretude, foram lançados, por exemplo, a Agenda 21 Nacional²⁹, o Programa Cerrado Sustentável em 2003, e a Lei do Clima em 2009, os quais instituem princípios norteadores para alcançar o

²⁶ LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2006, p. 27.

²⁷ SOARES, Remi Aparecida de Araújo. Op. cit., p. 49.

²⁸ Lei 6938/81, art. 4, inciso I.

²⁹ “Percebe-se, portanto, a Agenda 21 brasileira como um documento resultante de um processo de planejamento participativo e com status de plano nacional de desenvolvimento, significando um importante documento de subsídio potencial à formulação de políticas focadas no desenvolvimento duradouro, pois incorpora princípios, compromissos e objetivos estabelecidos na Agenda 21 Global, traduzindo-os para o contexto do Brasil. É importante destacar que a Agenda 21 brasileira explicita as grandes questões a serem enfrentadas e pactuadas entre governo e sociedade para atingir a sustentabilidade ambiental, econômica, social e institucional, apresentando diagnóstico e proposições.” (grifo nosso). (Cf. MALHEIROS, Tadeu Fabricio; PHILIPPI JR, Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. *Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro*. Saúde Soc. São Paulo, v.17, n.1, 2008. p. 10)

desenvolvimento ambiental sustentável, priorizando o desenvolvimento de estratégias inovadoras que repensem os atuais padrões de produção e consumo.

Cabe abrir um parêntese e recordar que conceitualmente Política Pública “é um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-los em uma situação específica, onde tais decisões devem, em princípio, estar inseridos no poder de alcance destes atores.”³⁰ Ainda, as políticas públicas definem objetivos a serem concretizados de modo a alterar ou manter aspectos políticos, econômicos e sociais.³¹ Por fim, se apresentam em quatro fases, quais sejam: “a definição da agenda pública; a formulação e escolha das políticas públicas; sua implementação pelo órgão competente; e avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e nas leis.”³² Com o conceito cristalino, é possível identificar, desde logo e como exemplo, a interconexão entre a proteção sustentável (dimensão da sustentabilidade ambiental) e a proteção/fomento social (dimensão da sustentabilidade social).

A Constituição Federal de 1988 vislumbra o desenvolvimento nacional sustentável em várias passagens, tais como a indicação expressa de desenvolvimento nacional no artigo 3, a sustentabilidade social nos artigos 7 e 170, e a sustentabilidade ambiental do artigo 225. Com isto, e entendendo a sustentabilidade como valor supremo no discurso constitucional brasileiro, Juarez FREITAS explica:

De sorte que, com distintas cargas semânticas, a sustentabilidade (a) é princípio ético-jurídico, direta e imediatamente vinculante (do qual são inferíveis regras), que determina o oferecimento de condições suficientes para o bem-estar das atuais e futuras gerações, (b) é valor constitucional supremo (critério axiológico de avaliação de políticas e práticas) e (c) é objetivo fundamental da República (norte integrativo de toda interpretação e aplicação do Direito).³³ (grifo nosso)

Especificamente sobre a Administração Pública Federal, sabe-se que esta é a maior consumidora direta de bens, obras e serviços do Brasil.³⁴ Segundo dados do Portal de Compras do Governo, de janeiro a dezembro de 2013 foram movimentados 68,4 bilhões em contratações de aquisições e serviços. Consome em grande escala e consegue

³⁰ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas Públicas e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38.

³¹ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins, 2002, p. 26.

³² FONTE, Felipe de Melo. Op. cit., p. 50.

³³ FREITAS, Juarez. Op. cit. p. 113.

³⁴ FERNANDES JUNIOR, Ottoni. *Políticas Públicas: o poder de compra do governo*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=885:reportagens_materias&Itemid=39> Acesso em: 09 set. 2015.

movimentar os mais significativos segmentos de mercado, social e ambiental. Com isto, torna-se a União e suas contratações públicas, ou deveria se tornar, alvo principal da racionalidade sustentável, seja econômica, social, ambiental, política-jurídica ou ética.

Ocorre que, como parâmetro de concretização, sabe-se que dos produtos ou prestação de serviço em que a União é signatária, as contratações que resultaram em algum ganho de sustentabilidade ambiental alcançou o índice de 0,06% em 2013³⁵, o que demonstra significativas barreiras no Governo Federal nas dimensões sustentáveis.

Contra este quadro, desde 1999 o Programa Agenda Ambiental da Administração Pública – A3P visa estimular e desenvolver uma política de responsabilidade socioambiental no setor público. Este programa objetiva a preocupação da ação do Estado frente à sustentabilidade ambiental, e “baseia-se em seis princípios básicos (6R), quais sejam: revalorizar, reestruturar, redistribuir, reduzir, reutilizar e reciclar.”³⁶

Em 2010 o ordenamento brasileiro apresenta ainda a Política Nacional de Resíduos Sólidos, onde consta como um dos objetivos a prioridade de contratações e aquisições sustentáveis. Em seus termos: “Art. 7º, XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.”³⁷ (grifo nosso)

Nesta época tramitava no Congresso Nacional a Medida Provisória 495/2010, a qual cuidada de diversas alterações à Lei Geral de Licitações – 8666/93. Convertida em Lei 12.349/2010, o texto legal passou a prever no artigo 3º da Lei Geral de Licitações o objetivo da licitação pública estruturado também pela busca do desenvolvimento nacional sustentável.

