

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO

**O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E
GARANTIA DA SUSTENTABILIDADE**

TATIANA CORAL MENDES DE LIMA

Itajaí, agosto de 2017

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO

O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E GARANTIA DA SUSTENTABILIDADE

TATIANA CORAL MENDES DE LIMA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Clovis Demarchi
Coorientador: Professor Doutor Gabriel Real Ferrer

Itajaí, agosto de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, na pessoa do Procurador Geral do Estado, Doutor João dos Passos Martins Neto, por ter me proporcionado a oportunidade de cursar o Mestrado em Ciências Jurídicas da Univali, em dupla titulação com a Universidade de Alicante, concretizando um sonho a tanto tempo acalentado.

Agradeço a todos os Mestres da Univali e da Universidade de Alicante, por me proporcionarem o aprendizado de novos conteúdos e o alargamento de meus horizontes.

Agradeço aos meus colegas de Mestrado, especialmente Sabrina da Silva, Adriano Aguirre, Felipe Varela e Jocélia Lulek, pelo companheirismo e amizade.

Agradeço, por fim, aos meus orientadores, Professores Doutores Clovis Demarchi e Gabriel Real Ferrer, pelas lições transmitidas.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, por terem
sempre incentivado meus sonhos e por me
transmitirem o gosto pelo aprendizado.

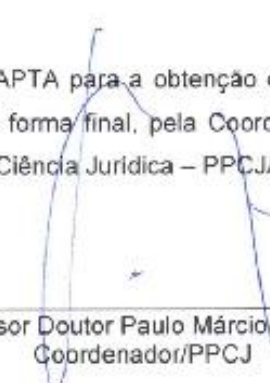
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí, agosto de 2017.

Tatiana Coral Mendes de Lima
Mestranda

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

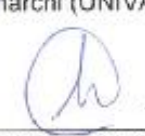


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Clóvis Demarchi (UNIVALI) – Presidente



Doutor Joaquin Melgarejo Moreno (UNIVERSIDADE DE ALICANTE, ESPANHA) –
Membro



Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) – Membro

Itajai(SC), 05 de outubro de 2017

ROL DE CATEGORIAS

Sustentabilidade

“Trata-se do 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”.¹

Dimensão Ambiental da sustentabilidade

“Quer-se aludir, com a dimensão propriamente ambiental da sustentabilidade, ao *direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo*, em todos os aspectos (meio ecologicamente equilibrado, como diz o art. 225 da CF).”²

Dimensão Social da sustentabilidade

“Dimensão que não admite o arcaico modelo de desenvolvimento excludente e iníquo, aquele que cogita na sobrevivência enfastiada de poucos, negando a conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, desse modo, a natureza imaterial do desenvolvimento”.³

Dimensão Econômica da sustentabilidade

“Consiste na ponderação entre eficiência e equidade, ou seja, o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)”⁴.

¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 64. *Itálico no original*

³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 58.

⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 65.

Desenvolvimento sustentável

“É um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”.⁵

Políticas públicas

“Conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais”.⁶

Orçamento público

“Lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.⁷

⁵ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 49.

⁶ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 12.

⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 606.

SUMÁRIO

RESUMO.....	XI
RESUMEN	XII
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1.....	18
SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ...	18
1.1 DA SUSTENTABILIDADE	18
1.1.1 Questão conceitual	18
1.1.2 Considerações históricas sobre a ideia de sustentabilidade.....	24
1.1.3 Dimensões da sustentabilidade.....	28
1.2 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	44
1.2.1 Considerações gerais	44
1.2.2 Objetivos do desenvolvimento sustentável.....	48
CAPÍTULO 2	53
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	53
2.2 OBJETIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	57
2.3 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	60
2.4 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	61
2.5 DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
2.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	68
2.7 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE	72
CAPÍTULO 3	81
O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	81
3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	81
3.1.1 Conceito de orçamento público.....	81
3.1.2 Histórico do orçamento público	83
3.1.3 Características do orçamento público	86

3.1.4 Finalidade e elaboração do orçamento público	97
3.2 ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	104
3.3 EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ORÇAMENTO	107
3.4 O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	118

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na linha de pesquisa Constitucionalismo e Produção do Direito e tem por objetivo estudar a relação entre o Orçamento Público, a efetivação de Políticas Públicas e a Sustentabilidade, buscando enfatizar a importância da peça orçamentária no atendimento eficaz dos interesses da sociedade, levando-se em conta que o Brasil foi signatário dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, e, por isso, deve haver preocupação com a Sustentabilidade (ambiental e também econômica e social). Para tanto, o trabalho está dividido em três Capítulos. O primeiro versa sobre a questão da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável. Conceitua os institutos e destaca que o Brasil é signatário dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável, plano de ação desenvolvido pela ONU para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. O segundo Capítulo, basicamente, conceitua as Políticas Públicas, e aborda, também, os seus objetivos e características, além dos tipos, sua elaboração e implementação. O terceiro Capítulo aborda o Orçamento Público e sua relação com a efetivação de Políticas Públicas e os paradigmas da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável. Ao final da pesquisa, é possível perceber que o Orçamento Público é importante instrumento para a efetivação de Políticas Públicas e deve haver integração, ao processo orçamentário, de estratégias de Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade, tendo em vista que o Brasil é signatário dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Para a realização da pesquisa são utilizados o método analítico no tratamento de dados e indutivo no relatório da pesquisa.

Palavras-chave: Orçamento Público. Políticas Públicas. Sustentabilidade. Desenvolvimento Sustentável.

RESUMEN

La presente Disertación pertenece a la línea de investigación Constitucionalismo y Producción del Derecho y tiene por objetivo estudiar la relación entre el Presupuesto Público, la efectividad de Políticas Públicas y la Sostenibilidad, buscando enfatizar la importancia de la pieza presupuestaria en la atención eficaz de los intereses de la sociedad, teniendo en cuenta que Brasil fue signatario de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y, por eso, debe haber preocupación con la Sostenibilidad (ambiental y también económica y social). Para ello, el trabajo está dividido en tres capítulos. El primero versa sobre la cuestión de la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible. Conceptúa los institutos y destaca que Brasil es signatario de los objetivos del Desarrollo Sostenible, plan de acción desarrollado por la ONU para las personas, para el planeta y para la prosperidad. El segundo capítulo, básicamente, conceptualiza las Políticas Públicas y aborda, también, sus objetivos y características, además de los tipos, su elaboración e implementación. El tercer capítulo aborda el Presupuesto Público y su relación con la efectividad de Políticas Públicas y los paradigmas de la Sostenibilidad y del Desarrollo Sostenible. Al final de la investigación, es posible notar que el Presupuesto Público es un importante instrumento para la efectividad de Políticas Públicas y debe haber integración al proceso presupuestario de estrategias de Desarrollo Sostenible y Sostenibilidad, teniendo en cuenta que Brasil es signatario de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Para la realización de la investigación se utiliza el método analítico en el tratamiento de datos y el inductivo en el informe de la investigación.

Palabras clave: Presupuesto Público. Políticas Públicas. Sostenibilidad. Desarrollo Sostenible.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali e pela Universidade de Alicante, Espanha (Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad).

O objetivo científico é estudar a relação entre o Orçamento Público, a efetivação de Políticas Públicas, a Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável, buscando enfatizar a importância da peça orçamentária no atendimento eficaz dos interesses da sociedade e a necessidade de se integrar, ao processo orçamentário, estratégias de Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade.

A Dissertação está inserida na linha de pesquisa Constitucionalismo e Produção do Direito.

Sustentabilidade, como será abordado ao longo do trabalho, trata-se de novo paradigma balizador da atividade estatal e, embora o termo não esteja previsto expressamente na CRFB/88⁸, está implícito na mesma, inserto no dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e, também, na preocupação do constituinte em se encontrar um equilíbrio social, ambiental e também econômico. Assim, a Sustentabilidade assume uma feição apta a balizar todo o aparato estatal, deslocando-se do domínio específico das normas de proteção do meio ambiente.

O Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, trata-se do novo paradigma de desenvolvimento consagrado na Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, consistindo-se na Sustentabilidade em ação, visando o equilíbrio entre progresso, industrialização, consumo e preservação ambiental, e não se confundindo com mero crescimento.

⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em setembro de 2015, os 193 estados-membros da ONU⁹, incluindo o Brasil, reunidos na sede das Nações Unidas em Nova York, adotaram formalmente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que integra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), razão pela qual, como se defende no presente trabalho, impõe-se a integração, ao processo orçamentário, instrumento de efetivação de Políticas Públicas, de estratégias de Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade.

Isso porque os recursos orçamentários obtidos por meio de tributação são escassos, e as necessidades humanas a satisfazer, ilimitadas. Por essa razão, o emprego daqueles recursos deve ser feito de modo eficiente a fim de que possa atingir o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso. Assim, o planejamento da ação do Estado, mediante a racionalização no uso dos recursos, é uma necessidade, restando evidente a relação entre o Orçamento Público, as Políticas Públicas, o Princípio da Sustentabilidade e o Desenvolvimento Sustentável.

Para a pesquisa foram apresentados os seguintes problemas:

- a) Tendo sido o Brasil signatário dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável deveria priorizar Políticas Públicas Sustentáveis, implementadas pelo Orçamento Público?
- b) O planejamento e execução orçamentários deveriam objetivar a efetiva implementação de Políticas Públicas Sustentáveis?
- c) Considerando a estreita relação entre Orçamento Público, Políticas Públicas e Sustentabilidade, seria necessário impor a integração, ao processo orçamentário, de estratégias para o Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade?

Com base nos problemas apresentados, foram levantadas as seguintes hipóteses:

- a) O Brasil foi signatário dos Objetivos do Desenvolvimento

⁹ Organização das Nações Unidas.

Sustentável, razão pela qual deveria priorizar Políticas Públicas Sustentáveis, implementadas pelo Orçamento Público.

b) As Políticas Públicas são previstas no Orçamento Público, no qual os planejamento e execução deveriam objetivar a efetiva implementação de Políticas Públicas Sustentáveis.

c) O Orçamento Público apresenta estreita relação com a efetivação das Políticas Públicas e a Sustentabilidade, sendo assim é necessário que imponha a integração, ao processo orçamentário, de estratégias para o Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade.

Visando a confirmação ou não das hipóteses, o trabalho foi dividido em três capítulos, a saber:

O primeiro Capítulo abordará os institutos da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável, conceituando-os e destacando que o Brasil foi signatário dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável, plano de ação desenvolvido pela ONU para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Abordará a questão conceitual da Sustentabilidade; considerações históricas da ideia de Sustentabilidade, desde a época mais remota do Iluminismo até sua trajetória no âmbito da ONU e, por fim, as dimensões clássicas da Sustentabilidade.

O segundo Capítulo, basicamente, conceituará as Políticas Públicas, abordará, também, os seus objetivos e características, além dos tipos, a sua elaboração e implementação. Enfatiza-se que a Sustentabilidade é a nota que deve servir de guia para toda e qualquer Política Pública, sendo o Desenvolvimento Sustentável, como a Sustentabilidade em ação, a única opção segura e viável para se atingir um projeto coerente e sustentável de civilização, podendo ser enfrentado por meio de Políticas Públicas que levem a uma melhoria das condições de vida das pessoas, notadamente as mais pobres, sem desprezar as relações do homem com a natureza.

O terceiro Capítulo abordará o Orçamento Público, sua relação com a efetivação de Políticas Públicas e a necessidade de integração, ao processo orçamentário, de estratégias de Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade, considerando que o Brasil é signatário dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Far-se-á considerações preliminares sobre o Orçamento Público, como seu conceito, histórico, características principais, finalidade e elaboração. Abordar-se-á, também, a relação entre Orçamento e Políticas Públicas, considerando que as necessidades da Administração Pública e o desenvolvimento das técnicas orçamentárias fizeram com que o Orçamento Público assumisse relevante função na condução das Políticas Públicas. Por fim, abordar-se-á que o Orçamento Público pode e deve ser um instrumento de efetivação de Políticas Públicas Sustentáveis, impondo-se hodiernamente uma estratégia de Desenvolvimento Sustentável, a exemplo da Agenda 21 brasileira, integrada ao processo orçamentário, ou seja, um novo paradigma na elaboração da programação orçamentária.

Ao final da pesquisa, é possível perceber que o Orçamento Público pode e deve ser um instrumento efetivo de implementação de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o tema.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação¹⁰ foi utilizado o Método Indutivo¹¹, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano¹², e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Monografia é composto na base lógica indutiva.

¹⁰ “[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 87.

¹¹ “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**, p. 91.

¹² Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente¹³, da Categoria¹⁴, do Conceito Operacional¹⁵ e da Pesquisa Bibliográfica¹⁶.

26.

¹³“[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

¹⁴“[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia. ” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**.p. 27.

¹⁵“[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 39.

¹⁶ “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 215.

CAPÍTULO 1

SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O primeiro Capítulo versa, em síntese, sobre a questão da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável, conceituando os institutos e destacando que o Brasil foi signatário dos objetivos do Desenvolvimento Sustentável, plano de ação desenvolvido pela ONU para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade.

1.1 DA SUSTENTABILIDADE

1.1.1 Questão conceitual

A doutrina trata a sustentabilidade como novo paradigma o qual começa a ser considerado como um balizador da atividade estatal.

Etimologicamente a categoria sustentabilidade pode significar “o que pode sustentar”, derivando do latim *sustentare*, que significa “segurar por baixo”, “suportar”, “suster”, “conservar”, “guardar”, “manter com firmeza”, “criar”, “permitir o crescimento”¹⁷.

A Constituição da República, ao tratar do assunto no seu artigo 225, *caput*¹⁸, não utiliza expressamente o termo Sustentabilidade, mas a inserção do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, representa a essência do princípio da sustentabilidade, implícito da Constituição.¹⁹

¹⁷ FREITAS, M. A década de educação para o desenvolvimento sustentável – do que não deve ser ao que pode ser. – In: Congresso ibero americano de Educação Ambiental. 5, 2006, **Anais do 5º Congresso ibero americano de Educação Ambiental**. Joinville: Associação Projeto Roda Vida, 2007. p. 125-140.

¹⁸ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016. Art. 225.

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 90.

Para Freitas²⁰, Sustentabilidade:

[...] trata-se do 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.

E ao descrever a Sustentabilidade como um valor supremo, afirma Freitas²¹ que do artigo 3º, II, da CRFB, emerge o desenvolvimento moldado pela sustentabilidade como um dos objetivos fundamentais da República, incompatível com o progresso material ilimitado. Para o autor, o valor da sustentabilidade também recomenda, como critério para a avaliação das políticas públicas e privadas, a redução das desigualdades sociais e regionais, a proteção da dignidade humana e dos seres vivos em geral, assim como a intervenção reguladora contra regressivíssimos que desequilibram o sistema ecológico.

Para Elkington²²

O que é sustentabilidade? Sustentabilidade é o princípio que assegura que nossas ações de hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as futuras gerações.

Observa-se, do conceito proposto pelo autor, que a sustentabilidade não mais se limita a proteção do meio ambiente natural, assumindo um espectro muito maior, com a preocupação em se encontrar um equilíbrio social, ambiental e também econômico. Assim, a sustentabilidade assume uma feição apta a balizar todo o aparato estatal, deslocando-se do domínio específico das normas de proteção do meio ambiente.

²⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 41.

²¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 110.

²² ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2012, p. 52 (negrito no original).

Ferrer²³ traz, de forma mediata, o conceito de Sustentabilidade:

El derecho de la sostenibilidad es um derecho pensado en términos de espécie y en términos de resolver problemas globales. Trae parte de la estrutura clásica de los órdenes jurídico, social, económico y ambiental, que son propios de los Estados soberanos, pero desborda ese ámbito. Es una rama del derecho emergente em transformación, que ha arrastado tras de si al derecho ambiental, las cuestiones sociales y económicas, em la búsqueda de una sociedad global. Em consecuencia, lo ambiental forma parte de um todo más grande.

Aqui também se observa a conceituação da Sustentabilidade como um direito emergente e em construção, o qual, além da preocupação ambiental, abarca preocupações outras, tanto com questões sociais, quanto com questões ambientais.

O conceito, segundo Freitas²⁴ abarca dez elementos básicos:

(1) a sustentabilidade é princípio constitucional direta e imediatamente aplicável, (2) reclama eficácia (resultados justos, não mera aptidão para produzir efeitos jurídicos), (3) demanda eficiência, sempre subordinada à eficácia, (4) intenta tornar o ambiente limpo, (5) pressupõe a probidade, nas relações públicas e privadas, (6) implica prevenção, (7) precaução (8) e solidariedade intergeracional, com o reconhecimento pleno dos direitos das gerações presentes e futuras e (9) da responsabilidade solidária do Estado e da sociedade, (10) tudo no sentido de propiciar o bem-estar duradouro e multidimensional.

A Sustentabilidade, assim, como acentua o autor, é princípio jurídico com força obrigatória para a sociedade e poder público, tendo o Estado e a sociedade o dever de promover o bem-estar das gerações presentes, sem impedir a produção do bem-estar das gerações futuras. A Sustentabilidade direciona-se, em última análise, na imposição ao Estado do dever de se

²³ FERRER, Gabriel Real. El derecho ambiental y el derecho de la sostenibilidad. In: organización de las naciones unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales. Assunción, 2008. Disponível em: <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/6%20Real%20Ferrer%20Der%20amb%20derecho%20a%201a%20sost.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2012,

²⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 50

preocupar com os cidadãos de forma intertemporal em aspectos como igualdade, dignidade e bem-estar.

O certo é que o assunto “Sustentabilidade” não está mais restrito aos ambientalistas ou aos profissionais do meio ambiente, mas também integra os diversos ramos da sociedade, e vem se ampliando, alcançando, também, a inclusão dos responsáveis pelos bens comuns, não se limitando a sistemática de proteção do meio ambiente natural para se caracterizar como diretriz de toda a gestão pública, em todas as suas dimensões, incluindo a social e a econômica, além da ambiental.

O ideal da Sustentabilidade desponta não apenas como garantia da pureza do ecossistema na exploração consciente das gerações atuais, mas, também, provendo qualidade de vida para as gerações futuras com o enfrentamento de outras mazelas sociais em diversas dimensões, as quais serão abordadas neste trabalho.

A Sustentabilidade tem como pressuposto que se assegure a vida por meio da defesa do meio ambiente e dignifique-se a vida por meio da inclusão dos aspectos sociais, gerando um crescimento distributivo dos aspectos econômicos²⁵.

Como afirma Real Ferrer²⁶

El paradigma actual de la Humanidad es la sostenibilidad. La voluntad de articular una nueva sociedad capaz de perpetuarse en el tiempo en unas condiciones dignas. El deterioro material del Planeta es insostenible, pero también es insostenible la miseria y la exclusión social, la injusticia y la opresión, la esclavitud y la dominación cultural y económica.

