



O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA SUSTENTÁVEL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Igor Jotha Soares²
Magno Federici Gomes³

RESUMO:

Preservar o meio ambiente e garantir o desenvolvimento econômico são os objetivos da sustentabilidade ambiental. As atividades administrativas são regidas por cinco princípios estampados no art. 37 da Constituição da República de 1988 (CR/1988). Em especial, destaca-se o princípio da eficiência. Este artigo analisará a sustentabilidade ambiental e a eficiência na Administração Pública brasileira, bem como sua nova perspectiva principiológica sob os auspícios da sustentabilidade ambiental. Será utilizado o método analítico e interpretativo, pesquisa descritiva e de levantamento bibliográfico. Demonstrar-se-á que a eficiência da atividade administrativa, para a boa administração pública, precisa passar pela releitura da sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; Direito administrativo; Princípio da eficiência; Eficiência sustentável; Releitura.

PRINCIPLE OF SUSTAINABLE EFFICIENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT:

Preserving the environment and ensuring the economic development are the goals of environmental sustainability. The administrative activities are governed by five principles set out in Article 37 of Brazilian Federal Constitution of 1988. In particular, the principle of efficiency is highlighted. This article will analyze the environmental sustainability, its efficiency in the Brazilian Public Administration and its new principles perspective under the auspices of environmental sustainability as well. The analytical and interpretative method, descriptive research and bibliographical survey will be used. Will be also demonstrated that

¹ Trabalho financiado pelo Edital nº 05/2016 (Projeto nº FIP 2016/11173-S2) do FIP/PUC, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA), NEGESP e CEDIS (FCT-PT).

² Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara. Graduado em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Pós-graduação Lato Sensu em Direito Privado com ênfase em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes-RJ. Ex Procurador-Geral da Câmara Municipal de Santa Luzia-MG. Atuou como Coordenador e Consultor Jurídico no Departamento de Licitações e Contratos Administrativos da Prefeitura Municipal de Santa Luzia-MG. É advogado militante e consultor jurídico. Integrante do grupo de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0989705346745858>>. Endereço eletrônico: igorjotha@gmail.com

³ Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal. Pós-doutor em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Integrante dos grupos de pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA, Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT e Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA. ORCID: <<http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>>. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>>. Endereço eletrônico: federici@pucminas.br



the efficiency of the administrative activity, for the good public administration, needs to be re-read by the environmental sustainability perspective.

Keywords: Sustainable development; Administrative law; Principle of efficiency; Efficiency sustainable; Re-reading.

INTRODUÇÃO

A promoção do desenvolvimento nacional sustentável torna-se princípio constitucional que vincula toda a Administração Pública. Preservar o meio ambiente para as presentes e vindouras gerações é dever do Estado na consecução das atividades administrativas.

O princípio da eficiência foi inserido pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 no art. 37 da Constituição da República de 1988 (CR/1988). Não obstante, considerando a sustentabilidade ambiental, o administrador público precisará se valer de ações sustentáveis no alcance do interesse público para que promova um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantia assegurada pelo texto constitucional em seu art. 225.

Tal princípio foi assimilado pela doutrina tradicional administrativista nos seus múltiplos aspectos, indefinições e a vagueza do modo de sua correta aplicação. Com isso, a problemática que se propõe a estudar é a inerente a esta controvérsia, ou seja, a inexistência de objetividade na aplicação da eficiência, o que não mais se admite na atualidade, já que a sustentabilidade é dever ético-jurídico. Com a perspectiva da sustentabilidade ambiental, analisar-se-á em que medida a eficiência da atividade administrativa necessita passar pelo crivo constitucional-ambiental.

O tema é de suma importância para os gestores públicos, especialmente os que cuidam das políticas públicas em matéria ambiental. Portanto, o objetivo é alçar a bandeira reflexiva de que os princípios do direito administrativo necessitam de uma releitura sob os influxos da sustentabilidade ambiental, notadamente a eficiência administrativa.

Neste trabalho discorrer-se-á sobre a gênese e o conceito do desenvolvimento sustentável, o princípio da eficiência e sua releitura do ponto de vista da sustentabilidade, bem como suas diretrizes. O estudo desenvolve-se em cinco capítulos. No primeiro, aborda-se sobre o nascedouro do desenvolvimento sustentável no mundo. O segundo traz um sucinto estudo do princípio da eficiência no que concerne ao seu fundamento normativo, conceitos e implicações. No terceiro chama-se a atenção do leitor sobre a necessidade de uma releitura da



eficiência sustentável para a boa gestão pública ambiental. E, por fim, no quarto, as diretrizes da eficiência sustentável.

Para o intento, adotar-se-á o método analítico e interpretativo, bem como pesquisa descritiva e de levantamento bibliográfico. O presente trabalho possui como marco teórico a obra de Freitas (2012).