Importante registrar que, quando da análise da exposição de motivos da Medida Provisória 495 convertida em Lei que alterou o artigo 3º mencionado, ficou clara a relação da sustentabilidade do texto normativo com as dimensões econômicas e sociais analisadas previamente. Ou seja, o legislador demonstrou uma atual percepção de que a sustentabilidade transpassa a concepção ambiental, vinculando a Administração Pública no complexo sustentável – econômico, social, ético, político-jurídico e ambiental.

³⁵ Dados do Ministério do Planejamento – Informações Gerenciais de Contratações Públicas Sustentáveis. Disponível em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_compras_sustentaveis_2013.pdf> Acesso em: 08 set 2015.

³⁶ PFAFFENSELLER, Micheli. Gestão Ambiental na Administração Pública. In: CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). *Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas*. Curitiba: Multideia, 2011, p. 177.

³⁷ Lei 12.305/2010 – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Neste sentido, Ana Cláudia FINGER explica que quando da inserção do termo ‘desenvolvimento nacional sustentável’, o uso “não foi elaborado apenas em torno do crescimento econômico, o estando indissociavelmente ligado à ideia de sustentabilidade, o que significa ampliar o seu conceito para aspectos que envolvem meio ambiente, saúde e direitos humanos, entre outros valores fundamentais consagrados na Constituição Federal.”³⁸

Em 2012, através do Decreto 7.746, o Executivo Federal trouxe a regulamentação do desenvolvimento nacional sustentável para as contratações públicas, instituindo ainda a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública-CISAP, para a qual foi dada a missão de implementar critérios, práticas e ações de logística sustentável na Administração Pública Federal.

Com a alteração, “a cláusula geral do desenvolvimento nacional é de presença e cumprimento obrigatório nas contratações administrativas, tanto como mola propulsora da ação quanto como finalidade a ser por ela alcançada”.³⁹ Daniel FERREIRA analisa que a atuação do Estado nestes moldes de promoção da sustentabilidade faz as vezes de atividade de fomento, uma vez que estimula este tipo de contratação. Assim, o Estado fiscaliza, estimula, limita e planeja a ação dos sujeitos econômicos, estando “as licitações e contratações públicas aptas a servir como instrumento de fomento público.”⁴⁰

Ana Claudia FINGER concorda com a relação desta promoção da sustentabilidade pelo Estado e a atividade de fomento, explicando que “...seu elevado poder de compra influencia no processo de produção, utilizando de bens e serviços para que sejam ambiental e socialmente sustentáveis, as licitações e contratações administrativas assumem papel de fundamental importância na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.”⁴¹ Neste ponto, sendo as licitações sustentáveis instrumento de política pública, cabe atenção tanto na regulação e meios objetivos de realização, quanto nos meios de controle e avaliação.⁴² É a percepção concreta do plexo sustentável

³⁸ FINGER, Ana Claudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 13, n. 51, jan./mar. 2013, p. 126.

³⁹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. DOTTI, Marinês Restelatto. (Coords). *Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas*. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 04.

⁴⁰ FERREIRA, Daniel. *A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável*. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 07.

⁴¹ FINGER, Ana Claudia. Op. cit. p. 123.

⁴² BLIACHERIS, Marcos Weiss. Licitações Sustentáveis: Política Pública. In: SANTOS, Murillo Giordan. BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords). *Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis*. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 141.

na Administração através das contratações públicas sustentáveis. Nas palavras de Vanice Regina Lirio do VALLE:

A sustentabilidade, como cogitação da ação direta do Estado-executor, bem como daquela indutiva do Estado-fomento, encontra respaldo inclusive preceitual no sistema constitucional brasileiro, donde o desafio residirá não na defesa de sua exigibilidade enquanto vetor inafastável da ação estatal, mas sim na compreensão do seu real conteúdo, bem como dos mecanismos que possam traduzir a sua observância na ação estatal.⁴³

Pelo diálogo entre as dimensões de sustentabilidade, o incremento da contratação pública sustentável, seja na dimensão econômica ou social, trará contornos à questão original ambiental, resultando em uma educação social, como, por exemplo, a educação ambiental. Nestes termos:

Um cidadão consciente dos problemas de seu tempo terá condições de lutar por um ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável, deixando a postura antropocêntrica que tem dominado muitas sociedades contemporâneas, especialmente países desenvolvidos, para assumir de ver sua parcela na biodiversidade da terra. É esta realidade social que deverá dar condições para construirmos novos rumos para a humanidade, no sentido de conservação do nosso planeta Terra.⁴⁴

Assim, a sustentabilidade foi, e está sendo, incorporada no ordenamento brasileiro nas diversas frentes, visando criar uma rede de concretização dos preceitos defendidos pela Carta Constitucional. Muito além da sustentabilidade ambiental, o ordenamento brasileiro “pretende que a sustentabilidade fixe os pressupostos (sociais, econômicos, ambientais, jurídico-políticos e éticos) de conformação do desenvolvimento constitucionalmente aceitável.”⁴⁵

Segue Juarez FREITAS esclarecendo que é possível falar em um novo Estado e, especialmente ao que se pretende aqui, em um novo Direito Administrativo que dê conta das necessárias regulações sustentáveis, mais do que já vem sendo formalmente normatizadas. Indica que “em qualquer processo administrativo, o Estado tem de implementar as políticas constitucionalizadas, com o desempenho da função indutora de boas práticas sustentáveis, ao lado da função isonômica de oferecer igualação formal e substancial de oportunidade.”⁴⁶ É a necessidade da efetividade do desenvolvimento.⁴⁷

⁴³ VALLE, Vanice Regina Lirio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa trazida pelo planejamento público. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Ano 11, n. 45, Belo Horizonte, jul./set., 2011, p.126.