Assim, a garantia de uma ordem jurídica ambiental e socialmente justa implica a adoção de um novo modelo de desenvolvimento que internalize a proteção ambiental como objeto de preocupação. Mas, não somente esse

²⁵ CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (org.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014. (e-book). p. 69.

²⁶ REAL FERRER, Gabriel. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. **Novos Estudos Jurídicos** – NEJ, Itajaí-SC, v. 17, n. 3, p. 310-326, set./dez., 2012.

aspecto deve ser observado, posto que, como afirmado acima, não só a degradação material do Planeta é insustentável, como também o são a miséria, a exclusão social, a injustiça, a opressão, a escravidão e a dominação cultural e econômica.

Garcia²⁷ afirma que a sustentabilidade pode ser concebida como o conjunto de normas e preceitos pelos quais se desenvolvem e garantem os direitos fundamentais, sendo também os valores que sustentam a liberdade, a justiça e a igualdade, princípios universais de direito que inspiram o ordenamento jurídico das mais civilizadas nações da comunidade internacional.

Não há dúvidas de que o tema Sustentabilidade traz uma visão diferenciada não somente nas relações ecológicas, mas também econômicas e sociais, devendo haver um equilíbrio entre essas três dimensões, para que se alcance o verdadeiro desenvolvimento sustentável, no qual o conceito será abordado ao longo deste trabalho.

É evidente que o Planeta Terra está em desequilíbrio e isso pode ser observado, por exemplo, nas alterações climáticas, com as mudanças na temperatura do globo e alteração do regime de chuvas. Mas não é só isso, percebe-se que a desigualdade social, com a concentração do capital nas mãos de poucos, exclui muitos até do usufruto do mínimo existencial, gerando violência, conflitos sociais e crescimento econômico desordenado e insustentável.

Importante salientar que há abalizada doutrina, tanto nacional como internacional que considera o princípio da sustentabilidade como um verdadeiro princípio constitucional, embora não seja possível encontrar, dentre os artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a palavra sustentabilidade.

Para Freitas²⁸:

²⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Portos: sustentabilidade e proteção ambiental. In: CRUZ, Paulo Márcio; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; GARCIA, Marcos Leite (org.) **Meio ambiente, Transnacionalidade e sustentabilidade**. [recurso eletrônico]. Itajaí: Univali. 2014. v. 2. p. 99.

²⁸ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as Contratações Públicas**, p. 67.

De certa forma é compreensivo que não conste este termo na versão original, já que o debate sobre o desenvolvimento sustentável ainda era incipiente até mesmo no âmbito da Organização das Nações Unidas, lembrando que o Relatório Brundtland foi feito ainda em 1987, mas numa Carta Magna que já teve mais de 60 emendas até o dia em que este livro foi escrito, era, no mínimo, razoável incluir de uma vez por todas o termo sustentabilidade ou sustentável no corpo do texto constitucional.

Certo é que, muito embora não previsto expressamente o termo na Constituição da República Federativa de 1988, o dever de sustentabilidade existe desde a promulgação da constituição, impondo-se à coletividade e ao poder público. Isso por força de diversos dispositivos constitucionais, dentre os quais o artigo 225 da CRFB, o qual preconiza que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.²⁹

Segundo Boff³⁰:

Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que os bens e serviços naturais sejam mantidos e enriquecidos em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução.

Trata-se de um modo de ser e de viver que harmonize as práticas humanas às capacidades limitadas da natureza e inclua justiça social e desenvolvimento econômico equilibrado.

Conceituada a Sustentabilidade como novo paradigma e valor a ser seguido por toda a sociedade e como baliza da atividade estatal, passa-se a análise do contexto histórico.

²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

³⁰ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade.** O que é; O que não é. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p.107, *itálico no original.*

1.1.2 Considerações históricas sobre a ideia de sustentabilidade

O termo Sustentabilidade foi criado na época do Iluminismo por Hans Carl Von Carlowitz, alemão da saxônia, responsável por mais de quarenta anos pela indústria de minério de prata de sua região natal, o qual publicou a obra “Economia Florestal ou Guia para o Cultivo de Árvores conforme a Natureza”, com o objetivo de ajudar na conservação e aumento das reservas de madeira. Suas crenças éticas eram fundamentadas na justiça social como integrante da sustentabilidade ecológica, num enfoque mais global e holístico da sustentabilidade.³¹ Boff³² salienta que em 1713 a palavra *Nachhaltigkeit* (sustentabilidade) foi empregada pelo Capitão Hans Carl Von Carlowitz propugnando o uso sustentável da madeira (“corte somente aquele tanto de lenha que a floresta pode suportar e que permite a continuidade de seu crescimento”).

A fim de explicar a terminologia sustentabilidade na conjuntura histórica, Bodnar³³ externa que:

Um conceito integral de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Jonesburgo, quando restou consagrada, além da dimensão global, as perspectivas ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla.

Cumpre salientar que a Rio+10, como ficou conhecida a Conferência da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, ocorreu após trinta anos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, sediada em Estocolmo, em 1972.

A primeira grande Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, ocorrida em Estocolmo, entre 05 e 16 de junho de 1972, tinha como objetivo o debate da relação entre o ser humano e a natureza.

³¹ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as Contratações Públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 16.

³² BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é; o que não é, p. 32-33.

³³ BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. **Revista Jurídica CESUMAR**, Maringá, v. 11, n. 1. p. 325-343. jan./jun. 2011. Disponível em <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1885/1262>. Acesso em: 08 abr.2017

Para Freitas³⁴

Nota-se que esta primeira Conferência teve como tema uma abordagem ainda muito antropocêntrica, ou seja, o meio ambiente, como o próprio nome da Conferência deixa transparecer, era o meio ambiente humano. Todavia, não há como não reconhecer que esta reunião organizada pela ONU foi um dos mais importantes gatilhos (triggers) para começar a conscientizar a população mundial acerca da questão ambiental (e, posteriormente, à da sustentabilidade também).

[...] É importante frisar que não consta em nenhuma parte desta Declaração o termo “sustentável”, contudo, é impossível negar que a Conferência de Estocolmo foi o pontapé inicial dos debates acerca do desenvolvimento sustentável.

Fato é que a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, produziu a Declaração sobre Ambiente Humano, a qual criou princípios para questões ambientais internacionais, incluindo-se direitos humanos, gestão de recursos naturais e prevenção da poluição. Surgiu-se daí o direito ambiental internacional que serviu como primeiro estímulo para a elaboração de novo paradigma econômico e civilizatório para os Países.³⁵

A partir de Estocolmo é intensificada a atividade diplomática dos Estados, em face da pressão da opinião pública interna cada vez mais consciente dos desequilíbrios ambientais dos respectivos Estados e, consequentemente da esfera internacional, em face das relações necessárias entre meio ambiente local, nacional e global.³⁶

³⁴ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as Contratações Públicas**, p. 18-20.

³⁵ SENADO FEDERAL. Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio 92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Revista em discussão**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>. Acesso em: 13 fev. 2014.

³⁶ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Diálogo das fontes, hermenêutica e princípio da proibição de retrocesso ambiental: uma nova fundamentação jurídico-reflexiva. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (org.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014, p. 91.

Entretanto, foi o Relatório de Brundtland³⁷, de 1987, feito pela chefe da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, que revelou o conceito de desenvolvimento sustentável:

[...] é um processo de transformação no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Esse mesmo Relatório (também denominado de “Relatório Nosso Futuro Comum”) estabeleceu uma espécie de conceito político do desenvolvimento sustentável, como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as próprias necessidades.³⁸

Ainda, segundo o Relatório Brundtland³⁹ são responsáveis pela proteção ambiental todas as agências governamentais, instituições internacionais e grandes instituições do setor privado, as quais devem priorizar que suas políticas, programas e orçamentos estimulem e apoiem atividades econômica e ecologicamente sustentáveis. Ressalta que a transição para o desenvolvimento sustentável demandará uma série de escolhas de políticas públicas, complexas e politicamente difíceis, exigindo-se muito esforço no sentido de informar o público e garantir seu apoio.

Na sequência, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) denominada também de ECO – 92 ou Rio – 92 aconteceu entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, na Cidade do Rio de Janeiro.

Foi considerada um marco na conscientização mundial relativamente a problemática envolvendo o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, marcando a forma como a humanidade encarava sua relação com o Planeta.

³⁷ BRUNTLAND, G. H. (editor). **Our Common Future**: The World Commission on Environment and Development. Oxford University Press. 1987, p. 41.

³⁸ VEIGA, 2007 apud SANTOS, 2011. SANTOS, Murilo Giordan; BARKI, Teresa Vilac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p.88

³⁹ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. 349/364-365

Para Freitas⁴⁰ a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento foi a mais importante manifestação organizada pela ONU para debater e elaborar documentos referentes às questões ambientais e desenvolvimento sustentável. Houve ampla participação de chefes de Estado de todo o mundo e a aprovação de grande quantidade de documentos, restando, porém, alguns problemas a serem resolvidos, sobretudo como implementar o que foi acordado entre as nações.

Dez anos depois, sobreveio a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Conferência Rio + 10, na Cidade de Johannesburgo, na África do Sul, entre os dias 26 de agosto e 4 de setembro de 2002, tendo como um dos principais objetivos buscar a aplicação das diretrizes aprovadas na Conferência passada, sendo que a partir de 2002 passa a ser adequado utilizar a expressão “sustentabilidade”, ao invés de “desenvolvimento sustentável”.

A partir desse ano se consolida a ideia de que nenhum dos elementos, ecológico, social e econômico), devem ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor.⁴¹

Em 2012, entre os dias 20 e 22 de junho, realizou-se novamente na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também denominada de Rio + 20.

Os temas principais da Conferência foram a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.

⁴⁰ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as Contratações Públicas**, p. 22

⁴¹ BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. **Revista Jurídica CESUMAR**, p. 329-330.

Para Real Ferrer⁴²:

Los ejes de la conferencia serán el de encontrar el camino hacia una economía verde em el contexto de la erradicación de la pobreza y del desarrollo sostenible, y un marco institucional que favorezca la sostenibilidad, es decir, un nuevo modelo de gobernaza. Paralelamente, la cumbre debe servir para garantizar la renovación de los compromissos políticos com el desarrollo sostenible; evaluar los avances hacia los objetivos acordados a nível internacional y destacar los nuevos y emergentes desafios. Muchas y compleja tarea para tan poco tempo.

Resultado dos breves debates que ocorreram na Conferência Rio + 20 foi aprovado o documento denominado “O Futuro que Queremos”, no qual constam diversos dispositivos que contém os compromissos assumidos pelos chefes de Estado e Governo reunidos na Conferência em busca de um futuro próspero, seguro e sustentável para nossos povos e nosso planeta.⁴³

Importante salientar que há abalizada doutrina, tanto nacional como internacional que considera o princípio da sustentabilidade como um verdadeiro princípio constitucional, consubstanciado na CRFB/88, em diversos dispositivos.

A consolidação da sustentabilidade como princípio jurídico é de extrema relevância para a consolidação de uma cultura de sustentabilidade global, baseada na participação do cidadão de forma consciente e reflexiva na gestão política, econômica e social.

Importante salientar que hoje já se formou a consciência de que o desenvolvimento está ligado a questões relativas à sustentabilidade, assumindo as dimensões social e econômica, além da dimensão ambiental, as quais serão abordadas neste trabalho.

1.1.3 Dimensões da sustentabilidade

Há certo consenso na doutrina acerca da existência de, pelo menos, três dimensões do princípio jurídico da sustentabilidade, quais sejam: ambiental, social e econômica.

⁴²REAL FERRER, Gabriel. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía: construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos**, p. 318.

⁴³ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as Contratações Públicas**. p. 25

Acerca da dimensão ambiental, refere-se ao direito das atuais gerações, sem prejuízo das futuras, a um meio ambiente limpo, em todos os seus aspectos, tendo em vista os níveis intoleráveis de degradação ambiental que se enfrenta atualmente.

Norberto Bobbio, ao comentar a terceira geração dos direitos humanos, aduziu que o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído.⁴⁴

A deterioração afeta tanto os países ricos, como efeito colateral da riqueza industrial, como os países em desenvolvimento, assolados pelo desenvolvimento desigual, pobreza e aumento populacional.

Rachel Carson já alertava⁴⁵: “Na medida em que o Homem avança, no seu anunciado objetivo de conquistar a Natureza, ele vem escrevendo uma seqüência deprimente de destruições; as destruições não são dirigidas apenas contra a Terra que ele habita, mas também contra a vida que compartilha o Globo com ele.”

O Conceito Operacional legal de Meio Ambiente se encontra na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu artigo 3º, inciso I: “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”⁴⁶

De acordo com o art. 225 da CRFB/88⁴⁷ “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

⁴⁴ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992. p. 6.

⁴⁵ CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969. p. 95

⁴⁶ BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm, acesso em: 29 abr. 2017

⁴⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Desta forma, o Constituinte de 1988, de forma inédita, assegurou que o meio ambiente equilibrado é um direito e um dever fundamental.

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (CRFB, art. 225, §3º).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou como uma obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Também consagrou o meio ambiente como patrimônio público, devendo ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais.

Neste contexto, o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴⁸ deve ser interpretado em consonância com o art. 1º, III, que consagra como fundamento da República o princípio da dignidade da pessoa humana; o art. 3º, II, que prevê como objeto fundamental da República o desenvolvimento nacional; e o art. 4º, IX, que estipula que o Brasil deve reger-se em suas relações internacionais pelos princípios da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, de maneira a permitir maior efetividade na proteção ao meio ambiente.

Ainda, o inciso VI do art. 170⁴⁹ da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também preconiza que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos

⁴⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁴⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

A positivação, entretanto, não basta para concretizar os direitos ambientais, faz-se necessária, também, uma profunda mudança na essência das estruturas existentes da sociedade organizada.

A conscientização global da crise é o primeiro passo a ser seguido. Entretanto, a complexidade e a amplitude da proteção ao patrimônio ambiental, de modo a garantir a qualidade de vida das gerações atuais e futuras, não será possível sem que haja a cooperação da sociedade civil, com a participação de todos os atores que a compõem.

É preciso cada vez mais assegurar aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração e na gestão das políticas ambientais. O exercício da cidadania pressupõe os direitos de participação e de informação, de forma a se efetivar os princípios de Estado Democrático de Direito. Exerce, ainda, um forte papel nas ações de controle social - defesa e fiscalização do meio ambiente.

No Direito brasileiro, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado segue a tendência da constituição da Espanha, possuindo, assim, as dimensões objetiva e subjetiva, o que faz a ordem jurídica ambiental local ser extremamente avançada, implicando uma obrigação de melhoria constante do estado do ambiente.

Na Espanha, por exemplo, o artigo 45 da Constituição Espanhola⁵⁰ preve que todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado, assim como o dever de conservá-lo:

Artículo 45. 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el

⁵⁰ ESPAÑA. **Constitución Española**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1978.

medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Trata-se, naquele País, de um princípio vetor de toda a política social e econômica.

Para Cutanda⁵¹ sem a preservação dos recursos naturais, ou seja, sem uma utilização racional dos mesmos, nega-se não somente o desfrute da natureza, que é uma parte importante da qualidade de vida do homem, como também a possibilidade de se manter um desenvolvimento econômico a longo prazo.

É importante salientar, em relação a realidade espanhola, que embora o art. 45.1 da Constituição da Espanha preveja que “Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”⁵², há dúvida sobre a eficácia normativa do dispositivo.

Tal ocorre porque a eficácia normativa do dispositivo estaria submetida à existência de uma legislação específica (art. 45.3), ainda inexistente.

Cumprе apontar que o art. 53.3 dispõe que os princípios do Capítulo III do Título I, onde se encontra o artigo 45, “Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”⁵³. Com isso, pode-se depreender que a mera alegação do artigo 45.1 não bastaria para obter a tutela jurisdicional, por falta de amparo legal.

Implica asseverar que o artigo 45.1 não regula um direito subjetivo absoluto, garantido constitucionalmente, motivo pelo qual não seriam tuteladas as situações jurídicas individuais.

⁵¹ CUTANDA, Blanca Lozano. **Derecho Ambiental Administrativo**. 7 ed. Madri: Dykison, 2006. p. 91

⁵² ESPAÑA. **Constitución Española**.

⁵³ ESPAÑA. **Constitución Española**.

Entretanto, segundo Palomar⁵⁴:

Nuestra Constitución, al situarlo entre los principios rectores de la política social y económica, se encuentra en esa misma línea, sí bien la literalidad del art. 45.1 parece situarse un paso más allá del constitucionalismo de su entorno, aunque sin llegar a consagrar un efectivo y pleno derecho subjetivo al medio ambiente directamente invocable ante los Tribunales sin el amparo o al margen de toda norma legal de desarrollo. Sin embargo, la formidable evolución tecnológica de la sociedad postindustrial y el aumento de nuestra capacidad contaminante y destructiva del medio que nos rodea, unido al ecologismo y la reacción social ante el deterioro que experimenta nuestro entorno han situado al medio ambiente en el centro de las agendas políticas y sociales. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, doctrina y jurisprudencia han iniciado, desde distintos ángulos, un proceso “evolutivo” sin retorno, tendente a la consagración de la protección medioambiental al máximo nivel normativo, bien identificando contenidos ambientales en derechos subjetivos típicos como el derecho a la vida, a la propiedad, a la intimidad del domicilio o la información, bien señalando un carácter bifronte en la protección al medio ambiente como principio rector de la política social y económica y como derecho subjetivo en el marco de un Estado ambiental.

Assim, a ausência de meios específicos de proteção necessários para processar as causas relativas ao meio ambiente e a estreita relação dele com diversos aspectos da vida social, influenciando-os profundamente, permite utilizar de todos os meios e processos existentes, garantidores de outros direitos, para proteção ambiental.

Tal ocorre, por exemplo, nas chamadas relações de vizinhança (direito de vizinhança) que embasam reclamações ambientais.

Assim, abre-se a possibilidade de invocação da matéria envolvendo o meio ambiente em conjunto com o direito à vida, à integridade física ou moral ou à liberdade de circulação, dentre outros reconhecidos como direitos fundamentais autênticos. Assim, pode o Tribunal Constitucional Espanhol não acolher o amparo por infração ao artigo 45.1 da Constituição, podendo fazê-lo, entretanto, se houver conjugação entre direitos, levando à análise se ocorreu ou não infração de direito fundamental.

⁵⁴ PALOMAR, Valeriano Bermúdez. El Proceso de Subjetivización Del Derecho a Disfrutar un Medio Ambiente Adecuado En El Artículo 45 de La Constitución Española. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, n. 266, Madrid, Junio (2011), p. 195-196.