1 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Durante um longo período da história da humanidade existia um limbo jurídico na tratativa de questões ambientais. É sabido, no entanto, que após a 2ª grande guerra essas questões começaram a tomar contornos especialmente com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Desde então, a partir da Conferência de Estocolmo, na Suécia, convocada pela ONU em 1972, novas diretrizes surgiram sobre os aspectos ambientais. De acordo com Costa (2016):

A principal Conferência Internacional ocorreu em Estocolmo, na Suécia, em 1972, designada como Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano. A Conferência de Estocolmo foi motivada por vários aspectos. Em nível mundial, pode-se citar as bombas lançadas em Hiroshima e Nagasaki. O pós-guerra também trouxe em seu arcabouço inúmeras consequências negativas. Uma delas foi o desenvolvimento acelerado de vários países, que inclusive mudou a base produtiva primária para um processo de industrialização, sem planejamento adequado, trazendo implicações internas e internacionais, pois a natureza não reconhece os limites traçados pelo homem (COSTA, 2016, p. 46).

Nesse diapasão, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, enseja a necessidade de critérios e princípios que proporcionem à humanidade inspiração e orientação para preservação, conservação bem como a melhoria do meio ambiente. A Conferência de Estocolmo emitiu o documento denominado Declaração de Estocolmo, que dispõe sobre princípios de comportamento e responsabilidade que devem reger as decisões em relação às questões ambientais.

Sobre a Declaração de Estocolmo, Bizawu e Gomes (2016) explanam:

In fact, the preamble of the Declaration of Stockholm on the Human Environment (1972) highlights “the need for a common outlook and for common principles to inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of

the human environment.” The progress of Science and Technology with the power to transform the environment is recognized as being “essential to well-being and to the enjoyment of basic human rights and the right to life itself” [STOCKHOLM, 1972] (BIZAWU; GOMES, 2016, p. 19-20)⁴.

Entrementes, concluem os supramencionados autores (2016) que no cenário ambiental pós Estocolmo, o biocentrismo torna-se protagonista:

It is important to say that, in the present declaration, the anthropocentrism is denied for biocentrism to be more stressed, giving the human being the role of creature and creator of the environment “which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth.” [STOCKHOLM, 1972]. That obviously requires from the human being to be more careful towards the environment and to have more responsibility in the dynamic process of protecting and conserving (BIZAWU; GOMES, 2016, p. 20)⁵.

Com isso, as primeiras noções sobre o conceito de sustentabilidade ambiental nasceram a partir da Conferência de Estocolmo quando da expedição, em 1987, do documento denominado *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, conhecido como Relatório Brundtland, cunhado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Em 1992, a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio-92. Essa Conferência teve como resultado a “Declaração do Rio sobre Meio ambiente e Desenvolvimento” e estabeleceu em seu Princípio 4 que a proteção ambiental integra o desenvolvimento.

Entretanto, várias outras ações em âmbito internacional propagaram a ideia do desenvolvimento sustentável, tais como: a Agenda 21, a Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudança do Clima.

Sobre sustentabilidade, Nascimento (2012) escreve:

⁴ Tradução própria: De fato, o preâmbulo da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Humano (1972) destaca "a necessidade de uma visão comum e de princípios comuns para inspirar e orientar as pessoas do mundo na preservação e na melhoria do ambiente humano". O progresso da ciência e da tecnologia com o poder de transformar o meio ambiente é reconhecido como "essencial para o bem-estar e para o gozo dos direitos humanos básicos e do direito à vida" [STOCKHOLM, 1972] (BIZAWU; GOMES, 2016, p. 19-20).

⁵ Tradução própria: É importante dizer que, na presente declaração, o antropocentrismo é negado para o biocentrismo ser mais enfatizado, dando ao ser humano o papel de criatura e criador do ambiente “que lhe dá sustento físico e lhe concede a oportunidade de crescimento intelectual, moral, social e espiritual.” [STOCKHOLM, 1972]. Isso requer, obviamente, do ser humano, ser mais cuidadoso com o meio ambiente e ter mais responsabilidade no processo dinâmico de proteção e conservação (BIZAWU; GOMES, 2016, p. 20).



A ideia de sustentabilidade ganha corpo e expressão política na adjetivação do termo desenvolvimento, fruto da percepção de uma crise ambiental global. Essa percepção percorreu um longo caminho até a estruturação atual, cujas origens mais recentes estão plantadas na década de 1950, quando pela primeira vez a humanidade percebe a existência de um risco ambiental global: a poluição nuclear. Os seus indícios alertaram os seres humanos de que estamos em uma nave comum, e que problemas ambientais não estão restritos a territórios limitados (NASCIMENTO, 2012, p. 52).

No entanto, desenvolvimento e sustentabilidade passam a trilhar as mesmas diretrizes. Não mais existe lugar para o desenvolvimento econômico desregrado e a qualquer custo, exigindo-se, assim, uma visão holística e não mecanicista.