⁴⁴ SOARES, Remi Aparecida de Araújo. Op. cit. p. 175.

⁴⁵ FREITAS, Juarez. Op. cit. p. 110.

⁴⁶ *Idibem*, p. 234.

APONTAMENTOS ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA

O surgimento da concepção de sustentabilidade, e seu consequente incremento nos normativos internacionais e nacionais, trouxeram ao ordenamento, ou melhor, ao Direito como um todo, diversas consequências formais e materiais. Seja a sustentabilidade analisada de modo unidimensional, normalmente entendida como proteção ambiental, ou seja a sustentabilidade analisada como aqui apresentado em sua estrutura pluridimensional, as relações envolvidas nesta análise da “responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, social inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem estar”,⁴⁸ acabam por exigir uma efetividade, concretização e perenidade no ordenamento. Neste sentido, surge o instituto da segurança jurídica, o qual tem como missão maior a positivação do novo e a estabilidade do ordenamento frente às novas frentes.

Segurança jurídica passou a constar nos normativos internacionais desde a Declaração de Direitos Humanos de 1948.⁴⁹ Em nosso ordenamento, a segurança é explicitamente apresentada na Constituição Federal de 1988 no artigo 5⁵⁰, e em outros diversos trechos de modo explícito e implícito.⁵¹

⁴⁷ “...foi então definido o desenvolvimento sustentável como sendo a forma de desenvolvimento que satisfaz às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de alcançarem a satisfação de seus próprios interesses. A ideia contém conceitos chaves: a) o conceito de necessidade, em particular as necessidades essenciais dos países pobres, para os quais deve ser dada prioridade absoluta; b) a ideia de existência de limitações à capacidade do meio ambiente de satisfazer as necessidades presentes e futuras impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social.” (Cf. GUERRA, Sidney. Desenvolvimento Sustentável nas três grandes conferências internacionais de ambiente da ONU: o grande desafio no plano internacional. In: GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Bettina (Orgs.) *Sustentabilidade, Desenvolvimento e Democracia*. Ijuí: Unijuí, 2010, p. 80).

⁴⁸ Este é o conceito elaborado por Juarez FREITAS para o termo sustentabilidade. Nesta estrutura é que o autor desenvolve a análise já apresentada das mais variadas dimensões e reflexos. (Cf. FREITAS, Juarez. Op. cit. p. 41).

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista Eletronica sobre a Reforma do Estado*. n. 21, mar/mai 2010. Disponível em < <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf> > Acesso em: 10 set. 2015. p. 1.

⁵⁰ Constituição Federal de 1988, Art. 5: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:” (grifo nosso).

⁵¹ Além deste, a Constituição Federal traz diversos artigos com o termo segurança neste sentido aqui apresentado, tais como o art. 6 - XXII, art. 23 – XII, art. 85 – IV, art. 91, parag. 1 – III, art. 173 referente a segurança nacional, e art. 103-A, parag. 1 referente a evitar a insegurança jurídica.

Cabe esclarecer, de pronto, que pensar em segurança jurídica é pensar na própria essência do Direito. A razão fundamental do Direito é a promoção da certeza e segurança nas relações que se desenvolvem na sociedade.⁵² Neste sentido, a segurança jurídica acaba por integrar o sistema constitucional de um Estado democrático de Direito como um todo.⁵³ Como reflexo e instrumento, esta é visualizada também na própria formação deste Estado de Direito. Nas palavras de SARLET:

Com efeito, a doutrina constitucional contemporânea, de há muito e sem maior controvérsia no que diz com este ponto, tem considerado a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o status de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Assim, para além de assumir a condição de direito fundamental da pessoa humana, a segurança jurídica constitui simultaneamente princípio fundamental a ordem jurídica estatal e, para além desta, da própria ordem jurídica internacional.⁵⁴

Humberto ÁVILA nesta análise de Estado de Direito e segurança jurídica, explica que é missão da segurança jurídica sua participação no Estado de Direito, uma vez que o Estado de Direito se caracteriza pela proteção de direitos e pela responsabilidade estatal. “A atividade estatal não é fundada e limitada pelo Direito se os poderes e se os procedimentos não são previstos, estáveis e controláveis (segurança do Direito)”⁵⁵ Fala-se em Estado de Direito seguro, ou a inexistência de um Estado de Direito.⁵⁶ Há estreita relação, ainda, entre a segurança jurídica e o exercício da democracia, uma vez que pela estrutura de segurança apresentada, há a exigência de uma relação de confiança entre os representantes e representados - confiabilidade.

Por segurança jurídica pode-se compreender como valor, fato e norma-princípio.⁵⁷ Ou seja, possível identificar a utilização da segurança jurídica nestas três vertentes, não

⁵² CAVALCANTI FILHO, Theophilo. *O problema da segurança no direito*. São Paulo: RT, 1964, p. 52.

⁵³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 123

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Op cit. p. 5.

⁵⁵ ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 213.