Na Espanha, há, ainda, mais uma via indireta para se fazer valer interesses ambientais. Trata-se da possibilidade dada a qualquer juiz ou órgão judicial de remeter ao Tribunal Constitucional questão de inconstitucionalidade (arguição de inconstitucionalidade) da lei aplicável ao caso, quando haja dúvida sobre sua constitucionalidade. Assim, os particulares que sejam partes num processo judicial têm oportunidade de fazer valer interesses ambientais, tanto suscitando perante o Juiz *a quo* a inconstitucionalidade de uma lei por infração ao artigo 45 da Constituição da Espanha, quanto participando no contraditório que será aberto antes da remessa ao Tribunal.

Tem-se, portanto, que, na Espanha o direito a um meio ambiente adequado não está listado dentre aqueles que possuem eficácia plena para serem invocados apenas com base na Constituição (direitos subjetivos absolutos).

Entretanto, têm sido encontradas outras formas para buscar a tutela estatal, como a invocação de outros direitos, tendo como pano de fundo o meio ambiente, como, por exemplo, o direito de vizinhança, que assegura o uso pacífico do direito de propriedade e protege seu titular contra toda intromissão ilegítima (ruídos, emissões desagradáveis, odores, invasões, etc.) realizada por seus vizinhos.

O Recurso de Amparo perante o Tribunal Constitucional pode ser invocado, desde que se apoie não apenas no artigo 45.1 da Constituição da Espanha, mas em conjunto com o direito à vida, à integridade física ou moral ou à liberdade de circulação, dentre outros reconhecidos como direitos fundamentais autênticos.

Por fim, pode-se invocar os ensinamentos de Cutanda⁵⁵:

Hay que destacar que el hecho de que la Constitución configure el medioambiente – al igual que los demás derechos económicos y sociales – como un bien o interés colectivo informador del ordenamiento jurídico, no significa en modo alguno que su proclamación en el texto constitucional carezca de operatividad

⁵⁵ CUTANDA, Blanca Lozano, **Derecho Ambiental Administrativo**. 11 ed. Madrid: Edita La Ley, 2010. p. 102-107

normativa directa. El valor informador del art. 45 no constituye una pura 'invitación' al legislativo, sino que tiene, como todo el texto constitucional, un valor normativo y, por tanto, vinculante (como ha reconocido el Tribunal Constitucional desde su temprana Sentencia de 2 de febrero de 1981, no hay en la Constitución normas meramente programáticas, sino que todos sus preceptos encierran un mandato preciso que vincula en sus propios términos a todos los poderes constitucionales). [...]

Se trataría, en todos los casos, sin embargo, de derechos de prestación, cuyo reconocimiento no añadiría mucho a las obligaciones ya existentes de los poderes públicos de proteger y mejorar, siguiendo el mandato del art. 45 CE, 'un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona'.

No Brasil, ao lado do plano acadêmico, o meio ambiente é, também, reconhecido definitivamente como direito fundamental da terceira geração. A manutenção do meio ambiente é um interesse público, difuso e indeterminado.

Segundo Freitas⁵⁶:

Em suma, (a) não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado e, que é mais importante, no limite, (b) não pode sequer haver vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental, em tempo útil, donde segue que (c) ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie.

Certo é que não se pode interpretar os aspectos da proteção ambiental como obstáculo ao progresso econômico, na medida em que os objetivos preconizados em cada dimensão da sustentabilidade têm como escopo nuclear assegurar a existência digna.

Barbieri e Cajazeira⁵⁷ discorrem sobre o movimento do desenvolvimento sustentável:

O movimento do desenvolvimento sustentável baseia-se na percepção de que a capacidade de carga da Terra não poderá ser ultrapassada sem que ocorram grandes catástrofes sociais e ambientais. Mais ainda, já há sinais evidentes de que, em muitos casos, os limites aceitáveis foram ultrapassados, como atestam diversos problemas ambientais gravíssimos, como o aquecimento global, a destruição da camada de ozônio estratosférico, a

⁵⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p.65

⁵⁷ BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. **Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável**: da teoria à prática. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2012. p. 65.

poluição dos rios e oceanos, a extinção acelerada de espécies vivas, bem como os sérios problemas sociais, como a pobreza que afeta bilhões de humanos, os assentamentos urbanos desprovidos de infraestruturas mínimas para uma vida digna, a violência urbana, tráfico de drogas e as epidemias globalizadas, como a AIDS. Esses problemas globais só podem ser resolvidos com a participação de todas as nações, governos em todas as instâncias e sociedade civil, cada uma em sua área de abrangência. As empresas cumprem papel central nesse processo, pois muitos problemas socioambientais foram produzidos ou estimulados pelas suas atividades.

A segunda dimensão da sustentabilidade é a social, a qual não admite o arcaico modelo de desenvolvimento excludente e iníquo, aquele que cogita na sobrevivência enfastiada de poucos, negando a conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, desse modo, a natureza imaterial do desenvolvimento⁵⁸.

As dimensões social e econômica da sustentabilidade devem ser vistas, atualmente, sob novo olhar. Olhar esse que inclua a discussão sobre a pobreza e o desemprego, não somente suas negativas consequências em relação ao meio ambiente.

Extrai-se do Relatório Nosso Futuro Comum⁵⁹ que:

A pobreza não é apenas um mal em si mesma, mas para haver um desenvolvimento sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outra natureza.

O atendimento das necessidades básicas requer não só uma nova era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como a garantia de que esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento.

Boff⁶⁰ lembra que a visão de sustentabilidade não pode ser somente apreendida de uma forma utilitária em detrimento do ser humano, uma vez que há

⁵⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 58

⁵⁹ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. 9-10.

uma interligação e uma interdependência. A rede, que desta conectividade se deriva, é responsável pelo equilíbrio da vida e do planeta.

Instrumentos devem ser aperfeiçoados para atender amplamente aos anseios e aos direitos do homem e assegurar os valores constitucionalmente garantidos, sendo que o novo olhar sobre a dimensão social da sustentabilidade também se liga ao que as empresas e o poder público podem e devem fazer para melhorar a sociedade na qual estão inseridos, em relação a responsabilidade que possuem em oferecer caminhos para o desenvolvimento das pessoas.

Segundo Klabin⁶¹:

O conceito econômico na base do lucro em si não é ético porque ignora a importância e a responsabilidade da empresa com relação ao contexto socioeconômico em que ela opera.

Repito que é na inclusão social que se fundamenta o novo mercado. O desenvolvimento futuro não poderá ser alcançado apenas mediante o aumento das rendas individuais; deve ser obtido também com o redirecionamento das riquezas globais. As camadas mais pobres poderão ser a alavanca do novo modelo de desenvolvimento, fator do qual ainda não se tem consciência. Mas é um ponto que considero admirável: o conceito de sustentabilidade abrange, também, a inclusão responsável, segunda a qual governos e cidadãos dividem responsabilidades em relação aos bens comuns.

O novo paradigma da sustentabilidade social se vincula ao aumento das capacidades humanas para se atingir melhor qualidade de vida, à possibilidade de um emprego que assegure a igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

Para Freitas⁶²:

Consigne-se que, comprovadamente, as sociedades equitativas, não as mais ricas e assimétricas, são aquelas percebidas como as

⁶⁰ BOFF, Leonardo. **Precisamos aliar a justiça social com a ecológica**. Entrevistador: EcoD. Disponível em: www.ecodesenvolvimento.org/posts/2012/abril/precisamos-aliar-a-justica-social-com-a-ecologica. Acesso em: 03 dez. 2016.

⁶¹ KLABIN, Israel. Desenvolvimento Sustentável: um conceito vital e contraditório. In: ZYLBERSZTAJN, David (Org.). **Sustentabilidade e geração de valor**: a transição para o século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 9-12.

⁶² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 60.

mais aptas a produzir bem-estar. Em suma, a sustentabilidade, na sua dimensão social, reclama:

a) o incremento da equidade intra e intergeracional; b) condições propícias ao florescimento virtuoso das potencialidades humanas, com educação de qualidade para o convívio; e (c) por último, mas não menos importante, o engajamento na causa do desenvolvimento que perdura e faz a sociedade mais apta a sobreviver, a longo prazo, com dignidade e respeito à dignidade dos demais seres vivos.

Trata-se de novo paradigma, que privilegie o auxílio aos desfavorecidos, a implementação dos direitos fundamentais sociais e o incremento da equidade, intra e intergeracional.

Segundo os ensinamentos da Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Georgetown e também consultora da *American Journal of International Law*, Edith Brown Weiss⁶³, considerada uma das autoras da teoria da equidade intergeracional; em qualquer momento, cada geração é ao mesmo tempo guardiã ou depositária da terra e sua usufrutuária, beneficiária de seus frutos. Isso nos impõe a obrigação de cuidar do planeta e nos garante certos direitos de explorá-lo.

Sobre sustentabilidade social preleciona Garcia⁶⁴:

Percebe-se aqui que esse conceito já contém a idéia da necessidade de atendimento do lado social para o alcance efetivo da sustentabilidade, ou seja, há a necessidade da diminuição da pobreza, eis que ela é a causa de insustentabilidade ecológica. Destaca-se porém que essa pobreza não pode ser considerada como um problema ambiental em si mesma, mas sim, pelas consequências que ela causa ao meio ambiente.

A pobreza é uma das principais causas e uma das principais consequências dos problemas ambientais do mundo, sendo inútil tentar abordar

⁶³ WEISS, Edith Brown. **Justice pour les Générations Futures**. Paris. Editions Sang de la Terre, 1993. p. 47

⁶⁴ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Portos: sustentabilidade e proteção ambiental. In: CRUZ, Paulo Márcio; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; GARCIA, Marcos Leite (org.) **Meio ambiente, Transnacionalidade e sustentabilidade**, p. 99.

esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional.

Para o Relatório Nosso Futuro Comum⁶⁵:

A pobreza não é apenas um mal em si mesma, mas para haver um desenvolvimento sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. Um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outra natureza.

O atendimento das necessidades básicas requer não só uma nova era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como a garantia de que esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento.

Assim, o paradigma da dimensão social da sustentabilidade busca tornar efetivos os direitos fundamentais sociais, principalmente os relativos à saúde, educação e segurança (serviços públicos essenciais), que devem ser prestados com eficiência e efetividade, por meio da implementação de políticas públicas. Somente com o atendimento das necessidades básicas de todos e um crescimento econômico com justiça social, dentro de uma sociedade inclusiva, haverá sustentabilidade social.

Ao tratarmos de sustentabilidade social, voltamo-nos à medidas criadas pela administração pública, principalmente, para promover o equilíbrio e o bem-estar social, com iniciativas que possam promover os membros de uma sociedade, eliminando as condições desfavoráveis para a saúde e a educação.

Por fim, como salienta Real Ferrer⁶⁶ :

El espectro de la sostenibilidad social es tan amplio como la actividad humana, pues de lo que se trata es de construir una sociedad más armónica e integrada, por lo que nada humano escapa a ese objetivo. Desde la protección de la diversidad cultural a la garantía real del ejercicio de los derechos humanos,

⁶⁵ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. p. 9-10

⁶⁶ REAL FERRER, Gabriel. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía: construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos**. p. 318.

pasando por acabar con cualquier tipo de discriminación o el acceso a la educación, todo cae bajo esta rubrica.

Ahora bien, el debate, sin olvidar muchas otras dimensiones, está ahora mismo centrado en dos aspectos centrales y polimórficos, la lucha contra la exclusión social y la nueva gobernanza.

Uma sociedade harmônica e integrada, portanto, constitui-se no objetivo a ser alcançado pelos países, posto que o modelo de desenvolvimento excludente se apresenta insustentável e contrário a nova governança.

Quanto a dimensão econômica da sustentabilidade, deve-se ter em conta que a visão de mero acúmulo de riquezas está ultrapassada. Não se deve levar em conta apenas os valores financeiros, mas também o resultado das atividades empresariais e do poder público sobre as pessoas e os ecossistemas.

A dimensão econômica da sustentabilidade consiste em resolver o desafio de aumentar a geração de riqueza de forma ambientalmente sustentável e encontrar mecanismos para uma distribuição mais equitativa.⁶⁷

O novo paradigma da sustentabilidade econômica afasta a errônea concepção de que o capital natural tem oferta infindável com a privatização dos ganhos econômicos e a socialização das perdas ambientais. A eficácia econômica deve ser avaliada em termos macrossociais e não somente na lucratividade empresarial.

Para Capra⁶⁸:

Muitos modelos econômicos que hoje se supõe tacitamente serem inevitáveis terão que ser mudados; toda a atividade econômica terá que ser estudada no contexto do ecossistema global; a maioria dos conceitos usados na teoria econômica corrente terá que ser ampliada, modificada ou abandonada. [...]

As nossas estruturas econômicas e institucionais são como dinossauros: incapazes de se adaptar às mudanças ambientais e, portanto, condenadas à extinção.

⁶⁷ REAL FERRER, Gabriel. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía: construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos**, p. 230.

⁶⁸ CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. A Ciência, a Sociedade e a Cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 217

A economia mundial de hoje baseia-se em configurações ultrapassadas de poder, perpetuando estruturas de classe e distribuição desigual da riqueza dentro das economias nacionais, assim como a exploração dos países do Terceiro Mundo pelas nações ricas e industrializadas.

A Sustentabilidade gera uma nova economia com a reformulação de comportamentos, sendo que é um processo de mudança em que a orientação dos investimentos, exploração de recursos, desenvolvimento econômico e tecnológico estão de acordo com as necessidades atuais e também futuras.

Tal concepção considera que o crescimento não pode ser ilimitado, pois não é congruente com sua dimensão ambiental. A Sustentabilidade econômica preconiza a realização do potencial econômico que contemple, prioritariamente, a distribuição de riqueza e renda associada a uma redução de externalidades socioambientais.

Ainda segundo Capra⁶⁹, a economia é meramente um dos aspectos de todo um contexto ecológico e social, sendo que a evolução de uma sociedade, inclusive a evolução do seu sistema econômico, está intimamente ligada à mudança no sistema de valores que serve de base a todas as suas manifestações.

O inciso VI do art. 170 da CRFB/88 também preconiza que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Portanto, sendo o desenvolvimento sustentável direito fundamental de todos, a dimensão econômica da sustentabilidade preconiza a realização do

⁶⁹ CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. A Ciência, a Sociedade e a Cultura emergente, p. 183-185.

potencial econômico que assegure prioritariamente a distribuição de riqueza e renda associada a uma redução de externalidades socioambientais.

O novo modelo econômico, sustentável, é movido pelos ideais éticos de preservação de todo tipo de vida e de criação das condições para o bem-viver de todos.

Na lição de Boff⁷⁰:

[...] há um ideal de sustentabilidade que vale a pena ser considerado, embora exista, por ora, apenas como ideal e não como prática. Ele se encontra na Declaração da ONU sobre o Direito dos Povos ao Desenvolvimento, de 1993. Ali se compreende o desenvolvimento em sua dimensão integral:

O desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante melhoramento do bem-estar de toda a população e de cada indivíduo, na base da sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na justa distribuição dos benefícios resultantes dele.

Nós, a bem de uma visão mais holística do ser humano, acrescentaríamos ainda as dimensões psicológica e espiritual.

O ideal de Sustentabilidade econômica a ser alcançado, portanto, segundo o autor, objetiva o bem-estar de toda a população, com sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e distribuição de seus benefícios de forma justa.

Em resumo, no que tange a dimensão econômica da sustentabilidade, mister a implantação de outro paradigma, que atenda o anseio de desenvolvimento humano, não pela via da quantidade de bens, mas pela via da qualidade de vida, usufruída por todos.

Deste modo, conclui-se pela necessidade de implementação dos preceitos da sustentabilidade, consubstanciada nas práticas sustentáveis do crescimento econômico, zelando, assim, pelo meio ambiente equilibrado.

Baumgarten⁷¹ contribui com a temática, afirmando que o conceito de desenvolvimento sustentado apregoa o espírito de responsabilidade comum,

⁷⁰ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: O que é; O que não é**, p. 46-47.

como processo de mudança em que a exploração de recursos materiais, as inversões financeiras e as rotas de desenvolvimento tecnológico deverão adquirir, mundialmente, um sentido harmonioso para a construção de um futuro justo, seguro e próspero.

Não há como se pensar em desenvolvimento sustentável sem analisar os benefícios ambientais e sociais que deverão fazer parte do progresso econômico.

Fato é que, com o atual modelo de desenvolvimento econômico, cresce a preocupação mundial quanto à necessidade de incremento de produção e consumo ambientalmente sustentáveis.

A relevância da Responsabilidade Socioambiental vem aumentando no Brasil nos últimos anos, mudando o comportamento das empresas e dos gestores públicos e o interesse pelo tema.

Já salientava o Relatório Nosso Futuro Comum⁷² de que:

Também é preciso haver mudanças nas atitudes e nos procedimentos das empresas tanto públicas quanto privadas. Além disso, a regulamentação referente ao meio ambiente tem de ir além das costumeiras regulamentações de segurança, lei de zoneamento e de controle da poluição; os objetivos ligados ao meio ambiente devem estar embutidos na tributação, na aprovação prévia de investimentos e escolhas de tecnologias, nos incentivos ao comércio exterior, enfim, em todos os componentes das políticas de desenvolvimento.

A Sustentabilidade econômica requer planejamento de longo prazo e regulação idônea voltada aos objetivos concernentes ao meio ambiente.

Para que haja Sustentabilidade são imprescindíveis mudanças nas atitudes e procedimentos das empresas, tanto públicas, quanto privadas, com o uso de novas tecnologias, como as empregadas na produção agrícola, sistemas renováveis de energia e controle da poluição.

⁷¹ BAUMGARTEN, Maíra. **Conhecimento e sustentabilidade**: políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil Contemporâneo. Porto Alegre: Editora Sulina, 2008, p. 36.

⁷² COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. 70/248.

Para Agnelli⁷³, no mundo inteiro já se formou a consciência de que o desenvolvimento não está divorciado das questões concernentes à sustentabilidade, sendo que o empresário, o cliente, o acionista e o trabalhador estão cada vez mais conscientes de que o desenvolvimento não se faz a qualquer custo e que as ações que só visam a resultados de curto prazo podem sair muito caro, deixando enorme passivo que será arcado pelas gerações futuras e pelas próprias empresas.

Certo é que o crescimento econômico, considerado tão somente como a geração de riquezas, é uma contribuição aquém daquilo que as empresas e o poder público podem e devem oferecer à sociedade, não se sustentando o suposto conflito entre objetivos econômicos, ambientais e sociais, devendo os três caminhar de forma integrada.

1.2 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

1.2.1 Considerações gerais

No início dos anos 1990, o Informe Brundtland (1987) e a Rio 92 inspiraram um conceito de desenvolvimento que vai além do crescimento econômico e de contínua geração de riqueza sob a perspectiva exclusiva em termos financeiros, para abranger conceitos de equidade intra e intergeracional e de qualidade de vida.