Segundo o mesmo autor (2012) a sustentabilidade possui duas vertentes, a de origem biológica e a econômica, veja-se:

A noção de sustentabilidade tem duas origens. A primeira, na biologia, por meio da ecologia. Refere-se à capacidade de recuperação e reprodução dos ecossistemas (resiliência) em face de agressões antrópicas (uso abusivo dos recursos naturais, desflorestamento, fogo etc.) ou naturais (terremoto, tsunami, fogo etc.). A segunda, na economia, como adjetivo do desenvolvimento, em face da percepção crescente ao longo do século XX de que o padrão de produção e consumo em expansão no mundo, sobretudo no último quarto desse século, não tem possibilidade de perdurar. Ergue-se, assim, a noção de sustentabilidade sobre a percepção da finitude dos recursos naturais e sua gradativa e perigosa depleção (NASCIMENTO, 2012, p. 51).

Percebe-se, com isso, que a dimensão econômica da sustentabilidade remete-se a pensar que a capacidade de resiliência ambiental nesta seara é finita, e que a ação humana necessita ser controlada, daí a ideia de sustentabilidade. Freitas (2012) conceitua sustentabilidade:

[...] trata-se de princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2012, p. 41).

Pois bem. Pode-se dizer que o Relatório Brundtland foi o divisor de águas entre o desenvolvimento econômico exacerbado *versus* o desenvolvimento sustentável. Entretanto, alerta Freitas (2012, p. 46) que apesar da importância histórica do Relatório Brundtland, novos escopos não de ser traçados. Segundo o autor (2012) “[...] o conceito do Relatório não se mostra suficiente, nem adianta acrescentar, como fez Robert Solow, que a sustentabilidade



determinaria que a nova geração mantivesse o mesmo padrão de vida da geração atual, assegurando esta condição para a geração subsequente” (FREITAS, 2012, p. 47).

Coelho e Mello (2011) advertem sobre a utilização indevida do termo “sustentável”:

O uso relativamente generalizado da expressão `sustentável` revela, no mínimo, uma espécie de tomada de consciência a respeito da problemática ambiental com que o mundo se depara na atualidade. Sabe-se, contudo, que ela tem sido utilizada por diversos locutores para caracterizarem práticas também diversas. Ademais, é corriqueiro o uso de tal adjetivo como recurso publicitário que visa denotar uma `responsabilidade social`, quando se sabe que, muitas vezes, condutas `esverdeadas` são propagadas na tentativa de se encobrir práticas escancaradamente insustentáveis (COELHO; MELLO, 2011, p. 10).

Entrementes, a sustentabilidade ambiental deve pautar-se por um conceito plástico, adaptando-se aos padrões mínimos éticos para se ter um meio ambiente saudável e economicamente equilibrado. Lado outro, a sustentabilidade não deve ser utilizada como slogan mercadológico com o fito ludibriar consumidores e promover empresas com atitudes insustentáveis.

Portanto, para haver sustentabilidade com efetivo ganho, assevera Sen, citado por Freitas (2012), que:

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 liberdades e capacidades substantivas das pessoas dos dias de hoje, `sem` com isso, `comprometer a capacidade das futuras gerações` para terem uma idêntica ou maior liberdade (SEN *apud* FREITAS, 2012, p. 47).

Como bem asseverou o economista indiano citado por Freitas, a ideia de sustentabilidade deve desprender-se da proposta do Relatório Brundtland para ampliar seu âmbito de atuação e anexar-se na ideia de capacitações.

Abaliza Freitas (2012, p. 47) que sustentável “é a política que insere todos os seres vivos, de algum modo, neste futuro comum, evitando apego excessivo a determinado padrão material de vida”.

Nesse viés, ressalta o mesmo autor (2012) que o “desenvolvimento não precisa ser contraditório com a sustentabilidade” (FREITAS, 2012, p. 42). Para Ferreira (2012, p. 52) no desenvolvimento socialmente justo e benigno deve haver uma sustentabilidade tríplice, quais sejam: no viés ambiental, econômico e social. Pensar diversamente a isso é dizer não ao desenvolvimento.



A sustentabilidade ambiental coloca em voga a dicotomia sobre crescimento econômico *versus* preservação ambiental. Bizawu e Gomes (2016) asseveram:

In fact, the need for a new paradigm to conciliate economic growth and environment conservation and protection for the future generations is noticed. Environmental quality requires planetary responsibility and solidarity because the environment, as “an asset jointly used by the people”, has to guarantee the basic needs of the human being without harming their social and economic development, rationally using science and technology “to discover, avoid and fight the risks that threaten the environment in order to solve the environmental issues and for the joint wellness of humanity” (BIZAWU; GOMES, 2016, p. 23)⁶.

Nessa senda, surgem as dimensões da sustentabilidade: ambiental, econômica e social. A dimensão ambiental sugere que o modelo de produção e consumo seja compatível com o meio natural onde se baseia a economia, produzindo e consumindo de forma que o meio ambiente se autorrepare ou tenha capacidade de resiliência. Já na dimensão econômica da sustentabilidade, tem-se a produção e consumo eficiente com a utilização cada vez menor de recursos naturais. A terceira dimensão da sustentabilidade, a social, visa a diminuir as desigualdades sociais onde o acesso a bens e recursos naturais por todos haja isonomia sem que uns prejudiquem os outros na utilização daqueles recursos (NASCIMENTO, 2012, p. 55-56).