⁵⁶ Joaquim. J. Gomes Canotilho considerou como elementos constitutivos do Estado de Direito os princípios da segurança jurídica e da confiança do cidadão. (Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4 ed. Coimbra: 1991, p. 256)

⁵⁷ Carlos Aurélio Mota de Souza atribui ainda à segurança jurídica o status de direito fundamental. “A Constituição Federal traduz a segurança jurídica sob três aspectos: como princípio, como valor e como direito fundamental, faces diferentes da mesma realidade.” (Cf. SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Segurança Jurídica e Jurisprudência: um enfoque filosófico-jurídico*. São Paulo: LTr, 1996, p. 81). Nestes mesmo sentido, Ingo Sarlet: “...segue sendo certo que também no direito constitucional brasileiro a segurança jurídica constitui princípio e direito fundamental. Aliás, justamente em face da instabilidade institucional, social e econômica vivenciada (e não estamos aqui em face de um fenômeno exclusivamente nacional), que

merecendo confusão entre estas dimensões fáticas, axiológicas e normativas justamente por tratarem de situações distintas.⁵⁸ Aqui, no contexto apresentado em prol da normatização dos ditames de sustentabilidade ambiental, e trabalhando em um nível constitucional requerendo uma concretização, a segurança jurídica que se encaixa neste estudo é a de categoria norma-princípio.⁵⁹

O Supremo Tribunal Federal, em decisão de Habeas Corpus n. 82.959-7 de Relatoria do Ministro Marco Aurélio já corroborou com esta visão de segurança como princípio constitucional⁶⁰, alegando inclusive uma hierarquia constitucional⁶¹. Humberto ÁVILA explica que como princípio de segurança jurídica, este se relaciona com o Estado de Direito em duas frentes - formal, que diz respeito a separação dos poderes,

inevitavelmente tem resultado numa maratona reformista, igualmente acompanhada por elevados níveis de instabilidade, verifica-se que o reconhecimento, a eficácia e a efetividade do direito à segurança cada vez mais assume papel de destaque na constelação de princípios e direitos fundamentais.” (Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit. p. 8.)

⁵⁸ “...uma coisa é o *fato* de os julgadores aplicarem o ordenamento jurídico a fim de confirmar as previsões feitas para a maioria das suas decisões; outra é a asserção de que é muito *melhor* um ordenamento previsível que um imprevisível; e outra, ainda, a obrigação de os julgadores aplicarem o ordenamento de modo a aumentar a probabilidade de previsões das suas decisões por parte dos operadores do Direito. Trata-se de planos diferentes, sujeitos a juízos diversos: segurança jurídica como fato é a capacidade de prever uma situação de fato; segurança jurídica como valor é a manifestação de aprovação ou de desaprovação a respeito da segurança jurídica; a segurança jurídica como norma é a prescrição para adoção de comportamentos destinados a assegurar a realização de uma situação de fato de maior ou menor difusão e a extensão da capacidade ele prever as consequências jurídicas dos comportamentos.” (Cf. ÁVILA, Humberto. *Segurança...* Op. cit. p. 110).

⁵⁹ “Na perspectiva da espécie normativa que a exterioriza, a segurança jurídica tem dimensão normativa preponderante ou sentido normativo direito de princípio, na medida em que estabelece o dever de buscar um ideal de estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade na atuação do poder público.” (Cf. ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. São Paulo: Forense, 2005, p. 247).

⁶⁰ Cabe registrar aqui a importante distinção entre a concepção de segurança jurídica como princípio e como valor. Juan Carlos CASSAGNE explica que a grande diferença entre o reconhecimento de algo como valor ou como princípio, essencialmente, é na concretização de seus pressupostos. Os princípios teriam um maior grau de concretização se relacionados com os valores. “Se ha procurado distinguir entre principios y valores en el sentido de que mientras éstos últimos no permiten especificar los supuestos en que se aplican, ni las consecuencias jurídicas que, en concreto, deben seguirse, los principios, sin llegar a ser normas analíticas, traducen un mayor grado de concreción. Como puede apreciarse, el valor, así definido, se parece a la directiva o directriz de DWORKIN en cuanto apunta a un estándar —que al igual que el principio debe ser observado- pero que reposa en un objetivo político, económico o social que persigue la comunidad.” (Cf. CASSAGNE, Juan Carlos. *El nuevo constitucionalismo y el derecho administrativo*. Disponível em: < <http://www.colabogados.org.ar/larevista/pdfs/id16/el-nuevo-constitucionalismo.pdf> > Acesso em: 23 set 2015.) Neste sentido, poder-se-ia dizer que o status primeiro da segurança jurídica aqui analisada se dá na natureza de princípio, como a maioria dos doutrinadores o trata. Porém, neste entendimento de valor como um objetivo político, econômico e social perseguido também pela sociedade, a segurança também adquire vestes de valor.