O mesmo relatório “Nosso Futuro Comum” também estabeleceu uma espécie de conceito político do desenvolvimento sustentável, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades.”⁷⁴

Com o Relatório Brundtland efetivou-se o reconhecimento da expressão “desenvolvimento sustentável”, passando a ser a palavra de ordem contra a degradação ambiental.

⁷³ AGNELLI, Roger. Prefácio. In: ZYLBERSZTAJN, David (Org.). **Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. XI-XII.

⁷⁴ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as Contratações Públicas**, p. 20.

Afirma o Relatório Nosso Futuro Comum⁷⁵:

Mas é no 'meio ambiente' que todos vivemos; o 'desenvolvimento' é o que todos fazemos ao tentar melhorar o que nos cabe neste lugar que ocupamos. Os dois são inseparáveis. Além disso, as questões de desenvolvimento devem ser consideradas cruciais pelos líderes políticos que acham que seus países já atingiram um nível que outras nações ainda lutam para alcançar. Muitas das estratégias de desenvolvimento adotadas pelas nações industrializadas são evidentemente insustentáveis. [...]

Muitas questões críticas de sobrevivência estão relacionadas com desenvolvimento desigual, pobreza e aumento populacional. Todas elas impõem pressões sem precedentes sobre as terras, águas, florestas e outros recursos naturais do planeta, e não apenas nos países em desenvolvimento.

E, mais adiante⁷⁶:

Afinal, o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. [...]

Assim, o Relatório reconhece que o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança das condições críticas de sobrevivência ligadas ao desenvolvimento desigual, pobreza e aumento populacional, os quais geram desequilíbrio ecológico, com pressões sobre as terras, águas, florestas e outros recursos naturais do planeta, e não somente nos países em desenvolvimento.

Segundo Dias e Matos⁷⁷:

O desenvolvimento sustentável, o novo paradigma de desenvolvimento consagrado na Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, se tornou a única alternativa viável para ser assumida pelas diversas comunidades humanas. Sua implementação a nível global através da Agenda 21 é uma das metas principais dos países que compõem o atual sistema internacional.

⁷⁵ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**, p. XIV.

⁷⁶ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**, p. 10.

⁷⁷ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 200-201.

Para Freitas⁷⁸ o princípio do desenvolvimento sustentável é a sustentabilidade em ação e não se confunde com o mero crescimento, pois visa organizar os recursos ambientais, sociais e econômicos de forma integrada, sinérgica e homeostática.

Discorrendo acerca das diferenças entre Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável, Souza e Mafra⁷⁹ afirmam:

As diferenças entre Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável afloram com um processo em que a primeira se relaciona com o fim, enquanto o segundo com o meio. O Desenvolvimento Sustentável como meio para que seja possível obter equilíbrio entre o progresso, a industrialização, o consumo e a estabilidade ambiental, como objetivo a Sustentabilidade e o bem estar da sociedade.

Assim, o desenvolvimento, como um dos valores constitucionais supremos, deve ser conjugado com a Sustentabilidade, de modo a exigir uma total reconfiguração do tradicional modelo de desenvolvimento, buscando o equilíbrio entre o progresso, a industrialização, o consumo e a estabilidade ambiental.

Para Paulo Affonso Leme Machado⁸⁰ o antagonismo dos termos desenvolvimento e sustentabilidade aparece muitas vezes, e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuam no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos. A harmonização dos interesses em jogo, aspectos ambientais e econômicos não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental.

Portanto, as questões relativas ao desenvolvimento econômico não podem mais ser separadas das questões envolvendo o meio ambiente e bem estar da sociedade, quer pelas instituições multilaterais, quer pelos governos,

⁷⁸ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as Contratações Públicas**, p. 32.

⁷⁹ SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira (org). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014. v.1. p. 13-14.

⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 62.

devendo haver mudanças também nas atitudes e nos procedimentos das empresas, tanto públicas, quanto privadas.

No mesmo sentido, expõe o Relatório Nosso Futuro Comum⁸¹:

Em essência o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Para Paulo Affonso Leme Machado⁸², o princípio do desenvolvimento sustentável abrange diversos elementos ou princípios, quais sejam: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intrageracional).

Os três pilares, bem-estar social, economia e meio ambiente devem existir como entidades equivalentes, e no caso de conflitos estes devem ser sopesados, considerações mútuas tomadas e compromissos estabelecidos. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hodiernamente existentes não se esgotem ou tornem-se inúteis.

A própria CRFB, no inciso VI do art. 170, como já salientado acima, estabelece que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente. Assim, devem caminhar juntos a livre concorrência e a defesa do meio ambiente, a fim de que a ordem econômica esteja voltada à justiça social.

⁸¹ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. p. 49

⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, p. 64.

Destaca-se, neste contexto, na legislação infraconstitucional brasileira, o contido no art. 4º, inciso I da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 o qual destaca entre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, “a compatibilização do desenvolvimento econômico- social com a preservação da qualidade do meio-ambiente e do equilíbrio ecológico”, entre outros⁸³. Foi a partir dessa norma que começou a se formar, no Brasil, uma nova maneira de se conceber as relações entre a atividade econômica e o meio ambiente.

Por fim, para José Juste Ruiz⁸⁴

La idea del desarrollo sostenible tiene su origen en el campo de la ciencia económica, esfera en la que ha marcado el tránsito hacia la denominada “economía ambiental” (*environmental economics*) que constituye la nueva frontera del pensamiento económico en nuestros días.

Em este contexto se considera que “el desarrollo sostenible” persigue el logro de tres objetivos esenciales: un objetivo puramente económico, la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo, um objetivo social y cultural, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social, y un objetivo ecológico, la preservación de los sistemas físicos y biológicos (recursos naturales *latu sensu*) que sirven de soporte a la vida de los seres humanos.

1.2.2 Objetivos do desenvolvimento sustentável

Em setembro de 2015, os 193 estados-membros da ONU, reunidos na sede das Nações Unidas em Nova York, adotaram formalmente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que integra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS representam um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade ao longo da vida para

⁸³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 15.

⁸⁴ RUIZ, José Juste. **La Protección Del Medio Ambiente En El Ámbito Internacional y En La Unión Europea**. Valencia: Tirant Lo Blacnh, 2014, p. 28.

todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030.⁸⁵

Trata-se de um plano que compreende dezessete objetivos e cento e sessenta e nove metas, conforme Preâmbulo do documento⁸⁶:

Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

A Agenda Global 2030 se constitui em importante instrumento de cooperação entre os países para erradicar a pobreza e fornecer melhores condições ecológicas e sustentáveis até dois mil e trinta.

A Agenda 2030 é muito mais abrangente e desafiadora que sua antecessora (Objetos do Desenvolvimento do Milênio), sendo que avanços reais exigem envolvimento profundo de diversos setores da sociedade, sociedade civil, setor privado e governos locais, sendo crucial que a agenda seja por todos

⁸⁵ UNICEF BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_33687.html. Acesso em: 01 maio 2017.

⁸⁶ NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 13 abr. 2017.

compreendida e trabalhada de forma integrada, com o estabelecimento de compromissos reais, investimento de recursos, amplo monitoramento, bem como uma atuação interdependente dos setores da sociedade

Há necessidade de integrar os ODS nos planos e políticas públicas, permitindo que o potencial dos objetivos seja explorado, de forma a apontar caminhos e se apresentar enquanto uma agenda estruturante e articulada.⁸⁷

Importante salientar, no que tange a temática do presente trabalho, que consta do próprio documento o reconhecimento do papel essencial dos parlamentos nacionais, através da promulgação de legislação e adoção de orçamentos, na efetivação dos compromissos assumidos.

São dezessete os objetivos do desenvolvimento sustentável⁸⁸:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

⁸⁷ ESTRATÉGIA ODS. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>. Acesso em: 01 maio 2017.

⁸⁸ NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. 17 objetivos para transformar o mundo. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 01 maio 2017.

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Uma mera leitura dos “17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” das Nações Unidas já deixa assente a multidisciplinariedade da sustentabilidade e o quão abrangente esta é, englobando a redução da pobreza, da fome e da miséria; a gestão sustentável da água, dos oceanos, dos ecossistemas da energia e do crescimento econômico; a promoção da agricultura sustentável, do bem-estar de todos, de uma educação inclusiva, da igualdade de gênero, do pleno emprego, da industrialização inclusiva e sustentável, da produção e consumo sustentáveis e do acesso à justiça, dentre outros.

No que interessa à temática do presente trabalho, importante breve análise do Objetivo 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.”

A última Meta desse objetivo apregoa: “16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias”. São objetivos a serem perseguidos pelos países signatários tanto o acesso à justiça, quanto a construção de instituições eficazes, inclusivas e responsáveis em todos os seus níveis, envolvendo, especificamente, o cumprimento de leis e políticas para o desenvolvimento sustentável.

O acesso à justiça inclui a justiça financeira, que engloba o controle dos gastos públicos, previstos no Orçamento Público e a instituição de Políticas Públicas que garantam a sustentabilidade, em todas as suas dimensões, social, ambiental e econômica, como será abordado no presente trabalho.

CAPÍTULO 2

DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após o advento do século XIX, o Estado passa a conceder prestações positivas a seus súditos, os denominados direitos sociais, como forma de garantir a estas condições ideais de sobrevivência em seu território.

Afirmam Streck e Moraes⁸⁹ que o Estado, a partir de então, passa a assumir tarefas positivas, verdadeiras prestações públicas a serem asseguradas ao cidadão como direitos peculiares à cidadania.

Segundo Sundfeld, o Estado passa a ensejar o desenvolvimento econômico e a realização da justiça social, adquirindo o indivíduo o direito de exigir certas prestações positivas, como o direito à educação, à previdência social, à saúde, ao seguro-desemprego e outros mais.⁹⁰

O Estado atual consolidou-se em um Estado Social e Democrático de Direito; como decorrência de seu processo evolutivo tomou o formato plural, transparente e participativo. Ademais, não é um fim, mas sim um meio para o atendimento das necessidades do cidadão, visando dar-lhe condições de viver em paz, ter prosperidade e aprimoramento, proporcionando-lhe bem-estar e felicidade.⁹¹

Com efeito, estabelece a CRFB de 1988, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem

⁸⁹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 63

⁹⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 36.

⁹¹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 34-35.

de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I a IV).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também atribuiu novas tarefas ao Estado, alargando o próprio conceito de cidadania, surgindo daí uma constituição com o objetivo específico de servir de programa permanente para a ação pública, impregnando-a de compromissos como justiça, igualdade e bem-estar social. A leitura dos artigos 1º, parágrafo terceiro e 170 da CRFB demonstram isso.

As prestações públicas deverão ser implementadas por meio de políticas públicas, sendo que a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável exige uma série de escolhas de políticas públicas, complexas e politicamente difíceis, as quais exigem muito esforço no sentido de informar o público e garantir seu apoio.

Isso, porque devem ser protegidos também os direitos de terceira geração (possuem natureza coletiva e repercussão individual), os quais são essenciais à qualidade de vida de cada indivíduo, como a água, o ar, os alimentos, etc⁹².

Pode-se definir política pública como o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais; são ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, com o objetivo de propiciar a todos condições para que possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana.⁹³

Nessa definição está implícito o objetivo dos governos, garantir que sejam alcançados os fins para os quais foi criado o Estado, ou seja, utilizando-se de mecanismos legais e coercitivos, possibilitar a todos os cidadãos a busca da felicidade.

⁹² CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos de Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001, p. 144.

⁹³ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 12.

Nesse aspecto, como bem refere Paulo Napoleão Nogueira da Silva, a expressão *res publica* vem de épocas antigas. Traduz o princípio segundo o qual o qual o governo deve ser exercido tendo em vista o interesse dos governados (coisa pública), e não o do governante; sendo o próprio governo em si mesmo um interesse público.⁹⁴

A realidade contemporânea atual requer do Estado não somente uma eficiência administrativa, mas também uma atuação – legítima e dinâmica – voltada à participação consciente do Homem na consecução de seu nobre destino⁹⁵.

Rousseau⁹⁶ já afirmava:

A primeira e mais importante consequência dos princípios acima estabelecidos é que a vontade geral apenas pode dirigir as forças do Estado, segundo a finalidade de sua instituição, que é o bem comum [...]. Portanto, é unicamente nesse interesse comum que a sociedade deve ser governada.

Fonte⁹⁷ sintetiza o conceito de políticas públicas como o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública.

Para Secchi⁹⁸:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública.

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em

⁹⁴ SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 151.

⁹⁵ PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. [Dados eletrônicos]. 4 ed. Itajaí: UNIVALI, 2013, p. 50.

⁹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios de direito político. Tradução e comentários de Jose Cretella Jr., Agnes Cretella. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 55.

⁹⁷ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 57.

⁹⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016, p. 2.

outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

A elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno e a essência conceitual de políticas públicas é o problema público, ou seja, problema entendido como coletivamente relevante.

Para o autor, em geral, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens.⁹⁹

As políticas públicas são metas e instrumentos de ação definidos pelo Poder Público visando a concretização de interesses públicos que lhe cabe defender.

Pietro¹⁰⁰ entende que constitui utopia achar que o Estado brasileiro possui condições de cumprir todas as metas constitucionais e garantir a todos os “direitos” dos cidadãos. Ressalta, nesse contexto, a importância das políticas públicas, posto que definem, dentre tantas metas postas pela Constituição, as que devem ser atendidas prioritariamente.

A República Federativa do Brasil tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III), sendo que estes devem ser analisados sob o prisma do Estado Contemporâneo/Socioambiental de Direito. Do mesmo modo, é objetivo constitucional construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além

⁹⁹ “No que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas, há duas abordagens, uma estatista ou estadocêntrica e outra multicêntrica ou policêntrica (a primeira considera que as políticas públicas, analiticamente, são monopólio de atores estatais; já a segunda considera também como protagonistas no estabelecimento de políticas públicas as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais)”. SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 3.

¹⁰⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 903.

de promover o bem de todos sem qualquer discriminação (art. 3º, incisos I a IV).¹⁰¹

As políticas públicas nesse contexto possuem extrema relevância, pois se constituem em ferramentas utilizadas pelo Estado para o exercício de suas funções públicas no atendimento das demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade.

Ainda, as políticas públicas do Estado devem estar voltadas ao bem-estar humano e não a serviço de um mero crescimento econômico, sendo que o grande desafio do desenvolvimento sustentável deve ser analisado por políticas inteligentes, ou seja, que possam levar a uma real melhoria nas condições de vida das pessoas, sobretudo as mais pobres.

2.2 OBJETIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Dias e Matos¹⁰² a política pública está a serviço dos assuntos públicos e busca cumprir uma agenda pública. Possui como objetivo principal alcançar o bem comum, sendo seus objetivos específicos as seguintes alternativas: transformações estruturais, solução de problemas setoriais ou temáticos, destinação de recursos e otimização de situações. Por sua vez, o objeto das políticas públicas e seus limites devem ser definidos de forma democrática, com a adoção do princípio da participação social, havendo uma vinculação direta entre políticas públicas e direitos fundamentais do ser humano.

Por essa razão é de extrema importância o estudo das políticas públicas no Brasil atual, tanto pelo grande número de tarefas que foram cometidas ao Estado com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto pela enorme carga tributária impingida à cidadania com o objetivo de subsidiar a realização destes objetivos sociais.

¹⁰¹ AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, a. 13, n.50, abr-jun/2008. p. 216.

¹⁰² DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 135-136.

Ademais, a realização do mínimo necessário para que as pessoas tenham uma vida digna não depende somente do Estado, mas também que a população participe de maneira mais ativa da vida em sociedade e contribuam para a consecução desses direitos.

Nesse contexto, afirma Julio Pinheiro Faro¹⁰³ que em se tratando de uma cidadania responsável e solidária, as pessoas não têm apenas a capacidade de participar do controle do poder público, mas passam a encampar responsabilidades e deveres, de modo que a construção de uma sociedade solidária não seja apenas um dos objetivos do Estado, mas também de cada indivíduo.

Quanto a Sustentabilidade, esta passa a ser uma característica a ser exigida das escolhas públicas, as quais demandam eficiência dinâmica e resultados legítimos, exigindo uma Administração Pública que atente para um planejamento abrangente, o qual compreenda não somente uma avaliação econômica, mas também benefícios sociais, sem descuidar das questões ambientais. Sustentável será a política pública que gera benefício para todos os setores sociais envolvidos, de forma inclusiva e não apenas para uma camada da população.

O Estado é elemento central para a institucionalização das questões ambientais e para que a formulação, implementação e gerenciamento de políticas de sustentabilidade ocorram com êxito.

Essencial, nesse contexto, o tratamento sistêmico dos problemas sociais e a redefinição da relação Estado, sociedade civil, através da qual a esfera de atuação política se amplie, em face do reconhecimento de que a legitimidade de muitas medidas governamentais depende do sentimento de que sua concepção, implementação e gerenciamento são resultado do envolvimento ativo da população.

¹⁰³ FARO, Julio Pinheiro. Solidariedade e justiça fiscal: uma perspectiva diferente sobre a concretização de direitos a partir do dever de pagar impostos. **Revista de direito constitucional e internacional**. São Paulo, v. 81. p. 229-271, out./dez. 2012. p. 247.

Deve existir um espaço amplo para a discussão e implementação das políticas públicas necessárias e sustentáveis.

O Estado, além de garantir as liberdades individuais deve, com a colaboração e participação ativa dos cidadãos, e não de forma exclusiva, fornecer os elementos para o alcance de uma vida digna e feliz.

Fonte¹⁰⁴ assevera que:

De modo geral, os estudiosos do direito tratam as políticas públicas como *meios* para a efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado (objetivos sociais em sentido lato), sem embargo da sua importância para a efetivação de direitos não fundamentais. Esta assertiva vale inclusive para a doutrina estrangeira. Este é um ponto consensual entre os estudiosos do assunto que deve ser sublinhado, pois implica reconhecer nos direitos sociais e nos demais direitos fundamentais o objetivo final de *algumas* das políticas executadas pelo Estado [...].

Dias e Matos¹⁰⁵ prelecionam que para que uma política pública atinja seus objetivos, são essenciais quatro fatores durante seu ciclo, quais sejam: grau de profissionalismo na administração; o estilo de política e gestão; os atores envolvidos (grau de participação da sociedade); e, principalmente, a forma como esses três fatores alinham-se.

Certo é que somente por meio das políticas públicas poderá o Estado, com a colaboração ativa da sociedade e de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção.¹⁰⁶

É por meio da implementação de políticas públicas que os direitos fundamentais previstos constitucionalmente poderão ser concretizados, cabendo

¹⁰⁴ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. p. 48.