Nessa perspectiva, a ONU reuniu nova Convenção em 2012, denominada Rio+20. Essa Cúpula teve por escopo a renovação, reafirmação, realização de balanços etc. em relação ao desenvolvimento sustentável no mundo. Com isso, três anos após essa Conferência (e como resultado dela), em setembro de 2015, surgiram os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), fruto da Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.

Entretanto, naquela ocasião, os líderes de Governo e de Estado aprovaram o documento *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Segundo esse documento, a agenda é um plano de ação para pessoas, planeta e prosperidade para os próximos 15 anos. Foram criados os 17 ODS bem como as 169 metas. Esses novos objetivos e metas procuram obter os resultados não alcançados nos Objetivos do Milênio

⁶ Tradução própria: De fato, percebe-se a necessidade de um novo paradigma para conciliar o crescimento econômico e a conservação e proteção ambiental para as gerações futuras. A qualidade ambiental requer responsabilidade planetária e solidariedade porque o meio ambiente, como “um bem comum do povo”, tem que garantir as necessidades básicas do ser humano sem prejudicar seu desenvolvimento social e econômico, racionalmente usando ciência e tecnologia “para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente com o intuito de resolver os problemas ambientais e para o bem-estar comum da humanidade” (BIZAWU, GOMES, 2016, p. 23).



(ODM) que foram cunhados no ano 2000. Salieta Guilherme (2016, p. 37) que “Os ODS devem ir muito além dos ODM e ampliar as metas de sustentabilidade macroeconômica, social e ambiental. Mais ainda, eles envolverão não só os países em desenvolvimento, mas todos os países do mundo e todos os indivíduos igualmente” (GUILHERME, 2016, p. 37).

Sobre os ODS, seguem os comentários de Machado Filho (2016):

Os primeiros 16 objetivos são temáticos e concernem áreas prioritárias que aumentam a ambição em relação aos ODMs (pobreza, saúde, educação, gênero) com dimensões adicionais sobre sustentabilidade econômica (crescimento inclusivo, emprego, infraestrutura, industrialização), sustentabilidade ambiental (mudanças climáticas, ecossistemas oceânicos e terrestres, consumo e produção sustentáveis), todos sob uma liga de “sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável” (agenda de governança, Estado de direito, violência). O décimo sétimo objetivo relaciona-se aos meios de implementação (finanças, comércio, tecnologia, fortalecimento de capacidade, parcerias e dados) (MACHADO FILHO, 2016, p. 90-91).

No entanto, os desafios para se alcançar as metas do desenvolvimento sustentável são muitos, em especial “é a dificuldade de internalização pelas pessoas do real significado do Desenvolvimento Sustentável, apesar de esta temática estar presente exaustivamente nas agendas e nos debates atuais” (MARTINS *et al apud* MILARÉ, 2011, p. 76). Nesse sentido, ressalta Machado Filho (2016):

Todavia a natureza integrada e indivisível dos ODSs é o que constitui seu principal desafio, mas é também seu ponto mais forte. Todos os atores podem aprender sobre como balancear as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a dimensão econômica, a social e a ambiental. Essa abordagem integrada deve ser refletida no planejamento, na implementação e no monitoramento e avaliação das ações (MACHADO FILHO, 2016, p. 106).

Entrementes, a sustentabilidade ambiental, para se tornar efetiva, necessita da aplicabilidade das três dimensões concomitantemente, de modo que, uma dimensão não deve apartar-se da outra. A dimensão econômica integra a social, a social integra a ambiental, e assim sucessivamente, ocasião em que ambas trilham a mesma diretriz, qual seja, a preservação ambiental.

A realização da manutenção do ambiente saudável associa o processo do desenvolvimento sustentável. Tal processo, no entanto, integra vários protagonistas e depende da própria sociedade a sua execução. Desenvolvimento sustentável e sociedade estão umbilicalmente ligados (FREITAS, 2012, p. 77).



Para Milaré (2011, p. 81) “a sustentabilidade é critério básico para a Gestão do Meio Ambiente. Ela o é, igualmente, para a aplicação de normas legais destinadas a proteger ou preservar os ecossistemas com seus recursos – em benefício do Planeta e da família humana” (MILARÉ, 2011, p. 81).

Contudo, completa Freitas (2012, p. 80) que “É lícito, em tal contexto, concluir que dependerá de governos, sociedade civil, ambientalistas, cidadãos de boa vontade prosseguir em debates produtivos e experiências que logrem o êxito esperado, ainda que sujeitos a uma ou outra frustração” (FREITAS, 2012, p. 80).