⁶¹ Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 82.959-7. Rel. Min. Marco Aurélio. “Daí parecer razoável que o próprio STF declare, nesses casos, a inconstitucionalidade com eficácia ex nunc na ação direta, ressalvando, porém, os casos concretos já julgados ou, em determinadas situações, até mesmo os casos sub judice, até a data de ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. Essa ressalva assenta-se em razões de índole constitucional, especialmente no princípio da segurança jurídica. (...)Assim, configurado eventual conflito entre o princípio da nulidade e o princípio da segurança jurídica, que, entre nós, tem status constitucional, a solução da questão há de ser, igualmente, levada a efeito em um processo de complexa ponderação.” (grifo nosso) Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79206> > Acesso em: 20 set. 2015.

hierarquização das normas e proteção jurisdicional, e na frente material – que visa proteger um conjunto de direitos, direitos que visam garantir outros direitos. O princípio da segurança jurídica, aqui já em um pensamento de Estado Social do Direito, está na garantia de criação e na manutenção de instituições e medida que previnam e garantam meios aos cidadãos de uma subsistência digna. A segurança está em dar a sociedade a segurança de condições mínimas de sobrevivência.⁶²

Neste sentido de segurança jurídica como princípio constitucionalmente integrado em todo o ordenamento, atuando por vezes como parâmetro de leitura dos normativos constitucionais - instrumento a ser utilizado na filtragem constitucional, há de se perceber que, assim como a sustentabilidade, que apresenta dimensões e reflexos diversos.

Fala-se ainda em dimensão objetiva e dimensão subjetiva da segurança jurídica. A dimensão de natureza objetiva da segurança jurídica, já em uma análise de institutos jurídicos, diz respeito aos limites de retroação, de proteção do direito adquirido, ato perfeito e coisa julgada. Já a dimensão subjetiva da segurança abrange os ideais de confiança e proteção dos indivíduos em suas relações, atos, procedimentos e demais condutas derivadas da atuação estatal.⁶³ Como pode-se verificar, a análise aqui desenvolvida se funda na dimensão subjetiva da segurança jurídica, embora encontre reflexos na dimensão objetiva.

Importante mencionar que os estudos afetos à segurança jurídica demonstram que a carta constitucional recepciona a segurança jurídica – objetiva e subjetiva, de modo integral, direta e indiretamente, formando uma ‘superestrutura constitucional’ em prol da segurança, destinada ainda em salvaguardar o que precisa permanecer no futuro. Por ser mencionada já no preâmbulo e também no artigo quinto, da Constituição, ÁVILA reconhece à segurança jurídica, além de categoria normativa de princípio, o status de valor social e direito também individual.⁶⁴

Das dimensões que se admite na segurança jurídica – seja norma, valor ou princípio, Humberto Ávila, através de uma série de questionamentos retóricos⁶⁵, identifica três eixos principais para a identificação destes campos de segurança, quais sejam, a

⁶² AVILA, Humberto. *Segurança...* Op. cit. p. 213.

⁶³ CLEVE, Clemerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Mutação constitucional e segurança jurídica: entre mudança e permanência. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermen utica e Teoria do Direito*. Maio/ago 2015. Disponível em < <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.72.04>> Acesso em 10 set 2015, p. 142

⁶⁴ AVILA, Humberto. *Segurança...* Op. cit. p. 208.

⁶⁵ “Que segurança? Segurança do que? Segurança de que modo? Segurança por quem? Segurança para quem? Segurança na visão de quem? Segurança quando? Segurança com que peso? Segurança constatada como?” Ibidem, p. 197.

inteligibilidade, a confiabilidade e a calculabilidade. Inteligibilidade (ou cognoscibilidade) diz respeito ao acesso material e intelectual do conceito normativo, ainda que este conteúdo não seja absoluto ou sem um preciso núcleo de significação.⁶⁶ A calculabilidade⁶⁷ na segurança jurídica diz respeito ao conhecimento prévio das diretivas normativas estáveis, dentro de um ordenamento já conhecido e efetivo.⁶⁸ Fala-se em “prever o espectro das consequências jurídicas que normas futuras poderão atribuir aos fatos regulados por normas passadas.”⁶⁹ Por fim, a confiabilidade, que fazendo o contrapeso à imutabilidade torna-se o eixo essencial para o cerne desta pesquisa, e que será tópico relacionado com a sustentabilidade no título seguinte.

Cabe apresentar, então, e sucintamente, uma revisão da formulação de segurança jurídica atribuída à ÁVILA, o qual, através de doze pontos distintos, constrói um significado para segurança jurídica, significado este que se encaixa perfeitamente a segurança jurídica quanto as dimensões de sustentabilidade aqui apresentadas. Segundo Ávila, conclui-se que: (i) a Constituição Federal fala em uma proteção referente a segurança jurídica, também como valor social, e não uma segurança física ou psicológica; (ii) a segurança jurídica é qualificada como norma da espécie princípio; (iii) a segurança jurídica assegura um estado de cognoscibilidade, confiabilidade e previsibilidade nas relações; (iv) a segurança jurídica é designada em diversos aspectos, tais como segurança do direito, pelo direito, frente ao direito, sob o Direito, de direitos, como um direito e/ou no Direito; (v) a segurança jurídica é de um ordenamento, de uma norma ou ainda de um comportamento; (vi) a segurança jurídica deve ser garantia pelo Poder Judiciário, Legislativo e Executivo; (vii) o beneficiário da segurança jurídica deve ser o contribuinte – na interpretação de interesse público; (viii) a segurança jurídica deve ser na perspectiva do cidadão comum; (ix) a segurança jurídica pode ser para o indivíduo, ou para um direito do indivíduo, para a coletividade, ou para o ordenamento como um todo, dependendo sempre das normas a serem aplicadas; (x) é necessário buscar segurança jurídica do passado, do

⁶⁶ Ibidem. p. 256.