¹⁰⁵ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**. p. 174

¹⁰⁶ BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, abri./jun. 2005, p. 90.

ao Poder Público, por meio de seus agentes, como também aos cidadãos a contribuição na busca de condições materiais mínimas suas e da sociedade.

2.3 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas constituem um meio para a efetivação dos direitos que estão codificados nas leis de um país, implicando estratégias para a solução de problemas públicos e obtenção de bem-estar social.

Para Dias e Matos¹⁰⁷ as políticas públicas resultam de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos.

Para que uma política de governo se converta em política pública, segundo os autores, deve se basear em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podendo ser incluídas as disposições constitucionais, as leis e os regulamentos, os decretos e resoluções administrativas, entre outras.

Levando-se em conta que o Estado possui um número limitado de recursos que devem ser utilizados para atender a um número significativo e crescente de demandas da sociedade, impõe-se, portanto, a discussão permanente da sociedade acerca das políticas públicas a serem implementadas, com a identificação de prioridades, racionalização de investimentos e utilização de planejamento para a obtenção dos objetivos e metas predefinidos.

Chuaire e Scartascini¹⁰⁸ apontam as seguintes características das políticas públicas: estabilidade das políticas, adaptabilidade das políticas,

¹⁰⁷ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**. p. 15

¹⁰⁸ CHUAIRE, María Franco; SCARTASCINI Carlos. La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de desenvolvimento. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6617/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%3A%20Re-examinando%20la%20calidad%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20y%20las%20capacidades%20del%20Estado%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 maio 2017.

coordenação e coerência das políticas, implementação e aplicação efetiva das políticas, eficiência das políticas, consideração ao interesse público da política.

Destaca-se a questão da eficiência e consideração ao interesse público das políticas públicas.

De acordo com Chuaire e Scartascini¹⁰⁹

Eficiencia de las políticas: cualquiera sea la dirección de las políticas que un gobierno decide seguir (redistribución del ingreso a favor de los pobres, limpieza del medioambiente, promoción de las exportaciones no tradicionales), puede hacerlo con diversos grados de eficiencia –es decir, haciendo mejor o peor uso de sus recursos humanos y económicos. Cuando las políticas son eficientes, por ejemplo, el gasto público no se derrocha.

A eficiência¹¹⁰ é um aspecto primordial na formulação de políticas públicas e está relacionada à consideração do interesse público, tratando-se da capacidade do Estado de alocar seus escassos recursos em atividades em que estes tenham os maiores retornos, garantindo um retorno social elevado.

2.4 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas podem ser de vários tipos, como política social (saúde, educação, habitação, previdência social); política macroeconômica (fiscal, monetária, cambial, industrial); política administrativa (democracia, descentralização, participação social) e política específica ou setorial (meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos). Quanto à natureza das políticas públicas, elas ainda podem ser agrupadas de acordo com as arenas decisórias, finalidades e o alcance das ações¹¹¹.

¹⁰⁹ CHUAIRE, María Franco; SCARTASCINI Carlos. La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. **Banco Interamericano de desenvolvimento**, p. 10.

¹¹⁰ Eficiência entendida como princípio que veda o uso de meios inapropriados e imperativo de alcançar o mais com o menos.

¹¹¹ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 17

Secchi¹¹² aborda as tipologias de conteúdo das políticas públicas, ou seja, tipologias sobre a essência, a intencionalidade, a estrutura de indução de comportamento e os resultados esperados da política pública.

Especificamente sobre a tipologia de Theodore J. Lowi, inicialmente formulada em seu artigo publicado na *Word Politics*, em 1964 e, posteriormente, aprimorada em sucessivos trabalhos, baseia-se no critério do “impacto esperado da sociedade”. Segundo esse critério, há quatro tipos de políticas públicas, quais sejam, políticas regulatórias, que são aquelas que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados (regras para a segurança alimentar, para operação de mercado financeiro, por exemplo); políticas distributivas, são aquelas que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes (subsídios, incentivos ou renúncias fiscais, por exemplo); políticas redistributivas, as quais concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores (cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e programas de reforma agrária, por exemplo); políticas constitutivas, que são aquelas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (regras do sistema político-eleitoral, distribuição de competências entre poderes e esferas, por exemplo).¹¹³

Há ainda outros critérios de divisão das políticas públicas, apresentados pela doutrina, como por exemplo, de acordo com suas finalidades, as políticas públicas podem ser divididas em três grupos, quais sejam: políticas preventivas, compensatórias ou ativas e sociais *stricto sensu*.

As políticas preventivas objetivam minimizar ou impedir a ocorrência de problemas sociais mais graves, como, por exemplo, as políticas de emprego, salário e saúde pública. As políticas compensatórias são aquelas que visam solucionar problemas ocasionados, em larga escala, por ineficiência de políticas

¹¹² SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 25-26.

¹¹³ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 25-26.

preventivas anteriores, como, por exemplo, as relacionadas com a previdência social, de alfabetização e qualificação profissional. Por fim, as políticas sociais *stricto sensu* são aquelas orientadas, explicitamente e, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e benefícios sociais, como, por exemplos o bolsa-família e bolsa-escola¹¹⁴.

Secchi¹¹⁵ preleciona que com a contribuição de Lowi, o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passa a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando, ou seja, o conteúdo de uma política pública pode determinar o processo político, por isso merece ser estudado.

2.5 DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A espinha dorsal de uma política pública é constituída do estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados, sinalizando para todos os envolvidos os parâmetros pelos quais devem se nortear as ações na área.

Segundo Dias e Matos¹¹⁶, a formulação de políticas públicas constitui-se em um estágio por meio do qual os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em ações e programas que produzem resultados ou concretas mudanças no mundo real. As políticas públicas, primeiramente, são desenhadas e formuladas, para, posteriormente, desdobrarem-se em planos, programas, projetos, base de dados ou sistema de informação e pesquisas.

Secchi¹¹⁷ sintetiza:

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de políticas públicas é um esquema de

¹¹⁴ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 19.

¹¹⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, p. 23

¹¹⁶ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 63

¹¹⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, p. 44.

visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

O autor enumera sete fases principais no ciclo de políticas públicas, quais sejam: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção.

A definição ou delimitação de problema público consiste em definir quais são seus elementos e sintetizar em uma frase a essência dele, sendo politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos¹¹⁸.

Cabe aqui uma referência a observação de Marcelo Douglas de Figueiredo Torres¹¹⁹, para quem, muitas vezes, existe uma falsa percepção dos próprios interesses:

Em trabalho clássico de ciência política, Rousseau expõe bem a dificuldade que as pessoas ou grupos sociais encontram para reconhecer com precisão os próprios interesses. Em duas passagens exemplares do *Contrato social*, os equívocos e perigos de uma opção política que contraria os próprios interesses são claramente apresentados:

Conclui-se do precedente que a vontade geral é sempre certa e tende sempre à utilidade pública; donde não se segue, contudo, que as deliberações do povo tenham sempre a mesma exatidão. Deseja-se sempre o próprio bem, mas nem sempre se sabe onde ele está. Jamais se corrompe o povo, mas frequentemente o enganam e só então ele parece desejar o que é mau.

Ainda, segundo o autor, por outro lado e em muitas situações, apesar de ter a clara percepção de seus interesses, o cidadão, por uma série de fatores, se acomoda, optando por não agir no sentido de lutar para que seus interesses sejam atendidos. Por acomodação, descrença ou apatia, a inércia

¹¹⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 45

¹¹⁹ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p.73.

pode ser mais provável que a ação, fazendo com que se busque os atalhos mais fáceis para a resolução dos problemas.¹²⁰

Outrossim, delimitar um problema público é politicamente fundamental no processo de elaboração de uma política pública, concernente a definir seus elementos e sintetizar a essência do mesmo.

Passada a fase de formulação ou identificação do problema, vem a formação da agenda, a qual consiste na decisão se um tema deve, de fato, ser inserido na pauta política ou deve ser excluído ou postergado. A agenda pode tomar forma de um programa de governo ou um planejamento orçamentário, por exemplo¹²¹.

Para Dias e Matos¹²² uma das mais importantes funções da agenda é a sua faculdade de definir as prioridades da administração pública em termos de: orçamento, mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas, a forma de atuar com grupos sociais específicos - empresariado, fornecedores do Estado, o Parlamento etc. - entre outras.

É nessa fase, portanto, que se toma a decisão se um tema deve efetivamente ser inserido na pauta política, excluído ou adiado para uma data posterior, sendo que a definição de prioridades deve se pautar em debate público baseado na ética e respeitando os direitos sociopolíticos dos cidadãos.

Ocorre que dispomos de uma sociedade civil fraca e desorganizada, ainda muito dependente da ação estatal.

Preleciona Torres¹²³:

Ao contrário da tradição norte-americana, no Brasil o Estado antecedeu a sociedade e a moldou com suas características

¹²⁰ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. p. 74 .

¹²¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 46.

¹²² DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 63.

¹²³ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**, p. 82-83

patrimoniais. Dessa forma temos uma sociedade civil fraca e desorganizada, com insuficientes mecanismos de pressão e vigilância sobre o Estado, em todos os seus três níveis e poderes. [...]

Nesse ambiente adverso, o desenvolvimento dos mecanismos de controle social torna-se muito lento e encontra dificuldades hercúleas, possibilitando ainda hoje que a execução das políticas públicas seja marcada por toda sorte de clientelismo e patrimonialismo, com todos os males que essas práticas oferecem ou potencializam.

Outrossim, salienta o autor, análise com a qual se concorda, que a sociedade brasileira é muito dependente da ação estatal, estabelecendo uma relação súdita com o poder público. O Estado é responsabilizado por todas as ações da sociedade, que permanece inerte, apática e dependente, fugindo do seu importante papel na organização do espaço público, cobrando-se tudo do Estado sem que nenhuma contribuição ou contrapartida sejam oferecidas pelo cidadão.¹²⁴

Segundo Rousseau¹²⁵

Assim que o serviço público cessa de ser a principal ocupação dos cidadãos e que eles preferem servir sua própria bolsa a servir com sua pessoa, o Estado já se acha perto da ruína. Se for preciso ir a combate, eles pagam as tropas e ficam em casa. Se for preciso ir ao conselho, eles nomeiam deputados e ficam em casa. À força de preguiça e de dinheiro eles conseguem, enfim, soldados para servir à pátria e representantes para vendê-la.

A partir da introdução do problema na agenda, segue a fase de formulação de alternativas, a qual consiste no momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos, por meio de várias formas e por diversos caminhos.¹²⁶

Dias e Matos afirmam que é nessa fase que adquire importância o papel dos especialistas, assessores, funcionários qualificados tecnicamente e analistas de empresas e instituições de pesquisa, que procurarão construir

¹²⁴ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. p. 83

¹²⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios de direito político, p. 163

¹²⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 48

cenários futuros em função das medidas tomadas no presente. Ressaltam que esses analistas de políticas públicas podem provocar o surgimento de problemas com os políticos, para os quais toma importância maior a satisfação dos cidadãos como potenciais eleitores, ficando muitas vezes num plano secundário os aspectos técnicos do problema a ser enfrentado.¹²⁷

A etapa que sucede a formulação de alternativas de solução é a tomada de decisões, representando o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções, objetivos e métodos, de enfrentamento de um problema público são explicitadas.¹²⁸

O processo de definição de políticas públicas para uma determinada sociedade acaba por refletir os conflitos de interesse e arranjos feitos na esfera de poder que perpassam a sociedade como um todo, incluindo as instituições do Estado.

Cabe ao governo fixar as prioridades, metas e objetivos a serem concretizados, o que poderá implicar no dispêndio de recursos por parte do Estado.

Segundo Barcellos, não há dúvida de que o dispêndio de recursos pelo Estado brasileiro é uma atividade de cada vez maior relevância para o país, tanto pelo volume de recursos que desloca, como pela importância dos fins que busca realizar. Justifica-se, portanto, que essa atividade, dentre todas as outras desempenhadas pelo Estado, receba atenção específica.¹²⁹

Destaca-se, porém, que uma decisão ter sido tomada não garante que ela será cumprida.

¹²⁷ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 63

¹²⁸ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, p. 51

¹²⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 102-103.

Para Secchi¹³⁰

[...] frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública.

Nesse contexto, há ainda o impacto das decisões sobre os orçamentos públicos, importante aspecto considerado.

Segundo Fonte¹³¹

É nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais, todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo, o ponto de partida das políticas públicas. Não é o ponto de chegada, já que é corrente na doutrina e jurisprudência a natureza meramente autorizativa do orçamento, podendo o Executivo simplesmente contingenciar os valores, deixando de efetuar gastos.

O resultado final do procedimento, por óbvio, é a real prestação de serviços públicos à população e a edição de atos administrativos voltados a tal finalidade.

Daí que se mostra importante a participação efetiva da sociedade em todo o processo, ou, nos dizeres de Juarez Freitas, um controle participativo do orçamento ecoeficiente e eficaz, isto é, o escrutínio social da fixação e do cumprimento das metas públicas de execução orçamentária, para que os gastos sejam submetidos ao princípio da sustentabilidade¹³².

2.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A fase de implementação sucede à tomada de decisão e é a fase em que as regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.

¹³⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. p 53.

¹³¹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 54.

¹³² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 97.

Dias e Matos¹³³ esclarecem:

A fase de implementação consiste em uma adaptação do programa de políticas públicas às situações concretas que deverão ser enfrentadas (produção de *outputs*). Não havendo ação, não há política pública. [...]

Embora a implementação de políticas públicas esteja concentrada nas mãos dos gestores e daqueles que fazem o seu acompanhamento, monitoramento ou controle interno, indivíduos de natureza privada também podem realizar tarefas importantes para fazer com que uma determinada política saia do papel.

Assim, é importante a participação da sociedade em todo o processo de implementação e controle de políticas públicas, muito embora, como pontua Marcelo Douglas de Figueiredo Torres, não ser ainda suficiente para dar conta do amplo processo de descentralização experimentado recentemente, deixando enorme espaço para práticas corruptas, clientelistas e patrimonialistas.¹³⁴

Porém não há mais espaço atualmente para cidadãos acomodados, não participativos. Isso porque, na medida em que o Estado não possui condições de cumprir todas as metas constitucionais e garantir a todos os “direitos” dos cidadãos, a importância da escolha das políticas públicas surge como elemento de vital importância, já que estabelece quais delas, dentre as tantas metas postas pela Constituição, devem ser atendidas prioritariamente.

Trata-se de uma cidadania responsável e solidária em que a pessoa não tem apenas a capacidade de participar do controle do poder político, mas passa a encampar responsabilidades e deveres, de modo que a construção de uma sociedade solidária não seja apenas um dos objetivos do Estado, mas também de cada indivíduo.¹³⁵

Ou seja, o alcance do mínimo necessário para que as pessoas possam usufruir de uma vida digna não depende somente do Estado, mas

¹³³ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 80-81.

¹³⁴ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**, p. 86.

¹³⁵ FARO, Julio Pinheiro. *Solidariedade e justiça fiscal: uma perspectiva diferente sobre a concretização de direitos a partir do dever de pagar impostos*, p. 247.

também da participação ativa da sociedade e sua contribuição para a concretização de seus direitos.

Atribuir e esperar somente do Poder Público ações que, como em um passe de mágica, surtirão efeito multiplicador de paz, prosperidade, felicidade, organização social e desenvolvimento econômico é tarefa inglória. Faz-se necessário que todos participem, em atendimento aos deveres fundamentais, para a busca de condições materiais mínimas de vida digna e feliz. Isso porque a CRFB anuncia uma série de deveres, e não somente direitos, como, por exemplo, o dever de buscar um desenvolvimento econômico sustentável, em que se busque a conciliação entre a livre iniciativa econômica e a proteção ao meio ambiente.¹³⁶

Freitas¹³⁷ preleciona, ao tratar sobre a política da sustentabilidade, que

[...] as políticas públicas devem ser aquelas escolhidas por cidadãos bem informados, em processo não paternalista, sujeito a revisões periódicas, no processo de tomada coletiva de decisão, sob o signo *juris tantum* da cooperação sensata, científica e razoável.

Com efeito, do mesmo modo que o desenvolvimento deve ser outro (inconfundível com o simplista crescimento econômico), a política da sustentabilidade precisa ser outra, bem distinta daquela que hoje domina a cena.

Implementar uma política pública exige planejamento, com a utilização de indicadores sociais específicos que se inserem em um contexto mais abrangente dos indicadores gerais de planejamento governamental, sendo que num processo de planejamento de políticas públicas, os principais elementos são: a definição clara do objeto, o planejamento e os mecanismos de avaliação.¹³⁸

¹³⁶ BRAUN, Diogo Marcel Reuter; CASTELLANO, Rodrigo Roth; ROBL, Saulo Ronan. O neoconstitucionalismo e os deveres fundamentais: a participação do Estado e da sociedade para se alcançar uma vida digna e feliz. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina**, n.4. Florianópolis: DIOESC, 2015, p. 78-80.

¹³⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, p.189.

¹³⁸ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**. p. 135.

Com a implementação, planos e programas normativos convertem-se em ação efetiva do Estado.

Entretanto, limitações de todos os tipos também devem ser objeto de consideração quando se pensa em transformar decisões políticas em realidade palpável. Falta de dinheiro, condições sociais, econômicas e tecnológicas adversas, desorganização da máquina administrativa, circunstâncias políticas desfavoráveis e poderes de grupos sociais especificamente afetados, são exemplos de situações que podem inviabilizar ou dificultar esse processo.¹³⁹

As políticas públicas, porém, como já salientado, se constituem no meio através do qual o Estado poderá realizar os fins previstos na Constituição Federal, de forma sistemática e abrangente.

Para Ana Paula de Barcellos¹⁴⁰

Estabelecida essa premissa – isto é: políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção de direitos fundamentais -, o fato é que toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público, e os recursos públicos são limitados. [...]

E como não há recursos ilimitados, será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível será investido. Além da definição genérica de *em* que gastar, é preciso ainda decidir *como* gastar, tendo em conta os objetivos específicos que se deseje alcançar. Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Dito de outra forma, as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas de estatura constitucional.

Outrossim, além dos gastos públicos receberem influência de normas jurídicas previstas constitucionalmente, tais gastos devem ser submetidos ao princípio da sustentabilidade, estando a execução do Orçamento Público vinculada ao cumprimento das metas públicas, havendo relação estreita entre Políticas públicas e Sustentabilidade, como se passará a abordar.

¹³⁹ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. p. 67.

¹⁴⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*, p. 106.

2.7 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE

Acerca da relação entre Sustentabilidade e Políticas Públicas, Zenildo Bodnar¹⁴¹ entende que a sustentabilidade é a nota que deve servir de guia para toda e qualquer política pública.