Nesse desiderato, a sustentabilidade ambiental é o carro chefe que conduzirá o Poder Público e a sociedade para o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ela (a sustentabilidade) não é um fim em si mesma, mas o meio para que as gerações vindouras tenham condições de viver com dignidade, tal qual as presentes gerações.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da eficiência fez parte da reforma administrativa brasileira ocorrida em 1998. A EC nº 19/1998 acresceu, entre os princípios regentes da Administração Pública, a eficiência.

Sobre a eficiência, Medauar (2011) comenta:

Agora a eficiência é princípio que vincula toda a atuação da administração pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções (MEDAUAR, 2011, p. 136-137).

Entretanto a eficiência estabelece que a Administração deve realizar suas atividades com presteza, agilidade, perfeição. Na aplicação desse princípio o agente público deve tomar as devidas medidas para evitar certa situação que coloca o Estado em prejuízo nos resultados, segundo Gasparini (2007, p. 21-22).

A eficiência, quando inserida no art. 37 da CR/1988 enquanto princípio regente da administração pública, passou a exercer a característica de norma-princípio. Conquanto, quer-se dizer com isso que a eficiência deixa de ser uma mera conduta ética para se tornar, além



disso, norma cogente de observância obrigatória para toda a atividade administrativa. Sobre os princípios enquanto normas jurídicas, Espíndola, citado por Moraes (2007), comenta:

Hoje, no pensamento jurídico contemporâneo, existe unanimidade em se reconhecer aos princípios jurídicos o *status* conceitual e positivo de norma de direito, de norma jurídica. Para este núcleo de pensamento, os princípios têm positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, como as regras e outros princípios derivados de princípios de generalizações mais abstratas (ESPÍNDOLA *apud* MORAES, 2007, p. 192).

Conclui-se, então, que a eficiência, enquanto princípio, ou seja, norma jurídica, torna-se parâmetro axiológico para toda a atividade administrativa. Sobre a eficiência, disserta Justen Filho (2016):

Um dos temas mais controvertidos no âmbito da Economia é a eficiência. Em termos simplistas, a eficiência pode ser considerada como a utilização mais produtiva dos recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados. Veda-se o desperdício ou a má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos (JUSTEN FILHO, 2016, p. 67).

Assim como na Economia a eficiência na administração pública também tem o condão de evitar a má-gestão. O agente público ineficiente deve sofrer penalizações, embora na prática isso não tenha ocorrido. Di Pietro (2003) escreve:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se opera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2003, p. 83).

Segundo Moraes (2007, p. 214), como postulado a eficiência significa a obtenção de menos dispêndio financeiro através de custos com menos ônus, aqui se confunde com economicidade. Lado outro, a eficiência também é dever de promoção dos fins da Administração Pública.

Necessário a distinção entre eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência, contudo, não se confunde com os termos eficácia e efetividade. Eficiência será a conduta, o modo pelo qual o agente público desempenha a atividade administrativa. Já a eficácia é o meio ou



instrumento utilizado pelo servidor público quando da execução de determinada atividade. Quanto à efetividade, essa se relaciona aos resultados obtidos (CARVALHO FILHO, 2007, 26).

Conforme visto, em linha gerais, podemos traduzir a eficiência como a capacidade de efetividade, competência, produtividade etc. A eficiência enquanto princípio jurídico dota-se de força normativa, de aplicabilidade imediata, de modo que a atividade administrativa deve nortear tais preceitos.

3 A RELEITURA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA SOB O PARADIGMA DA SUSTENTABILIDADE

Conforme já explanado, o princípio da eficiência passa a integrar o rol do art. 37 da CR/1988, os quais a Administração Pública se sujeita. Para Silva (2016, p. 93), apesar do termo eficiência já estar presente na CR/1988 em outros dispositivos, só se torna princípio regente das atividades administrativas a partir da EC nº 19/1998, com sua positivação no art. 37.

No entanto, segundo Silva (2016, p. 94) existe falta de objetividade na conceituação da eficiência no Brasil. Segundo o autor, “a inconsistência constitui-se pela incompatibilidade frequente entre o que cada autor entende ser o sentido de eficiência, o tipo de norma em que se classifica o dever constitucional – se regra, se princípio, se postulado – e os referenciais teóricos adotados” (SILVA, 2016, p. 94).

Sobre a indefinição da eficiência, o jurista português Loureiro, citado por Silva (2016), assevera:

A ambiguidade do conceito de eficiência resulta não só das diferentes compreensões de distintas ciências, como também da sua aplicação para designar, na economia dos textos, outras realidades conexas, ou mesmo, em certas perspectivas, idênticas. Falamos de conceitos como economicidade, produtividade, bom andamento, boa administração, eficácia, racionalização e rendibilidade. A questão complica-se se tivermos presente que a doutrina e a jurisprudência atendem a fórmulas, constitucionalmente e legalmente acolhidas em seus sistemas, pelo que a sua simples tradução e transposição para outras ordens jurídicas representa diversos riscos (LOUREIRO *apud* SILVA, 2016, p. 95).