⁶⁷ Carlos Aurélio Mota de Souza chama este eixo da segurança jurídica de previsibilidade. Explica que ao Direito cabe “ordenar as relações jurídicas de modo seguro, de forma tal que qualquer um deve saber as consequências jurídicas de seus atos, pois os efeitos sempre iguais são previsíveis. A previsibilidade representa, portanto, instrumento essencial da segurança jurídica; somente quando a reação do Direito pode ser prevista é que cabe falar de segurança ou certeza no Direito.” (Cf. SOUZA, Carlos Aurélio Mota de Souza. *Segurança Jurídica e Jurisprudência: um enfoque filosófico-jurídico*. São Paulo: LTr, 1996. p. 83).

⁶⁸ Tercio Sampaio FERRAZ JUNIOR diz que segurança jurídica possui como função básica a função certeza, que teria como missão “a determinação permanente de efeitos que o ordenamento jurídico atribui a um dado comportamento, de modo que o cidadão saiba ou possa saber de antemão a consequência de suas próprias ações.” (Cf. FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Segurança Jurídica e normas gerais tributárias*. Revista de Direito Tributário. Ano v, n. 17-18, jul/dez, 1981, p. 51)

⁶⁹ ÁVILA, Humberto. *Segurança...* Op. cit. p. 258.

presente e do futuro; (xi) a segurança jurídica deve ser buscada de modo total, ou ainda na maior eficácia possível; (xii) e a segurança jurídica deve ser compreendida como um instrumento de realização de outros fins.⁷⁰

A CONFIABILIDADE DA SEGURANÇA E O INGRESSO DA SUSTENTABILIDADE

A confiabilidade, um dos eixos identificados na segurança jurídica – seja fato, valor ou norma, diz respeito à segurança na manutenção de um ato ou decisão executado, alterando-se somente por algo que venha a justificar uma mudança. É a possibilidade do cidadão em seguir com determinadas linhas de pensamento para suas ações no mundo, desde que não haja justificativa para mudanças. Nota-se, portanto, que a confiabilidade admite que a segurança jurídica passe por um processo de mudança, desde que estas assegurem uma estabilidade e continuidade normativas. Humberto ÁVILA explica:

De confiabilidade, no lugar de imutabilidade, porque a CF/88, a par de prever cláusulas pétreas, que tornam mais difícil a mudança, mas pressupõe sua possibilidade, prevê o princípio do Estado Social de Direito, o qual exige que o Estado cumpra sua função planificadora e indutora da sociedade, realizando mudanças sociais, especialmente por meio de distribuição de riquezas.⁷¹ (grifo nosso)

Esta compreensão de confiabilidade⁷², contrapondo contextualmente a ideia de que um ordenamento imutável conferiria uma confiabilidade, e por consequência, segurança jurídica, só tem razão de ser justamente pela estrutura de Estado Democrático de Direito, representado em muito pela Constituição Federal, em que a segurança jurídica está inserida. Há no sistema constitucional um “processo contínuo de reconstrução nacional”, onde o seu conteúdo normativo depende, antes de mais nada, da “prática reiterada que o concretizem e o vivifiquem.”⁷³

Neste sentido, quando identificada uma necessidade de enquadramento dos termos de desenvolvimento sustentável aqui desenvolvidos, os quais já aparecem no texto

⁷⁰ Ibidem, p. 256/272.

⁷¹ Ibidem, p. 259.

⁷² CANOTILHO quando analisa a segurança jurídica, o faz de modo amplo e estrito. No aspecto amplo, segue a ideia aqui apresentada da confiança (ou confiabilidade) ser integrante da estrutura da segurança jurídica. Porém, em uma análise restrita de segurança jurídica, o autor apresenta a proteção da confiança como elemento subjetivo, atrelando-a com os eixos de calculabilidade e previsibilidade aqui já apresentados. “Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança.”(Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p. 256)

⁷³ CLEVE, Clemerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Op. cit. p. 136.

constitucional positivados, pode-se concluir por uma mutação constitucional relacionado aquele entendimento dos artigos 7, 170 e 225, além dos demais que indicam implicitamente as outras dimensões de sustentabilidade aqui apresentadas.⁷⁴ CLEVE e LORENZETTO explicam que:

A definição de um novo campo semântico, acessado pela interpretação do texto constitucional, pode decorrer de um conjunto de modificações na realidade ou como resultado do redimensionamento de certas instituições jurídicas. (...) O mesmo pode suceder no âmbito da administração pública, quando novas relações sociais ou redefinições do entendimento do Direito demandam a reconfiguração ou expansão dos significados da norma pelo Executivo.⁷⁵ (grifo nosso)

Ora, identificada a necessidade de um elastecimento do conceito e das dimensões da sustentabilidade, atribuindo, por exemplo, um desenvolvimento de sustentabilidade social, tanto há possibilidade de uma reinterpretação da Constituição Federal nestes termos, como, e por consequência da segurança jurídica 'sistêmica' aqui apresentada, há possibilidade de que o Executivo adequem seus normativos para que a segurança jurídica da sustentabilidade percorra também os caminhos da concretização, nos fatos, nos demais regulamentos, e ainda que incida como novos valores. É a possibilidade de uma dinamicidade jurídica através de uma interpretação constitucional administrativa.⁷⁶ Neste sentido:

A interpretação constitucional administrativa configura processo de mutação constitucional sempre que, atuando para concretizar, integrar e aplicar a Constituição, conduz, permite ou possibilita a transformação do sentido, do significado e do alcance das disposições da lei fundamental, amoldando-a a realidades novas, a situações novas, novas necessidades sociais.⁷⁷

Na esfera Administrativa, ainda, atrela-se ao conteúdo da segurança jurídica a concepção de boa-fé administrativa, seja da Administração, seja do administrado, isto em um plexo de confiança e segurança da lei que permeia todas as relações dos cidadãos e do Poder Público. “Nesse passo, não é só o Legislador que está vinculado ao princípio; também a forma pela qual a ordem jurídica é interpretada e aplicada pelos tribunais e

⁷⁴ Neste sentido, não há o que se falar em reforma constitucional, uma vez que os termos afetos a sustentabilidade encontram-se já positivados no texto constitucional. 'desenvolvimento nacional'. Fala-se em mutação constitucional justamente pela não necessidade de mudança do texto constitucional. “Vista a essa luz, portanto, as mutações constitucionais são decorrentes – nisto residiria a sua especificidade – da conjugação da peculiaridade da linguagem constitucional, polissêmica e indeterminada, com os fatores externos, de ordem econômica, social e cultural, que a Constituição – pluralista por antonomásia – intenta regular e que, dialeticamente, interagem com ela, produzindo leituras sempre renovadas das mensagens enviadas pelo constituinte.” (grifo nosso) (Cf MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.130).

⁷⁵ CLEVE, Clemerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Op. cit. p. 140.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Ibidem, p. 141.

órgãos administrativos deve observar os seus corolários.”⁷⁸ Ingo SARLET explica ainda que a segurança jurídica pelo e através do Poder Pública exige confiabilidade, clareza racionalidade e transparência dos seus atos.⁷⁹

Humberto ÁVILA, explicando da também necessidade da normatização para o alcance da segurança jurídica, diz que:

...como norma, a segurança jurídica já adquire contornos mais precisos, porque o próprio ordenamento jurídico já se encarrega de responder às perguntas necessárias à progressiva redução da sua indeterminação, como àquelas concernentes aos ideais que a compõem, aos objetos a que faz referência, aos sujeitos que protege ou ao peso que possui no confronto com outras normas.⁸⁰

Esta posituação em prol da segurança jurídica de determinado instituto, por hora a sustentabilidade, trabalha com a percepção de que o que se busca na segurança jurídica permeada no ordenamento é também uma eficácia e efetividade de determinado normativo e/ou valor, retornando aquele eixo de cognocibilidade da segurança.⁸¹ Deste modo, há também uma estreita relação da segurança jurídica com a promoção de resultados das políticas públicas aqui relacionadas a sustentabilidade – seja a sustentabilidade ambiental através da Política Nacional do Meio Ambiente, seja a sustentabilidade econômica, através dos benefícios às Empresas de Pequeno Porte ou Micro Empresas, seja ainda a sustentabilidade social por meio das ações afirmativa de inclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema constitucional brasileiro, reflexo do atual Estado de Direito, traz como um de seus pilares o desenvolvimento da segurança jurídica nas relações jurídicas. Seja como princípio⁸², compreendendo os principais meios, sujeitos, destinatários, autores, status e suas dimensões, pode-se identificar que a segurança jurídica é totalmente garantida pela carta constitucional. “A Constituição, repita-se, não apenas protege a segurança – ela a superprotege.”⁸³

⁷⁸ Ibidem, p. 145.

⁷⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op cit. p. 10.

⁸⁰ ÁVILA, Humberto. *Segurança...* Op cit. p. 128,

⁸¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit. p. 12.

⁸² “O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, o qual, bem por isso, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais do Direito, é, indiscutivelmente, um dos mais importantes dentre eles.” (Cf. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Op cit. p. 124.)

⁸³ ÁVILA, Humberto. *Segurança...* Op. cit. p. 248.

Identificando os principais eixos da segurança jurídica, quais sejam, a cognoscibilidade, a calculabilidade e a confiabilidade, atrelados a uma visão subjetiva da segurança jurídica, o amparo constitucional dado a segurança trabalha com o binômio mudança *versus* permanência, e neste sentido apresenta a concretização de um Direito em contínuo processo evolutivo, dinâmico.

Neste contexto, surgem, gradativamente, dimensões da sustentabilidade, partindo todas do cerne da proteção ambiental, e seguindo contornos de uma sustentabilidade social, econômica, ética, e jurídico-política. Certo é que como há um diálogo entre todas as dimensões da sustentabilidade, o que prevalece, de modo geral, é a concepção de uma concretização solidária do desenvolvimento em prol do bem estar. Todavia, cabe esclarecer que conhecer a concepção geral, ou ainda, defender uma concepção geral de sustentabilidade, não traz a eficiência e eficácia que as relações jurídicas afetas a estes campos sociais, econômicos, éticos, ambientais e jurídico-políticos precisam, e tampouco crescem ou asseguram a segurança jurídica desenhada no plano constitucional.

Deste modo, o que se verifica é a material e formal necessidade dos recentes ingressos normativos relativos à sustentabilidade, mais enfaticamente no âmbito da Administração Pública Federal. Neste sentido, Daniel Jimenez ORMIANIN menciona que é a Administração Pública a mais apta a captar as necessidades sociais, avançando mais de acordo com as transformações em seu tempo.⁸⁴

Percebe-se, pois, que falar em segurança jurídica atrelado aos modernos conceitos de sustentabilidade diariamente desenvolvidos não impede a garantia das relações jurídicas envolvidas, atuando os normativos afetos a sustentabilidade ativamente em relação a segurança jurídica – fortalecendo o conceito.