Segundo Dias e Matos¹⁴² as preocupações com a gestão pública estão focadas na necessidade de reduzir espaços de ineficiência e/ou ineficácia no manejo das políticas públicas internas, a fim de evitar efeitos adversos para o meio ambiente e chamar a atenção sobre a necessidade de promover gradativa racionalidade na gestão dos meios disponíveis para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável, constituindo-se no principal instrumento por meio do qual é possível introduzir reformas nas instituições públicas e organizações em geral, especialmente naquelas identificadas como responsáveis pelo surgimento e persistência dos problemas ambientais.

Há estreita relação entre Sustentabilidade (e Desenvolvimento Sustentável) e Políticas Públicas, sendo sustentável a Política Pública que não gera benefício apenas para uma camada da população, mas a todos os setores sociais envolvidos.

O real Desenvolvimento Sustentável, que muitos consideram uma utopia, caracteriza-se como a única opção viável e segura para alcançar um projeto coerente e sustentável de civilização, podendo ser enfrentado por meio de Políticas Públicas que levem a uma melhoria das condições de vida das pessoas, principalmente as mais pobres, sem desprezar as relações do homem com a natureza.

Segundo Lobato e Almeida¹⁴³:

¹⁴¹ BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição, p. 334.

¹⁴² DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**. p. 200-201.

¹⁴³ LOBATO, Anderson O. C; ALMEIDA, Gilson César B. **Direito tributário ambiental**. Tributação Ambiental: Uma Contribuição ao Desenvolvimento Sustentável: São Paulo: Malheiros, 2005, p. 625.

O conceito de sustentabilidade assumiria doravante um papel de fundamental importância para a definição de políticas governamentais. Assim sendo, o crescimento econômico deveria estar diretamente condicionado às necessidades socioambientais, rompendo-se com a lógica econômica da privatização dos lucros associada a uma socialização de prejuízos.

De fato, não se pode confundir mero crescimento econômico com desenvolvimento, sendo que o primeiro ocorre em termos primordialmente econômicos, ou seja, o aumento da quantidade produzida em um espaço territorial, em um dado período de tempo, enquanto o segundo leva em conta a distribuição equitativa dos resultados do crescimento para toda a população.¹⁴⁴

A ideia de que o desenvolvimento está ligado à esfera da ética e não exclusivamente ao campo econômico, para Sachs¹⁴⁵ é indispensável. Segundo o autor, todo o planejamento de desenvolvimento precisa levar em conta, simultaneamente, as dimensões da sustentabilidade, quais sejam, sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial e sustentabilidade cultural.

O Estado Contemporâneo deve primar pelo enfrentamento das novas ameaças e riscos ecológicos que ameaçam a existência humana.

Além de incentivar a iniciativa privada a adotar práticas consentâneas com a sustentabilidade, o Estado deve introduzir critérios ambientais nas suas políticas públicas, de modo a conferir mais eficácia ao princípio.

A Sustentabilidade, na verdade, deve ser incorporada por toda a sociedade, tanto no que diz respeito à conduta da população, quanto a das empresas e entes públicos, inclusive estabelecendo políticas ambientais com o intuito de preservar o meio ambiente e, ainda, fomentar a sua difusão.

¹⁴⁴ CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. p. 114.

¹⁴⁵ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

Cuida-se da constitucionalização formal ou material de princípios destinados a proteger e a promover a vida digna, em um ambiente de desenvolvimento sustentável, no qual todos possam ter os meios materiais para seu aprimoramento pessoal e social, material e espiritual, e para a livre construção de sua própria subjetividade.¹⁴⁶

É preciso perceber que se faz necessária uma mudança radical nas condições do modelo econômico, social e político vigente, para que a centralidade das ações passe a ser localizada no homem, e não mais ocupada pelo dinheiro em estado puro, sustentado por uma informação ideológica que distorce o sentido de vida.¹⁴⁷

Ao tratar da política da sustentabilidade, Juarez Freitas¹⁴⁸ defende que as políticas devem ser aquelas escolhidas por cidadãos bem informados, em processo não paternalista e sujeito a revisões periódicas de tomada coletiva de decisão.

Ainda, segundo o jurista¹⁴⁹, a indissociável dimensão jurídica política da sustentabilidade pressupõe boa governança e respeito ao direito fundamental à boa administração, com todas as implicações em termos de transparência e de eficiência¹⁵⁰ subordinada à eficácia.¹⁵¹

De fato, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁵² estabelece como princípios fundamentais da boa administração pública a

¹⁴⁶ FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o direito tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Direito Tributário**. Madrid: Virtual Pons, 2012. p. 24-25.

¹⁴⁷ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 89.

¹⁴⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 189.

¹⁴⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro, p. 193.

¹⁵⁰ Eficiência entendida como princípio que veda o uso de meios inapropriados e imperativo de alcançar o mais com o menos.

¹⁵¹ Eficácia entendida como princípio que veda o descumprimento dos objetivos e metas constitucionais.

¹⁵² “ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

legalidade, impessoalidade, moralidade pública, publicidade e eficiência, sendo que os princípios devem pautar a atuação dos órgãos de poder posto que expressam valores e indicam fins a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade.

Já previa o Relatório Brundtland¹⁵³:

A proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável devem ser parte integrante das atribuições de todas as agências governamentais, instituições internacionais e grandes instituições do setor privado. Todas devem ser responsáveis – e assumir tal responsabilidade – pela garantia de que suas políticas, programas e orçamentos estimulem e apóiem atividades econômica e ecologicamente sustentáveis, a curto e longo prazos. Devem dispor de mandatos para concretizar suas metas tradicionais de modo a que elas sejam reforçadas pela intensificação constante da base de recursos ambientais de sua própria comunidade nacional e do pequeno planeta onde vivemos.

Ainda, a intervenção no meio social, inclusive mediante a intervenção na ordem econômica, com o objetivo de garantir e concretizar os objetivos comuns da sociedade e promover a justiça social são inerentes ao atual Estado Contemporâneo.

Cabe aos governos, portanto, mediante políticas públicas buscarem os meios de reconhecer e proteger os direitos das gerações presentes e futuras a um meio ambiente adequado a sua saúde e bem-estar, de forma a atingir o desenvolvimento sustentável, priorizando a sustentabilidade em todas as suas dimensões, ambiental, social e econômica.

É necessário que as políticas de governo para o desenvolvimento sustentável sejam embasadas no contexto de princípios éticos relativos ao bem-estar tanto das gerações atuais, quanto das gerações futuras.

Por meio das políticas públicas, a sustentabilidade social deve ser buscada, da mesma forma que a qualidade do meio ambiente natural e a qualidade de vida.

¹⁵³ COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**, p. 349.

Deve-se avaliar, caso a caso, no âmbito de cada política pública, para que sua realização gere os frutos sociais esperados, mas que também haja preocupação com a mitigação de qualquer impacto possível à capacidade de suporte do território a ser atingido. Tal compromisso de conduta passa a requerer uma conscientização conjunta entre atores políticos, econômicos e sociais.¹⁵⁴

Para Martinez e Mamed¹⁵⁵:

A chamada Era da Sustentabilidade vai, portanto, requerer que as políticas públicas sejam voltadas para a mitigação efetiva dos impactos das realizações humanas, visando as futuras gerações, ao mesmo tempo que atendam às necessidades do presente. [...]

Ausente a sustentabilidade, qualquer política pública ficaria à mercê da sorte, numa omissão deficitária do compromisso do Estado em permitir a construção do bem-estar que, como visto no primeiro capítulo, deve ir muito além do PIB.

Pode-se afirmar que a inclusão do princípio de desenvolvimento sustentável e a consideração da sustentabilidade como diretriz de políticas públicas mostra-se como uma realidade, hoje, no Brasil, por todo o conjunto de legislação nesse sentido.

A legislação que incluiu a ideia de desenvolvimento sustentável no arcabouço jurídico brasileiro foi a lei 6.938/81¹⁵⁶, instituindo a Política Nacional do Meio Ambiente, cujo artigo 2º prevê:

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

E no artigo 4º¹⁵⁷: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I- à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.”

¹⁵⁴ JABBOUR, Charbel José Chiappetta; SANTOS, Fernando César Almada. Evolução da Gestão Ambiental na empresa: uma taxonomia integrada à gestão de produção e de recursos humanos. In **Revista Gestão e Produção**, São Carlos, v. 13, p. 435-448, set/dez. 2006, p. 436.

¹⁵⁵ MARTINEZ, Sérgio Rodrigo; MAMED, Danielle de Ouro. A Construção Sustentável Das Políticas Públicas a partir do FIB (Índice de Felicidade Bruta). In: **Revista Direito à Sustentabilidade**. Chapecó, - UNIOESTE, v. 1, n. 1, p. 122-138 – 2014, p 15.

¹⁵⁶ BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981.

A lei citada, portanto, adota, para reger as políticas concernentes à qualidade ambiental, a noção de desenvolvimento sustentável.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contempla os pressupostos do desenvolvimento sustentável, não obstante não expressar de forma literal o termo, notadamente nos artigos 170 (da ordem econômica) e no artigo 225 (sobre a proteção do meio ambiente).

Pode-se afirmar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na medida em que aborda, em seu teor, normas atinentes ao meio ambiente, agrega a ele o *status* de direito fundamental difuso, não podendo, desta forma, ser ignorado pelos cidadãos e pela administração pública, seja no âmbito do legislativo, do executivo e do judiciário.

Outrossim, o texto constitucional reconhece que o crescimento econômico merece um outro tratamento, baseado em outro paradigma, não mais admitindo que continue alheio aos fatos contemporâneos, posto que, não obstante de ser ponto fundamental para o desenvolvimento da sociedade, a preservação do meio ambiente passa a ser a nova ordem, já que sua contínua degradação implica não só na diminuição econômica do País, como também na própria extinção do homem na Terra. Passa-se, desse modo, a se pensar no conceito da sustentabilidade, o qual ultrapassa a mera ideia de não degradação do meio ambiente como também incorpora questões outras, como qualidade de vida, tecnologias limpas, utilização racional dos recursos e responsabilidade social.¹⁵⁸

E como já salientado neste trabalho, apesar de muitas vezes desenvolvimento sustentável e sustentabilidade serem usados como sinônimos, não se confundem, posto que a sustentabilidade é o ideal para o desenvolvimento sustentável, ou seja, o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um dos instrumentos que permitem a consecução da grande meta global visada: a

¹⁵⁷ BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

¹⁵⁸ SILVA, Devanildo Braz da. Sustentabilidade no Agronegócio: dimensões econômica, social e ambiental. In: **Revista Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados/MS, v. 01, n. 03, p 23-34, jul-dez.2012, p. 23. Disponível em: <http://www.unigran.br/mercado/> Acesso 20 maio 2017.

sustentabilidade. Logo, o desenvolvimento não é o único caminho para que se atinja a sustentabilidade, e sim uma opção a mais para contribuir nesta caminhada.¹⁵⁹

Em 2002, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, seguindo a influência da doutrina que criticava a disposição trazida pela Lei 6.938/81¹⁶⁰, conceituou o meio ambiente, por meio da Resolução nº 306, Anexo I, XII (alterado pela Resolução nº 381, de 2006), com sendo o “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Além desses dispositivos, também tratam do assunto os seguintes textos legais infraconstitucionais, de acordo com Picinin¹⁶¹

A) Lei de Parcerias Público – Privadas – Lei nº 11.079/04, Art. 10, inc. VII; b) Lei Ambiental – Lei nº 9.605/98, Art. 72, § 8º, inciso V; c) Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima – Lei nº 12.187/09; Arts. 3º, caput e inciso IV, Art. 4º, parágrafo único, Art. 5º, incs. II, XIII, alínea “b” e XVI, Art. 6º, inc. XII; d) Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/10; Art. 3º, incs. XI e XIII, Art. 4º, Art. 6º, incs. I a V, Art. 7º, incs. I a XV, Art. 30, caput e parágrafo único, incs. I a VII, Art. 8º, incs. V a VIII, Art. 9º, caput e § 1º, Art. 15, caput e incs. I a XI e parágrafo único, Art. 17, incs. I a XII, Art. 19, incs. I a XIX, Art. 21, incs. II e VIII, Art. 51 e Art. 54; e) Lei de Saneamento – Lei nº 11.445/07; Art. 10, inc. I, Art. 30, inc. III, Art. 44, caput e §§ 1º e 2º, Art. 45, § 1º, Art. 48, incs. I e IX e parágrafo único, Art. 49, incs. V e X; f) Lei de Licitações – Lei nº 8.666/93 – Art. 24, inc. XXVII.”

Assim, o Desenvolvimento Sustentável tem sido adotado na legislação brasileira, o que impõe a sua observância por parte do Estado de forma a orientar a elaboração e implementação das políticas públicas.

¹⁵⁹ CRUZ, Paulo Márcio. REAL FERRER, Gabriel. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em: 04 jun. 2017.

¹⁶⁰ Para Thomas de Carvalho Silva, por exemplo, o conceito trazido pela referida lei é restrito ao meio ambiente natural, não sendo mais o modelo adequado diante da não abrangência de todos os bens jurídicos protegidos pelo direito. (SILVA, Thomas de Carvalho. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. p. 172. In: **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**, n. 8, nov/dez. 2009. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista.asp>. Acesso em: 04 jun. 2017.

¹⁶¹ MARTINEZ, Sérgio Rodrigo; MAMED, Danielle de Ouro. A Construção Sustentável Das Políticas Públicas a partir do FIB (Índice de Felicidade Bruta), p. 132

Além disso, a Sustentabilidade não pode ser concebida como mera opção, mas sim observada como ponto crucial necessário e indiscutível, no intuito de conservar a natureza para as gerações de modo a articular todas as esferas do Poder na busca por mecanismos para a sua implantação.¹⁶²

Ademais, a busca pela melhoria da qualidade de vida, especialmente no que tange às populações mais socialmente vulneráveis, é um dos objetivos mais relevantes de qualquer projeto envolvendo a sustentabilidade, principalmente, na elaboração e execução de políticas públicas, sendo que os problemas ambientais e sociais estão intimamente relacionados. Torna-se imprescindível, portanto, a melhoria da qualidade de vida daquelas populações.¹⁶³

Nesse contexto, Leal¹⁶⁴, em tese de doutorado, sustenta que a busca pela felicidade é amparada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pelos tribunais, expressada enquanto “bem-estar” e deve orientar a governança pública. Para o autor, boa parte das decisões públicas deve ter como objetivo a ampliação da felicidade do maior número de pessoas, assim, diante do desafio de tomar uma decisão pública dentre as várias opções possíveis, deve-se primar por aquela que amplie a felicidade de todos no longo prazo.

Ainda, sendo a sociedade causa e efeito do homem como ser social e político, o governo adquire especial importância, posto que afeta toda a comunidade e possui o poder para exercer a propositura e criação de normas, adotando medidas de caráter prático para atender às necessidades da coletividade.¹⁶⁵

¹⁶² POLI, Luciana Costa. HAZAN, Bruno Ferraz. O Ativismo Judicial Como Ferramenta de Implementação do Princípio da Sustentabilidade. In: **Direito e Sustentabilidade**, Curitiba: Clássica Editora, 2014, v. 13. p. 343-367.

¹⁶³ CRUZ, Paulo Márcio. REAL FERRER. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos.

¹⁶⁴ LEAL, Saul Tourinho. **Direito à felicidade**. São Paulo: história, teoria, positivação, jurisdição. 2013, 365 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013, p. 327. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br>. Acesso em: 04 de maio de 2017.

¹⁶⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2003, p. 51-52.

Outrossim, constituindo-se as políticas públicas um meio para a construção efetiva da sustentabilidade devem ser estimulados meios de participação social, garantindo-se, com isso, aspectos da democracia participativa na governança estatal.

Nesse aspecto, assume especial importância a questão orçamentária, posto que apresenta estreita relação com a efetivação das Políticas Públicas e a Sustentabilidade, devendo servir como instrumento para o atendimento eficaz dos interesses da sociedade, o que se passará a analisar no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 3

O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1.1 Conceito de orçamento público

Não há como se negar a importância do Orçamento Público para eficácia e efetivação dos direitos sociais, já que tal não se mostra possível sem que se aloque e se aplique recursos públicos, sejam estes materiais, humanos ou financeiros em geral, advindos, em regra, da receita tributária e outras formas de arrecadação do Estado.

Certo é que na esteira da plena cidadania e do desenvolvimento sustentável é preciso conhecer o processo orçamentário brasileiro.

Segundo Oliveira¹⁶⁶ “Pode-se conceituar o orçamento como a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.

Já na clássica definição de René Stourm, citado por Deodato¹⁶⁷: “o orçamento do Estado é um ato contendo a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas”.

O Conceito Operacional Legal de Orçamento Público, no Brasil, está contido no art. 2º da Lei nº 4.320¹⁶⁸, de 17 de março de 1964, que estatui normas

¹⁶⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 606.

¹⁶⁷ DEODATO, Alberto. **Manual de Ciências das Finanças**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 1963. p. 1

¹⁶⁸ BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 24 maio 2017.

gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Essa lei, embora lei ordinária anterior à CRFB/88 foi considerada recepcionada pelo novo texto constitucional, estando, portanto, em plena vigência e aplicabilidade.¹⁶⁹

O Orçamento Público constitui-se, então, no instrumento disciplinador das finanças públicas, sendo que a atividade financeira do Estado constitui-se na obtenção e criação de receita e seu dispêndio, por meio da despesa pública.

Para Assis¹⁷⁰, o orçamento é um documento que expressa as escolhas financeiras de um país e que deve ser periodicamente renovado, assumindo uma imensa importância sobre a vida em sociedade.

Segundo o autor, o processo orçamentário pode ser estudado sob os seguintes aspectos: jurídico, econômico, técnico e político. No que se refere a esse último aspecto, revela-se como um instrumento, em proveito de grupos sociais ou regiões, voltado para a solução de necessidades e problemas, cujo objetivo é servir de impulsionador do bom funcionamento dos serviços públicos.¹⁷¹

Uma explicação bastante consistente para o aumento da importância do orçamento na vida social atualmente relaciona-se ao fato de que essa peça representa uma escolha de prioridades feita pela sociedade por intermédio de seus representantes. Quanto mais complexa for a sociedade e maior a demanda por necessidades públicas de uma população, mais o orçamento bem estruturado

¹⁶⁹ MILESKI, Helio Saul . **O controle da gestão pública**, p. 58

¹⁷⁰ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. São Paulo:Saraiva, 2012, p. 200-201.