Depreende-se, conquanto, que a vagueza conceitual da eficiência se debita à falta de pragmatismo na análise do instituto. Isso é inerente às ciências jurídicas, que ao contrário das ciências exatas, estuda fenômenos complexos.

Silva (2016, p. 96) alude aos comentários de Batista Júnior certificando que a doutrina administrativista brasileira não profere um correto estudo da eficiência, sendo interpretada muitas vezes como eficácia ou efetividade bem como recorrem, a maiorias das vezes, a significados léxicos.

O mesmo autor (2016) conclui que, após prévio estudo da literatura jurídica, o sentido da eficiência permanece indefinido no Direito brasileiro, observe-se:

A literatura jurídica ocupa-se dos aspectos da realidade a que se referem eficiência e termos correlatos, no entanto, ainda assim, o sentido ainda permanece indefinido, porque não se esclarece, por exemplo, quais são os critérios para comparar meios ou objetivos, de um lado, e resultados, de outro.
[...] Percebe-se, portanto, que as diferenças na definição do conceito jurídico de eficiência e de termos correlatos não são apenas terminológicas. Essa não é uma realidade verificada apenas na doutrina administrativista brasileira. Mesmo na Itália, já se fez referência à dificuldade de “classificação ordenada” e de “compreensão orgânica” da noção jurídica de eficiência, dificuldade decorrente das distintas e incompatíveis interpretações sobre o tema (SILVA, 2016, p. 116-117).

Veja-se, no entanto, que também o direito comparado compreende essa mesma dificuldade na interpretação da eficiência, dadas as variáveis na compreensão do tema.

Não obstante, salutar haver uma mudança de paradigma. A sustentabilidade ambiental propõe uma nova perspectiva na interpretação dos institutos jurídicos. Como princípio, a sustentabilidade magnetiza todo o ordenamento jurídico, pois segundo Freitas (2012, p. 39) “(...) a sustentabilidade não é princípio abstrato ou de observância protelável: vincula plenamente e se mostra inconciliável com o reiterado descumprimento da função socioambiental de bens e serviços”. Ainda, segundo o mesmo autor (2012, p. 109) “sustentabilidade, no sistema brasileiro, é, entre valores, um valor de estatura constitucional. Mais: é valor ‘supremo’, acolhida a leitura da Carta endereçada à produção da homeostase biológica e social de longa duração” (FREITAS, 2012, p. 109).

Dito isto, entende-se que o princípio da eficiência há que se enveredar para os caminhos de uma releitura à luz do princípio constitucional da sustentabilidade ambiental, ou seja, toda atividade administrativa, para ser eficiente, segundo parâmetros constitucionais, deve observar as diretrizes que a sustentabilidade ambiental estabelece, já que o meio



ambiente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, nos termos do art. 225 da CR/88. Freitas (2012, p. 35) conclui que “segundo a lógica do novo desenvolvimento, importa que a eficiência esteja inteiramente subordinada à eficácia, o que supõe maior equidade intertemporal, supressão crescente das assimetrias injustificáveis (...)”.

Assim sendo, o imbróglio quanto à imprecisão ou indefinição da eficiência, deixa de existir, na medida em que o paradigma da sustentabilidade ambiental é requisito intrínseco da eficiência. Segundo Carvalho Filho (2007, p. 24) “o que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 24).

A eficiência sustentável ensejará, de fato, decisões administrativas que preservarão o meio ambiente ou fomentarão a sua preservação. A atividade administrativa sairá da esfera de decisão ético-individual para uma visão ético-coletivo sustentável.

Dentre as dimensões da sustentabilidade, Freitas (2012) elenca a dimensão jurídico-política e escreve que “dimensão jurídico-política ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão [...]” (FREITAS, 2012, p. 67).

A supramencionada dimensão incide no amparo a vários direitos fundamentais, em especial no direito à boa administração pública, que segundo Freitas (2012, p. 70), “[...] com a indeclinável regulação das atividades essenciais e socialmente relevantes, à vista do que o Estado guarda comprovada relação com o bem-estar” (FREITAS, 2012, p. 70).

O art. 225 da CR/1988 é elucidativo ao dizer que cabe ao Poder Público defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, portanto, o exercício dessa medida independe de regulamentação, pois é de aplicabilidade imediata.

Conquanto, sabe-se que a boa administração pública passa pela eficiência da atividade administrativa. Não se refere aqui à eficiência tradicional, mas a eficiência à luz da sustentabilidade ambiental. Assevera Freitas (2012, p. 129) que “a sustentabilidade não combina com simplismos econômicos e jurídicos: é abolicionista de velhos carcomidos hábitos mentais reducionistas” (FREITAS, 2012, p. 129).

Dessa forma, conclui-se que a eficiência administrativa está intimamente ligada ao desenvolvimento sustentável. O princípio agora é eficiência sustentável, pois é dever cogente



do administrador público atingir o interesse público na busca dos anseios das presentes gerações sem comprometer a expectativa das futuras para suprirem suas necessidades.