A estrutura da segurança jurídica do atual ordenamento permite então uma permanência dos ideais já decidimos democraticamente, como também abre espaço para as mudanças oriundas das novas concepções de sustentabilidade, seja por meio de uma construção a partir de parâmetros da mutação constitucional em um ambiente mais amplo, por exemplo, seja por meio de normativos infraconstitucionais conformes aos ditames constitucionais já positivados.

⁸⁴ ORMIANIN, Daniel Jimenez. O Direito Administrativo como instrumento para Democratização das decisões governamentais. In: PAMPLONA, Danielle Anne (Coord.) **Políticas Públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 133.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. São Paulo: Forense, 2005.

_____. **Segurança Jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

BLIACHERIS, Marcos Weiss. **Licitações Sustentáveis: Política Pública**. In: SANTOS, Murillo Giordan. BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coords). **Licitações e Contratações Públicas Sustentáveis**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

BREITENBACH, Camila; REIS, Jorge Renato dos. In(suficiência) dos Preceitos Constitucionais Ambientais na Pós-Modernidade Frente ao Paradigma Econômico. In: CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). **Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas**. Curitiba: Multideia, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4 ed. Coimbra: 1991.

CAPRA, Fritjot. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CASSAGNE, Juan Carlos. **El nuevo constitucionalismo y el derecho administrativo**. Disponível em: <<http://www.colabogados.org.ar/larevista/pdfs/id16/el-nuevo-constitucionalismo.pdf>> Acesso em: 23 set 2015.

CAVALCANTI FILHO, Theophilo. **O problema da segurança no direito**. São Paulo: RT, 1964.

CLEVE, Clemerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Meneses. Mutação constitucional e segurança jurídica: entre mudança e permanência. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermen utica e Teoria do Direito**. Mai/ago 2015. Disponível em <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd>. 2015.72.04> Acesso em 10 set 2015.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins, 2002.

FERNANDES JUNIOR, Ottoni. **Políticas Públicas: o poder de compra do governo**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=885:reportagensmaterias&Itemid=39> Acesso em 17 out. 2014.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Segurança Jurídica e normas gerais tributárias.** Revista de Direito Tributário. Ano v, n. 17-18, jul/dez, 1981.

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

FINGER, Ana Claudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, jan./mar. 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro.** Belo Horizonte: Forum, 2011.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2013.

GUERRA, Sidney. Desenvolvimento Sustentável nas três grandes conferências internacionais de ambiente da ONU: o grande desafio no plano internacional. In: GOMES, Eduardo Biacchi; BULZICO, Bettina (Orgs.) **Sustentabilidade, Desenvolvimento e Democracia.** Ijuí: Unijuí, 2010.

HABERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo.** Tradução de Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HOGAN, Daniel Joseph. **População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos.** Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/livro_dinamica.pdf#page=13> Acesso em: 08 set. 2015.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Brasília: FUNAG, 2006.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental.** Tradução de Sandra Valenzuela. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LIMA, Sergio Ferraz. Introdução ao Conceito de Sustentabilidade: aplicabilidade e limites. **Caderno da Escola de Negócios das Faculdades Integradas do Brasil**, v. 4, n. 4, jan./dez., 2006.

MALHEIROS, Tadeu Fabricio; PHILIPPI JR, Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro. **Saúde Soc. São Paulo**, v.17, n.1, 2008.

MALISKA, Marcos Augusto. **Estado e Séclo XXI: a integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. **Fundamentos da Constituição: Abertura, Cooperação e Integração.** Curitiba: Juruá, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, geral e especial.** 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ORMIANIN, Daniel Jimenez. O Direito Administrativo como instrumento para Democratização das decisões governamentais. In: PAMPLONA, Danielle Anne (Coord.) **Políticas Públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável.** Curitiba: Juruá, 2012.

PFAFFENSELLER, Micheli. Gestão Ambiental na Administração Pública. In: CUSTODIO, André Viana; IUMAR JUNIOR, Baldo (Coords). **Meio Ambiente, Constituição & Políticas Públicas.** Curitiba: Multideia, 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. DOTTI, Marinês Restelatto. (Coords). **Políticas Públicas nas licitações e contratações administrativas.** 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletronica sobre a Reforma do Estado.** n. 21, mar/mai 2010. Disponível em < <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf>> Acesso em: 10 set. 2015.

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

SOARES, Remi Aparecida de Araújo. **Proteção Ambiental e desenvolvimento econômico: conciliação.** Curitiba: Juruá, 2010.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. **Segurança Jurídica e Jurisprudência: um enfoque filosófico-jurídico.** São Paulo: LTr, 1996.

VIOLA, Eduardo; FERREIRA, Leila da Costa. **Incertezas de sustentabilidade na Globalização.** Campinas: UNICAMP, 1996.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa trazida pelo planejamento público. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 11, n. 45, Belo Horizonte, jul./set., 2011.

ZANONI, Magda; RAYNAUT, Claude; LANA, Paulo da Cunha; FLORIANI, Dimas. **A Construção de um Curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento: princípios teóricos e metodológicos**. Curitiba: UFPR, 2002.