¹⁷¹ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento, p. 201.

torna-se uma necessidade e uma peça hábil a sopesar diversos interesses legítimos e muitas vezes contraditórios.¹⁷²

Assim, certo é que a transparência do orçamento e das demais contas públicas é fundamental para todos os contribuintes saberem de onde vêm os recursos que o governo utiliza e onde eles serão investidos.¹⁷³

Embora pouco conhecido pela população, o Orçamento Público revela-se de suma importância, posto que somente com a correta aplicação dos recursos, fruto do trabalho de todos os brasileiros e transferidos ao setor público através de tributos, se poderá, em grande parte, solucionar as mazelas enfrentadas atualmente.

3.1.2 Histórico do orçamento público

Para Fonte¹⁷⁴, segundo a doutrina especializada, a preocupação política com as finanças públicas encontra origem remota na prática constitucional inglesa. Primeiramente, afirma, com a exigência de que a tributação fosse previamente aprovada pelos representantes do povo, o que resta previsto no art. 12 da Magna Carta subscrita no ano de 1215¹⁷⁵, considerada a primeira imposição jurídica de previsão orçamentária. Porém, sustenta, a consolidação somente ocorre em 1822, quando o Orçamento Público recebe a sua feição moderna.

¹⁷² ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento, p. 186.

¹⁷³ PINTO JÚNIOR, Odilon Guedes. **Orçamento Público e cidadania**. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012, p. 97.

¹⁷⁴ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 75.

¹⁷⁵ “Nenhuma *scutage* ou *auxílio* será cobrado em nosso reino, sem o seu consentimento geral, a menos que seja para o resgate da nossa pessoa, para tornar o nosso filho mais velho cavaleiro, e (uma vez) para casar a nossa filha mais velha. Para estas finalidades uma ajuda “razoável” pode ser cobrada. Os auxílios da cidade de Londres serão tratados da mesma forma.” O termo *scutage*, sem tradução, refere-se à indenização em dinheiro paga pelos cavaleiros aos senhores, em substituição ao serviço militar. (no original: “No *scutage* or *aid* may be levied in our kingdom without its general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight, and (once) to marry our eldest daughter. For these purposes only a reasonable *aid* may be levied. *Aids* from the city of London are to be treated similarly. (FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 75, nota de rodapé).

Afirma Fonte¹⁷⁶ :

Somente com o advento do Estado Democrático de Direito o orçamento pôde finalmente assumir suas funções, quais sejam, de mecanismo pleno de gestão e controle democráticos das receitas e despesas públicas. Em resumo, o orçamento público de natureza política é fruto do pensamento político liberal, ao qual foram agregadas funções em razão da expansão das atividades estatais. [...] É importante, neste ponto, separar as duas fases históricas do orçamento. A primeira corresponde ao *orçamento liberal*, quando este servia à finalidade estrita de *controle político*, consolidada na segunda década do século XIX. A aprovação do parlamento ocorria não porque este era um órgão de efetiva representação, mas sim porque havia necessidade de controle dos gastos e da arrecadação efetuada pelo chefe de governo. Na segunda fase, do *orçamento moderno*, a função da lei orçamentária é servir de planejamento para a execução de ações estatais e de veículo da vontade democrática no que tange às escolhas alocativas, que somente se consolida entre a terceira e a quinta década do século XX.

A existência do Orçamento Público provém da necessidade de combater arbitrariedades no dispêndio dos recursos públicos.

O Povo, por meio de seus representantes, autoriza o plano de ação do Estado, consubstanciado na lei orçamentária. Os projetos de lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual estão assentados nas normas do processo legislativo constante dos artigos 59¹⁷⁷ e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em consonância com as especificidades constantes dos artigos 165 e 166¹⁷⁸.

¹⁷⁶ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 77-78.

¹⁷⁷ A seção VIII, do Capítulo I da CRFB/88 trata do Processo Legislativo, dispondo o art. 59: "O processo legislativo compreende a elaboração de: I- emendas à Constituição; II – leis complementares; leis ordinárias; IV – leis delegadas; V- medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. " BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁷⁸ A seção II, do Capítulo II da CRFB/88 trata dos Orçamentos Públicos, dispondo o art. 165, *caput*: "Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. Já o art. 166, *caput*, dispõe: "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum." BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Para Mileski¹⁷⁹

[...] no decorrer do tempo, o orçamento público deixou de ser apenas um instrumento de controle parlamentar sobre a receita e a despesa governamental, para tornar-se um elemento que expressa, em termos financeiros, um planejamento que envolve programas de governo, com projetos e atividades a serem desenvolvidos, dentro de um período de tempo determinado, convertendo-o num mecanismo essencial à Administração Pública, inclusive quanto a um melhor aproveitamento administrativo dos recursos financeiros, tendo em conta a relação custo/benefício.

O orçamento público se converteu em um instrumento da política econômica e social dos governos e, por isso, passando a constituir-se em um elemento essencial à composição do planejamento governamental. Em tal circunstância, no Estado moderno, o orçamento público assumiu a posição de um dos principais, senão o principal instrumento de exercício do poder.

Partindo para o ordenamento pátrio, tem-se que a Constituição brasileira de 1824¹⁸⁰ previu, em seu art. 172, que o Ministro de Estado da Fazenda, tendo recebido dos demais ministros os orçamentos relativos às despesas de suas pastas, deveria apresentar à Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral das receitas e despesas do ano antecedente e, igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, bem como a importância de todas as contribuições e rendas públicas. Pode-se constatar, portanto, que o Estado brasileiro já nasce com esse conceito de controle sobre o orçamento pelo Poder Legislativo, seguindo, pois, a tendência de todas as Constituições dos Estados modernos que surgiram no período.¹⁸¹

O certo é que, ao longo do tempo, o Orçamento Público deixa de ser peça de natureza contábil para se tornar um instrumento efetivo de controle da sociedade sobre as finanças públicas, daí decorre sua importância e sua estreita

¹⁷⁹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**, p. 58.

¹⁸⁰ IMPÉRIO DO BRAZIL. Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 de maio de 2017.

¹⁸¹ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. p. 184

relação com Políticas Públicas e a temática da Sustentabilidade, seja ela ambiental, social ou econômica.

Por meio do Orçamento Público, de fato, efetiva-se uma intervenção na vida política, econômica e social do Estado, com influência na vida de cada cidadão.

3.1.3 Características do orçamento público

Conhecer o Orçamento Público é fundamental para o desenvolvimento da cidadania. Com efeito, somente a informação correta sobre os dados de receitas e despesas vinculadas ao setor público, em todos os níveis, pode embasar as demandas sociais – sejam por melhores escolas, hospitais públicos decentes, redes de estradas e transportes e tantas outras demandas de que o Brasil está tão carente.¹⁸²

O Orçamento Público deve obedecer a certos princípios, sendo que os de maior representatividade entre os autores, especialmente os com referência na legislação brasileira, são os princípios da exclusividade, princípio da programação, princípio do equilíbrio orçamentário, princípio da anualidade ou periodicidade, princípio da universalidade, princípio da legalidade e princípio da transparência.¹⁸³

Torres¹⁸⁴, ao tratar do assunto, explica que

Os princípios gerais do orçamento são os enunciados genéricos que informam a criação, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas orçamentárias. [...] A CF 88 é muito rica na enunciação de princípios orçamentários. O art. 165 estampa inúmeros deles: planejamento, anualidade, publicidade, unidade, clareza, equidade entre regiões e exclusividade. O art. 167 é todo dedicado aos princípios gerais do orçamento: legalidade, não-afetação de receitas, especialidade e equilíbrio orçamentário.

¹⁸² PINTO JÚNIOR, Odilon Guedes. **Orçamento Público e cidadania**. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012. p. 40.

¹⁸³ Trata-se de um princípio novo, derivado da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁸⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5. p. 121 - 122.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus artigos 165 a 169¹⁸⁵ estabelece diretrizes gerais ao processo orçamentário, mas é a doutrina que estuda de forma mais aprofundada os princípios.

Não serão analisados todos os princípios referentes ao orçamento, mas, no que interessa à temática do presente trabalho, pode-se fazer referência aos princípios do equilíbrio orçamentário e ao princípio da transparência.

Segundo o princípio do equilíbrio orçamentário, as despesas devem ser compatíveis com as receitas que o Estado possui. A Lei Complementar n. 101/2000¹⁸⁶, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, busca equacionar e estabelecer parâmetros de gastos com relação à receita, sendo que o equilíbrio orçamentário se coloca como um imperativo, uma condição para a eficácia dos demais princípios aos quais se faz alusão. Mais do que o equilíbrio das contas, para que o orçamento seja factível e não uma mera peça de ficção é preciso que seja razoável.¹⁸⁷

Segundo Mileski¹⁸⁸, acerca do princípio da transparência

Este é um princípio novo, de cumprimento compulsório, incorporado ao direito financeiro brasileiro por intermédio da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n° 101/2000 – que fixou no seu art. 48 a obrigatoriedade de ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal; e às versões simplificadas desses documentos, com incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O princípio da transparência visa garantir a participação popular em todo o processo orçamentário, no sentido de fazer com que a

¹⁸⁵ Trata-se da Seção II, do Capítulo II da CRFB/88 que dispõe sobre os Orçamentos. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 21 maio 2017.

¹⁸⁷ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento, p. 192-195.

¹⁸⁸ MILESKI, Helio Saul . **O controle da gestão pública**, p. 67-68.

atuação do administrador público resulte, efetivamente, na satisfação e no atendimento dos reais interesses coletivos, mediante a possibilidade do cidadão poder influir no processo de decisão das diversas etapas do sistema orçamentário, proporcionando-lhe meios para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos administradores e gestores públicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, programática em grande parte de sua estrutura, inovou no que tange ao sistema orçamentário, ao criar, além da lei orçamentária, dois novos instrumentos de programação, quais sejam: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo que o artigo 165 estabeleceu, como instrumentos legislativos que compõem o orçamento, além dos dois acima citados, a própria Lei Orçamentária Anual, responsável pela discriminação detalhada do orçamento em determinado período fiscal.¹⁸⁹

Uma característica importante do Orçamento Público é a de que, estando ele balizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é considerado materialmente constitucional.

Esse é o entendimento de Torres¹⁹⁰:

É materialmente constitucional, posto que essencial ao Estado de Direito, que se constitui na via tributária e na dos gastos públicos. A disciplina básica da receita e da despesa estabelece-a a Constituição, que deve estampar os princípios e as normas que tratem simultaneamente de ambas as faces da mesma moeda - as entradas e os gastos públicos. São de natureza verdadeiramente constitucional o prever o equilíbrio orçamentário, o distribuir a competência para autorizar a cobrança de impostos e a realização de gastos, o exigir a periodicidade do controle legislativo e o estabelecer as diretrizes para a redistribuição de rendas.

Do ponto de vista formal a Constituição Orçamentária brasileira não se esgota na Seção II do Cap. II do Título VI, denominada "Dos Orçamentos" (arts. 165 a 169), pois abrange também as normas sobre o controle da execução orçamentária (arts. 70 a 75), o orçamento do Poder Judiciário (art. 99) e a fiscalização orçamentária dos Municípios (art. 31).

¹⁸⁹ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. p. 207.

¹⁹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**, p. 1.

Como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é rica em princípios e declara os direitos fundamentais, o Orçamento Público deve obediência aos princípios gerais do Direito e aos princípios específicos prescritos em vários dispositivos constitucionais, a exemplo dos artigos 2º, 5º, 6º, 7º, 70, 145, 150, II, 165, 167, 174 e 179¹⁹¹.

Os principais enquadramentos normativos do Orçamento Público são a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹² e a Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964¹⁹³.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece regras sobre orçamento, tais como: espécies de leis orçamentárias e seu conceito, tipos de orçamento, processo legislativo, orçamento impositivo nas emendas parlamentares no limite de 1,2% da receita corrente líquida e orçamento autorizativo nos demais casos, bem como prazo da execução orçamentária.

¹⁹¹ “Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”; “Art. 5º 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 seguintes termos:[...]”; “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”; “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.”; “Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”; “Art. 145 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]”; “Art. 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II- instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.”; “Art. 165 “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.”; “Art. 167. São vedados: [...]”; “Art. 174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”; “Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias ou pela eliminação ou redução destas por meio da lei.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

¹⁹² BRASIL, Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000.

¹⁹³ BRASIL, Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

Adota a sistemática de normas gerais para o Direito Financeiro. Nos termos do art. 24 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 compete à União Federal, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Direito Financeiro. Nessa sistemática, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais.

Importante salientar que a Lei nº 4.320¹⁹⁴, de 1964, foi materialmente recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como norma complementar, por tratar sobre normas gerais de Direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A respeito de normas gerais de Direito Financeiro, afirma Borges¹⁹⁵ que o campo do direito financeiro pode ser entendido como abrangendo normativamente o campo material coberto pela ciência das finanças, substancialmente, ou seja, o estudo dos problemas relativos à receita, despesa, orçamento e crédito público.

Já normas gerais, nas palavras de Conti¹⁹⁶, "são normas que, devido à necessidade de uniformização, extravasam o âmbito de validade da União Federal, sendo cogentes a todos os membros da Federação".

Certo é que, por suas características, discutir o Orçamento Público é assegurar o seu equilíbrio, a transparência com os gastos, o emprego dos recursos de maneira eficiente, moral e sustentável, a efetividade de sua execução em benefício da sociedade e, em última análise, a segurança jurídica e a justiça.

Para tanto, é preciso analisar a Natureza Jurídica do Orçamento: Lei formal (ato de cunho político-administrativo) ou Lei material (aquela que possui conteúdo de regra de direito e eficácia inovadora).

¹⁹⁴ BRASIL, Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

¹⁹⁵ BORGES, José Souto Maior. "Normas Gerais de Direito Tributário", In: ATALIBA, Geraldo (Coord.), **Elementos de Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 125.

¹⁹⁶ CONTI, José Maurício (Coord), **Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 30.

Conforme Ferreira¹⁹⁷:

[...] teríamos a seguinte construção lógica das teses doutrinárias acerca da natureza jurídica do orçamento: (i) o orçamento seria lei, tanto em sentido formal, quanto em sentido material, porque originário de órgão legiferante (Hoennel); (ii) a lei não se classifica pela origem, mas pelo conteúdo, logo, por não conter nenhuma regra de direito do ponto de vista material, o orçamento seria apenas lei formal (Laband); (iii) o orçamento não é lei formal na sua totalidade, pois em relação às despesas e às receitas originárias, vem a ser mero ato administrativo, mas em relação às receitas tributárias, torna-se lei em sentido material (Duguit); (iv) tanto em relação às despesas, como também no que concerne às receitas, o orçamento não é lei material, mas em qualquer caso trata-se, substancialmente, de ato-condição (Jéze).

Bobbio convencionou que se fala em normas gerais quando nos encontramos frente a normas que se dirigem a uma classe de pessoas; e em normas abstratas quando nos encontramos frente a normas que regulam uma ação-tipo ou uma classe de ações¹⁹⁸.

No Brasil, apoiaram a tese formalista do orçamento Baleeiro¹⁹⁹ e Meirelles²⁰⁰. Várias críticas surgiram à tese formalista, inclusive no Brasil, tendo como principais incitadores Campos²⁰¹ e Silva²⁰².

O Supremo Tribunal Federal (STF) vinha adotando o entendimento de que o orçamento é uma lei de efeitos concretos (lei apenas formal), não havendo que falar em ação direta de inconstitucionalidade em matéria orçamentária, pois estas matérias não possuem a característica de generalidade e abstração. Seria o Orçamento Público essencialmente um ato administrativo editado na forma da lei, com objeto determinado e destinatário certo.

¹⁹⁷ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Natureza da lei orçamentária e modelo impositivo de orçamento. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3183, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21318>> . Acesso em: 17 nov. 2015.

¹⁹⁸ BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2001. p. 180-181.

¹⁹⁹ BALLEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p.37

²⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças municipais**. São Paulo: RT, 1979. p. 161-162.

²⁰¹ CAMPOS, Francisco. Orçamento – Natureza jurídica – Anualidade – Discriminação de vendas – Imposto de indústrias e profissões – Movimento econômico – Imposto sobre vendas e consignações. **Revista de Direito Administrativo**. v. 71, p. 324-344, jan/mar. 1963, p. 325.

²⁰² SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1972, p. 267-275.

Entretanto, a Corte alterou seu posicionamento tradicional, passando a admitir o controle concentrado das normas orçamentárias.

O acórdão que provocou tal mudança foi o prolatado na ADI nº 2925-8, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.²⁰³ Cujas ementas assim se manifestam:

PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. – Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a Lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.

LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do arrecadado a partir do disposto no §4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exhaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo.

Pelo voto dos Ministros, a disposição orçamentária passou a ser objeto de controle de constitucionalidade pela via da ação direta. O debate teve início com a observação do Ministro Marco Aurélio de que o texto da lei orçamentária não poderia ficar sem controle, e os demais Ministros entenderam que as normas orçamentárias deveriam ser objeto do controle concentrado pela ação direta.

A jurisprudência modificativa confirmou-se, outros acórdãos se seguiram, razão pela qual a modificação foi consolidada.

Há o exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048²⁰⁴, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assim ementada:

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2925-8. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>. Acesso em: 05 jun. 2017.

²⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=809199>. Acesso em: 05 jun. 2017.

[...] II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

Os Ministros do STF entenderam que as normas do orçamento devem respeitar os ditames constitucionais, e, por isso, deixam de ser atos concretos, que não dariam margem à fiscalização.

E, ainda, entendeu a Corte Suprema que tanto se afigura possível formular uma lei de efeito concreto – lei casuística – de forma genérica e abstrata – quanto seria possível apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações, não andando bem o STF ao considerar leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas.²⁰⁵

Hoje, portanto, o STF analisa a questão orçamentária, nesse particular, de forma a tornar irrepreensível o exercício da cidadania.

E, finalmente, mais recentemente, no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.449-MC²⁰⁶, o Plenário do STF, consolidando o seu entendimento, afirmou ser possível a impugnação, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, de leis orçamentárias. Consignou o relator do acórdão, o saudoso Ministro Teori Zavascki, que “leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos”. Passou o STF, portanto, a

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4048-1. Distrito Federal. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em 05 de julho de 2017

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.449-MC. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 05 jun. 2017.

reconhecer a materialidade e substancialidade do conteúdo do Orçamento Público.²⁰⁷

De fato, considerar as leis orçamentárias somente leis formais não condiz com os dias atuais e com o processo legislativo constitucional, uma vez que o Orçamento Público, em sua essência, é norma jurídica que vincula a administração, gerando expectativas de efetiva realização e estabelecendo limites de flexibilização orçamentária.

Daí que, partindo-se dessa premissa, a discussão do Orçamento Público assume ainda maior relevância, na medida em que permite assegurar o seu equilíbrio, a transparência com os gastos e o emprego dos recursos públicos de forma eficiente, moral e sustentável.