4 DIRETRIZES DA EFICIÊNCIA SUSTENTÁVEL

Assevera Moraes, concluindo sua pesquisa, que “[...] o administrador público tem a obrigação legal de ser eficiente em sua atividade” (MORAES, 2007, p. 243). Para Freitas, as relações administrativas necessitam de uma mudança de paradigma, quando associadas à sustentabilidade ambiental (FREITAS, 2012, p. 195).

Entrementes, em conformidade com todo o arcabouço interpretativo, e com as normas jurídico-ambientais tanto no plano internacional, quanto no direito nacional, ao administrador público não mais subsiste atitudes de inércia ou omissão quanto à eficiência sustentável.

Nessa seara, mister se faz a Administração Pública brasileira projetar além e considerar que o ordenamento jurídico exige um Direito Administrativo revigorado, com ares do princípio da sustentabilidade ambiental. Sobre o tema, as lições de Freitas (2012) são importantes:

Em face da consciência de que águas conceituais paradas não são salutares, o melhor é, assim, trocar grande parte das pressuposições reinantes sobre a relação de administração. Desse modo, em lugar de crer no Direito Administrativo do século XIX, baseado na suposta (e, na realidade, seletiva) obediências às regras legais ou se ajoelhar perante os ícones da eficiência clientelista e imediatista (anos 1990), o novo paradigma abraça a eficácia intertemporal, numa postura compatível com a cidadania ativa e altiva, avessa à imposição unilateral e autoritária do sujeito sobre o objeto da regulação (FREITAS, 2012, p. 197).

Nessa senda, a atividade administrativa deve repudiar concepções meramente legalistas ou positivistas antiquadas, não mais admitidas pelo pós-positivismo, para adequar-se ao fenômeno da sustentabilidade, pois ao Estado enquanto agente de promoção do bem-estar social, incumbe velar pela garantia do direito ao futuro.

Nesse diapasão, a sustentabilidade denota observância nas relações administrativas. Necessário desconsiderar o arcaico modelo de burocratismo e sopesar a nova perspectiva que a sustentabilidade propõe (FREITAS, 2012, p. 199).

Sobre o novo Direito administrativo e a sustentabilidade, novamente prevalecem as observações de Freitas (2012):



Argumenta-se, uma vez mais, a favor do novo modelo cognitivo e decisório, na realização de objetivos fundamentais do Estado Constitucional, não dos caprichos de agentes políticos, nem de omissivismos jamais universalizáveis.

Quer dizer, almeja-se descrever e prescrever uma administração pública redesenhada, sob o influxo do direito fundamental à boa administração pública e do princípio constitucional da sustentabilidade (seja na esfera teórica, seja na prática operacional), no intuito de torná-la eficiente e eficaz no induzimento do bem-estar (FREITAS, 2012, p. 199).

Denota-se que a boa administração pública é um direito fundamental e a atividade administrativa, para ser eficiente, deve advir do princípio constitucional da sustentabilidade ambiental. Com efeito, a eficiência tem conexão com a boa administração e a boa administração só se obtém se a atividade administrativa considerar o princípio do desenvolvimento sustentável em suas ações.

Todavia, o Estado atua por meio de seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas por intermédio de atos administrativos que podem ser discricionários ou vinculados. A discricionariedade administrativa é um meio para se obter a eficiência (MARTINS JUNIOR, 2014, p. 16). Sobre a discricionariedade administrativa, segundo Martins Junior (2014, p. 16), ao administrador público “[...] assegura-lhe a opção pela alternativa que, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade, melhor atenda ao interesse público na situação concreta” (MARTINS JUNIOR, 2014, p. 16).

Nesse sentido, como exemplo de medidas que observem a eficiência sustentável, pode-se citar a aplicação dos princípios ambientais da prevenção e da precaução. Freitas (2012) disserta:

É que o princípio constitucional da prevenção, em Direito Administrativo e no Direito Ambiental, mais até do que a precaução, determina, sem mora ou sofisma, acomodaticio, o cumprimento diligente, eficiente e eficaz, dos deveres de impedir onexo causal de danos perfeitamente previsíveis, sob pena de responsabilização objetiva do Estado. Como mencionado, não há desculpa para o passivismo complacente, submisso, servil e obscurantista (FREITAS, 2012, p. 284).

Entrementes, se a atividade administrativa é ineficiente sob a perspectiva sustentável, pode gerar até mesmo a responsabilidade do Estado. Fagundes, citado por Martins Júnior (2014) comenta que “se o direito depende para a sua efetividade, de procedimento ativo da Administração, isto é, de ato administrativo, e ela se recusa a praticá-lo, ou o pratica com



alcance insuficiente, ofende o direito do administrado por omissão total ou parcial” (FAGUNDES *apud* MARTINS JUNIOR, 2014, p. 222).

Nesse sentido, conclui Martins Júnior (2014) que:

A responsabilidade civil por omissão se sedimenta pela inércia (ou ineficiência) desde que o Estado viole o seu dever jurídico de diligência (ou seja, a obrigação de agir juridicamente exigível), de tal sorte que adotando providências ineficientes, ou eficientes, porém, em atraso, ou não adotando qualquer medida, haja um nexo etiológico entre o não fazer e o resultado lesivo em face da cura dos interesses que lhe competem (MARTINS JUNIOR, 2014, p. 222).

Entretanto, a discricionariedade administrativa é dotada de certa margem de escolha dentro dos limites da lei e do bom senso e às margens do que preconiza a sustentabilidade ambiental. Ao revés, decisões administrativas que causem dano ambiental devem sofrer sanção, seja por ato comissivo ou omissivo.

Pode-se dar outro exemplo de eficiência sustentável. São as aquisições públicas sustentáveis, onde Poder Público agrega ampla contribuição para o fomento da economia. Com isso, a eficiência administrativa nas aquisições públicas sustentáveis, tendo em vista os vieses da sustentabilidade (econômico, social e ambiental) também pode ser tida como diretriz da eficiência sustentável. O Poder Público, a partir da inserção do princípio da promoção do desenvolvimento sustentável na temática das licitações públicas, por intermédio da Lei nº 12.349/2010, torna-se obrigado a realizar aquisições públicas que favoreçam a sustentabilidade, a ensejar menores impactos ambientais.

Um terceiro exemplo de eficiência sustentável seria na matéria de regulação estatal. Segundo Freitas (2012, p. 217) “sob a influência direta do princípio constitucional da sustentabilidade, indispensável reconfigurar o tema da regulação. É que falhas de regulação são geradoras de insustentabilidade sistêmica, por definição” (FREITAS, 2012, p. 217). Mister se faz que a regulação estatal, em matéria ambiental, se torne perene enquanto projeto de Estado, de forma que não fique adstrito somente ao mero lapso temporal de mandatários do poder do povo.

Contudo, nota-se que a eficiência sustentável norteará o administrador público em suas ações. Ser eficiente é alcançar a sustentabilidade ambiental reservando para as futuras gerações plenas possibilidades para satisfazerem suas necessidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS





O princípio da sustentabilidade ambiental é multidimensional e vincula todo o ordenamento jurídico, portanto, torna-se cogente ao administrador público a sua observância. O Direito Administrativo como um todo necessita rever seus institutos e princípios sob essa nova perspectiva da sustentabilidade.

As atividades administrativas devem obediência aos princípios da Administração Pública, inclusive a eficiência, agora com o paradigma da sustentabilidade. Portanto, a aplicação do princípio da eficiência sustentável torna-se consectário lógico da sustentabilidade ambiental.

A eficiência somente será de fato aplicada se o gestor público considerar que atividade eficiente é aquela que leva em consideração o viés da sustentabilidade. As licitações e contratações públicas sustentáveis são exemplos dessa medida, já que o administrador deverá inserir nos editais de licitações a aquisição de produtos sustentáveis, a contratação de obras públicas e serviços sustentáveis.

Entre diversas atividades que poderão ser adotadas pela Administração Pública em obediência à eficiência sustentável, pode-se citar: a regulação estatal, o gerenciamento de projetos, a eficiência energética, a eficiência no uso da água, a gestão de resíduos sólidos, a capacitação dos servidores e o fomento da educação ambiental.

Por fim, o administrador público, no exercício das atividades administrativas, não poderá adotar medidas desarrazoadas ou ineficientes sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável, do contrário, seu ato estará inquinado de ilegalidade, podendo responder por ação ou omissão pelo dano ambiental e à sociedade.

REFERÊNCIAS

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 dez. 2016.



CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; MELLO, Rodrigo Antônio Calixto. A sustentabilidade como um direito fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do direito. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, nº 15, p. 9-24, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/208/163>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio Ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal e Espanha**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

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

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GUILHERME, Bettina de Souza. 2015 o ano do desenvolvimento: dos ODM aos ODS. In: LUCIANO, Bruno Theodoro (Org.). **União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Konhad Adenauer Stiftung, 2016. p. 37-52. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/19053-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MACHADO FILHO, Haroldo. Dos objetivos do milênio aos objetivos do desenvolvimento sustentável: lições aprendidas e desafios. In: LUCIANO, Bruno Theodoro (Org.). **União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Konhad Adenauer Stiftung, 2016, p. 87-108. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/19053-1442-5-30.pdf>> Acesso em: 18 dez. 2016.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Princípios jurídicos de direito administrativo, ambiental e urbanístico e o princípio de precaução. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 16, nº 88, p. 205-225, nov./dez. 2014. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=230461&p=16>. Acesso em: 21 dez. 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.





MORAES, Antonio Carlos Flores de. **Legalidade, eficiência e controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n° 74, p. 51-64, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mar. 2017.

SILVA, Gabriel Cozendey Pereira. Indefinição conceitual acerca do dever constitucional de eficiência administrativa. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 18, n° 96, p. 93-122, mar./abr. 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=240228&p=16>. Acesso em: 21 dez. 2016.

TRANSFORMANDO NOSSO MUNDO: **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016