Conforme Oliveira²⁰⁸,

[...] o orçamento se destina a estabelecer, prever, guiar, proteger, amparar e garantir os *direitos fundamentais*. Neste sentido, não é uma lei anódica, fraca, débil ou meramente formal. É lei estrutural e viabilizadora de todos os denominados direitos fundamentais. Estes estão consolidados no corpo da Constituição. Prenhes de conteúdo. Insisto: o que vale notar é que a lei orçamentária *não é uma lei do Estado. É da sociedade*. Em que sentido? Não cabe ao governo dispor dela da forma como lhe aprouver. Deve-lhe obediência integral. É o *povo*, por seus representantes, quem decide o que quer. Por pior que seja o Poder Legislativo é ele que encarna os sentimentos populares. E através dele que se concretizam as pretensões, as ilusões e as utopias de toda uma população, abandonada, é verdade, mas titular da soberania e das decisões últimas do Estado. (grifo no original)

Com efeito, no que diz com os direitos sociais a prestações, por exemplo, seu custo assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando, pelo menos para grande parte da doutrina, que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se aloque algum

²⁰⁷ ABRAHAM, **Marcus**. O controle de constitucionalidade das leis orçamentárias. Disponível em: <https://jota.info/colunas/coluna-fiscal/o-controle-de-constitucionalidade-das-leis-orcamentarias-02022017>, Acesso em: 26 jun. 2017 .

²⁰⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. p. 606.

recurso, seja material, humano ou financeiro em geral, oriundo, em regra, da receita tributária e outras formas de arrecadação do Estado.²⁰⁹

Ainda, segundo Torres²¹⁰,

Os processos do orçamento, juntamente com os processos político e econômico, inserem-se no processo histórico da Nação. Mas daí não se tira a conclusão de que seja puramente formal ou refratário aos valores; pelo contrário: todas as decisões fundamentais das políticas públicas passam necessariamente pelo orçamento, embora não seja ele o responsável pelos resultados que venham a ser alcançados na realidade social. O processo orçamentário ganha objetividade na medida em que se considere que as alocações de recursos não resultam automaticamente das decisões sobre políticas, posto que necessitam de um denominador comum, que só a síntese numérica e contábil do orçamento oferece.

A discussão renovou-se pela inclusão de questões outras, sobretudo a proposta de um orçamento impositivo.

Crescem as vozes daqueles que asseveram a necessidade de implantar um modelo de orçamento que vincule o Estado à sua fiel observância. Observa-se uma crescente tendência à limitação da margem de discricionariedade administrativa concedida ao Executivo para gerir os recursos públicos, o que pode ser notado pelo aumento gradativo da criação de vinculações orçamentárias, expostas hodiernamente em vários dispositivos constitucionais.

O denominado orçamento impositivo, em contraposição ao modelo autorizativo, promove o resgate do relevante papel do Poder Legislativo na elaboração e execução orçamentária, como legítimo representante dos anseios da sociedade.

Para melhor entendimento acerca das características do Orçamento Público, cabe aqui fazer uma breve exposição acerca das questões referentes ao

²⁰⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 28.

²¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, p. 2-3.

Planejamento Orçamentário, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quanto ao Planejamento Orçamentário, a CRBF/88 estabelece, no art. 165, três planejamentos orçamentários que exercem função regulatória da sociedade por meio da Administração Pública: o PPA, a LDO e a LOA, os quais se integram harmoniosamente.

A LOA deve respeitar a LDO, e ambas têm de estar em conformidade como o PPA, nos termos dos arts. 165, parágrafo 7º, 166, parágrafo 4º e 167, parágrafos 1º e 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.²¹¹

De acordo com Torres²¹² o plano plurianual tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo, para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade financeira.

Aprovado pelo Poder Legislativo, o PPA integra-se a cada ano na estrutura do orçamento anual e orienta a LOA. Nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a LDO compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento, ao passo que a LDO tem por objetivo orientar a elaboração da LOA.

De acordo com o art. 165, §5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a LOA compreenderá o orçamento fiscal de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

²¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²¹² TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, p. 2-3.

Há previsão no § 8º do art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a LOA não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Não veda, porém, a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

Feitas estas considerações quanto às principais características do Orçamento Público, passa-se a análise de sua finalidade e elaboração.

3.1.4 Finalidade e elaboração do orçamento público

Como já amplamente demonstrado, o Orçamento Público é importante para o País e deve ser planejado e executado para cumprir a missão estabelecida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ao legislador compete, dentro das reservas orçamentárias, dos planos econômicos e financeiros e das condições sociais e econômicas do país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais.²¹³

A partir de escolhas políticas claras e bem fundamentadas em que haja a interação entre o poder público e os grupos sociais, pode-se buscar a construção de um orçamento verdadeiramente voltado a beneficiar a sociedade.²¹⁴

A importância do Orçamento Público foi externada, desta forma, por Rui Barbosa²¹⁵:

A obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes, é tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover as necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes; é fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado. Nenhuma instituição é mais

²¹³ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**, p. 30.

²¹⁴ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento**, p. 202.

²¹⁵ BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 30, n. 82. p. 253, out/dez. 1999.

relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária.

O Orçamento Público é o instrumento jurídico, por excelência, de concretização dos direitos fundamentais, para conferir executividade e efetividade aos direitos sociais.

No Brasil, a era dos direitos sociais se iniciou com a Constituição Federal de 1934, mas somente se consolida com a Constituição Federal de 1988, que efetivamente alcança o *status* de norma jurídica. Ocorre que desde a primeira hora a eficácia dos direitos sociais é condicionada à existência de recursos públicos disponíveis, o que evitou a sua Judicialização por certo período.²¹⁶

Para Fonte²¹⁷

A importância do orçamento público, portanto, decorre de sua importantíssima vocação para cristalizar escolhas alocativas, efetuadas democraticamente, sobre recursos escassos. O momento de feitura da peça orçamentária é, por excelência, a ocasião em que as forças sociais se encontram para decidir quanto de recursos será retirado da sociedade em favor do Estado, e como serão revertidos na atuação deste.

É de concluir, neste passo, que o orçamento público, nas sociedades democráticas contemporâneas, é peça-chave no desenho das políticas públicas, pois é por meio dele que se define o tamanho do Estado em cada momento histórico. Sem a devida previsão orçamentária, não é possível a realização de políticas públicas, pois o seu exercício seria antidemocrático, exatamente porque ausente a devida autorização popular.

Com efeito, quanto mais escassa a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de se buscar o aprimoramento de mecanismos de gestão democrática do Orçamento Público.²¹⁸

Há, de fato, uma intensa conexão dos direitos sociais com escolhas políticas e orçamentárias.

²¹⁶ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 78.

²¹⁷ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 79-80.

²¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. p. 31.

O processo legislativo de elaboração do Orçamento Público segue as linhas gerais traçadas pelo art. 59 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com algumas particularidades. Uma delas é que o Congresso Nacional delibera sobre as leis orçamentárias, e não as Casas Legislativas, separadamente.

Essas leis iniciam-se em uma comissão e são deliberadas por ambas as Casas, de acordo com as competências atribuídas ao Parlamento. No mais, os princípios relacionados às leis orçamentárias são diferentes e complementares aos princípios que norteiam o processo legislativo comum.

Como já salientado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no art. 165 estabeleceu três instrumentos legislativos para compor o orçamento, quais sejam: o PPA, a LDO e a LOA. O poder de iniciativa do PPA, da LDO e da LOA, na esfera federal, é do Presidente da República.²¹⁹ Trata-se de atribuição indelegável, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 proíbe que tal competência seja transferida para qualquer outra autoridade, conforme artigo 84, parágrafo único.²²⁰

Os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA são remetidos pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º e §6º do art. 166, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cabendo ao Poder Legislativo a decisão última sobre o destino das verbas orçamentárias.

A Lei Complementar nº 101²²¹, de 2000 prevê transparência durante o processo de elaboração do projeto de LOA, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. É o denominado Orçamento Participativo.²²²

²¹⁹ Conforme dispõe o inciso XXIII, do art. 84. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²²¹ BRASIL, Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000.

²²² “O Orçamento Participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa , pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a

Dispõe o inciso I do parágrafo único do art. 48 da aludida Lei Complementar²²³:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos [...].

O processo de elaboração do projeto da LOA é desenvolvido no âmbito do sistema de planejamento e orçamento do Poder Executivo e é definido como conjunto de tarefas que resulta na estimativa da receita, na fixação dos programas governamentais e na definição de metas e prioridades, com base no que foi definido na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais, no âmbito federal, são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, conforme dispõe o art. 166, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²²⁴.

população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controle Social e orçamento participativo. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.asp> . Acesso em: 25 jun. 2017.

²²³ BRASIL, Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000.

²²⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

De acordo com as normas comuns do processo legislativo, uma vez terminada a votação, o projeto de lei é enviado ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.²²⁵

Havendo veto, ele será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, § 4º do art. 66).

Esgotado esse prazo sem deliberação, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, suspensas as demais proposições, até a votação final (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, § 6º do art. 66). Se o veto for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República (CRFB/88, § 5º do art. 66). Caso a lei não seja promulgada dentro de 48 (quarenta e oito) horas pelo Presidente da República, nos casos de sanção tácita ou derrubada do veto, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (CRFB/1988, § 7º do art. 66)²²⁶.

Após ser promulgada, a lei orçamentária é publicada, para o conhecimento de todos, em Diário Oficial, produzindo os seus efeitos.

A vigência da lei orçamentária está bem delimitada no tempo: 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme art. 34 da Lei federal nº 4.320, de 1964.²²⁷

A execução orçamentária diz respeito à concretização do projeto idealizado na LOA acerca da arrecadação da receita estimada e do processamento da despesa fixada, iniciando pelo empenho, passando pela liquidação e chegando ao pagamento.

²²⁵ “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

²²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

²²⁷ “Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”. ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

A execução orçamentária da receita efetiva-se por meio de atos que transformam a receita estimada em valores arrecadados pela entidade, enquanto que a relativa à despesa passa por três fases: o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa.

Em síntese, a execução orçamentária é a utilização dos créditos consignados no orçamento ou na lei orçamentária anual.

Como já ressaltado, o Orçamento Público nasce com o propósito de controlar os gastos e de utilizar adequadamente as receitas. Os dados coletados devem estar disponibilizados para consulta e fiscalização da legalidade dos atos do Poder Público.

O controle, por sua vez, deve ser feito pelo Parlamento o qual, por meio de seus técnicos, deve realizar a fiscalização e a executividade do Orçamento Público, dos atos e das decisões praticadas pelo Poder Executivo a fim de averiguar se são compatíveis com o ordenamento jurídico.

O controle pode ser interno ou pode se dar pela participação popular e pelos órgãos de controle na forma disposta pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Controle interno é o que exerce cada um dos Poderes na missão de autotutela da legalidade e da eficácia da gestão financeira.

De acordo com a CRFB/88, não só o Poder Executivo, como também o Legislativo e o Judiciário devem manter sistema de controle interno, como decorrência da autonomia administrativa financeira que apresentam.

A finalidade do controle interno é avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (inciso I do art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Trata-se do controle do bom andamento da gestão econômica e financeira e é exercido durante a própria execução orçamentária²²⁸.

Deve, ainda, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas

²²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

entidades da administração federal, como também da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

O controle interno deve “[...] apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”, conforme inciso IV do artigo 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²²⁹. É preparatório do ulterior controle externo.

Esse controle ainda está delineado na Lei nº 4.320²³⁰, de 1964. Atribui-se ao Poder Executivo a tarefa da executividade do orçamento. Cabe, porém, a cada Poder a organização de seus órgãos de controle interno.

Por sua vez, o controle externo é o realizado pelos órgãos que não executam o orçamento: Congresso Nacional e Tribunal de Contas. Esse controle é feito por intermédio de fiscalização na fase anterior à aprovação do orçamento e após a apresentação do projeto de lei pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo.

A análise do Tribunal de Contas é administrativa, mas não por isso sua competência é menor que a do Poder Legislativo.

Conforme o art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com auxílio do Tribunal de Contas, e a este é incumbido o exame inicial e o parecer prévio e não vinculante sobre as contas da Administração, encarregando-se, portanto, do controle e da fiscalização dos responsáveis e da legitimidade da execução orçamentária. Complementa o controle interno levado a efeito pelo próprio Poder Executivo.

Cumprasseverar que o controle externo também pode ser exercido pela sociedade civil, pelos cidadãos ou por representantes, como as associações ou as organizações.

A participação de vários atores no controle externo das atividades orçamentárias do poder executivo representa importante avanço no processo

²²⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²³⁰ BRASIL, Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

democrático, possibilita sua permanente fiscalização pelos poderes e pelo povo, sendo que estes procedimentos aperfeiçoam a gestão governamental com vistas ao atendimento dos anseios da sociedade, garantindo a executividade do Orçamento Público, de forma sustentável e a implementação efetiva de Políticas Públicas.

Isso porque, é possível afirmar que a maximização da eficácia e efetividade de todos os direitos fundamentais, na sua dupla dimensão defensiva e prestacional, depende, em parte significativa da otimização do direito fundamental a uma boa, proba e moralmente vinculada administração.²³¹

Feitas as considerações sobre os principais aspectos da finalidade e elaboração do Orçamento Público, passa-se a analisar a relação entre Orçamento e Políticas Públicas.

3.2 ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já salientado, há estreita relação entre Políticas Públicas e Orçamento Público.

Segundo Conti²³²

As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando a concepção clássica de orçamento público, fazendo com que assumisse uma função importante na condução das políticas públicas. Vários fatores influíram nessa tendência, destacando-se o intenso intervencionismo estatal nas atividades econômicas.

São as necessidades políticas, as exigências constitucionais e as conveniências gerenciais que dão origem ao planejamento das ações de governo, sendo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece

²³¹ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. p. 31.

²³² CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 57.

que todas essas ações sejam previamente definidas e orçadas, com a edição na forma da lei e votada nas casas legislativas de cada esfera.²³³

Conforme Assis²³⁴

Bem se sabe que as demandas em um país como o Brasil, de dimensões continentais e com tantas desigualdades sociais e regionais, são sempre superiores ao montante da receita arrecada.

A aplicação dos recursos públicos depende da escolha de *prioridades*, que se tornam bastante claras quando da elaboração e votação do orçamento, conforme anteriormente já citado.

Entretanto, essa preocupação deve também prevalecer no processo de execução orçamentária. Nesse sentido, a LRF cumpre um papel fundamental apesar da existência de ações de controle interno e externo exercidas por órgãos e Poderes no processo de execução orçamentária.

Trata-se, no fundo, da necessidade de estabelecer uma apurada programação financeira para que os recursos estejam disponibilizados no momento correto sem “sobra de caixa” ou ausência de dinheiro.

Com efeito, os recursos orçamentários obtidos por meio de tributação são escassos, e as necessidades humanas a satisfazer, ilimitadas. Por essa razão, o emprego daqueles recursos deve ser feito de modo eficiente a fim de que possa atingir o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso. O papel do Estado é relevante na promoção de direitos sociais, sendo que o planejamento da ação do Estado, mediante a racionalização no uso dos recursos, é uma necessidade.²³⁵

Assim, fica evidente a relação entre o Orçamento Público, as Políticas Públicas e o Princípio da Sustentabilidade.

²³³ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 139.

²³⁴ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. p. 223.

²³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”, p. 52-55.

Outrossim, são vários os instrumentos de planejamento de Políticas Públicas, já salientados, quais sejam, Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Para Fonte²³⁶

É nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais, todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo, o ponto de partida das políticas públicas. Não é o ponto de chegada, já que é corrente na doutrina e jurisprudência a natureza meramente autorizativa do orçamento, podendo o Executivo simplesmente contingenciar os valores, deixando de efetuar gastos. O resultado final do procedimento, por óbvio, é a real prestação de serviços públicos à população e a edição de atos administrativos voltados a tal finalidade.

Ainda segundo o autor, existe certa percepção entre os estudiosos das finanças públicas no sentido de que são elas que de fato definem o funcionamento de um sistema político, não havendo dúvida nenhuma sobre a importância superlativa que o dinheiro público exerce nas sociedades contemporâneas, sendo que os orçamentos, sempre crescentes na previsão da despesa pública, refletem exatamente a tendência de incremento da burocracia e da participação do Estado na sociedade.²³⁷

Para Fonte²³⁸ “o processo orçamentário público encontra-se no epicentro dos sistemas políticos atuais, porquanto nele são definidas as prioridades sociais e delimitada a ação do Estado no futuro. Esse ponto muitas vezes passa despercebido”.

Estabelecida a relação entre Orçamento e Políticas Públicas, passa-se a abordar a efetivação das Políticas Públicas por meio do Orçamento.

²³⁶ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 54.

²³⁷ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 73-74.

²³⁸ FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**, p. 74.

3.3 EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO ORÇAMENTO

É papel essencial do Estado, mais especificamente, do Poder Executivo, a promoção dos direitos sociais e a assistência social prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mediante políticas públicas racionais e eficientes que levem a sério o gasto público (que inclusive poderá ser aprioristicamente controlado, via orçamento, pelo Ministério Público, pelas organizações sociais etc).²³⁹

Segundo Timm²⁴⁰:

[...] mesmo que o constituinte entenda que existe um serviço público que deva ser prestado pelo Estado ou por alguma entidade privada que sirva como sua concessionária ou permissionária, em razão da sua essencialidade, ou alguma forma de assistência social pela concessão de bolsas ou rendimentos, este serviço custará um preço, e este preço terá que ser pago em moeda (aos fornecedores, servidores, etc). De modo que a realização de direitos sociais (como quaisquer outros) – via serviços públicos e políticas assistenciais – tem um custo, o qual será suportado pelo recolhimento de tributos e de contribuições sociais

[...] a melhor forma do Estado cumprir este seu papel é via criação de políticas públicas sociais e assistenciais dentro das orientações das melhores práticas administrativas e econômicas a fim de dotar de maior eficiência (ou seja, evitando o desperdício), atingindo um maior número de pessoas necessitadas.

É de tal relevância a questão orçamentária que é por meio do Orçamento Público que se poderá efetivar as Políticas Públicas, posto que o princípio da reserva do orçamento há de ser observado mesmo se tratando do direito fundamental ao mínimo existencial.

Nesse sentido, Torres²⁴¹ ressalta que:

²³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**, p. 57

²⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**, p. 56

Se não prevalece o princípio da reserva do possível sobre o direito fundamental ao mínimo existencial, nem por isso se pode fazer a ilação de que não deve ser observado o princípio da reserva do orçamento. A superação da omissão do legislador ou da lacuna orçamentária deve ser realizada por instrumentos orçamentários, e jamais à margem das regras constitucionais que regulam a lei de meios. Se, por absurdo, não houver dotação orçamentária, a abertura dos créditos adicionais cabe aos poderes políticos (Administração e Legislativo), e não ao Judiciário, que apenas reconhece a intangibilidade do mínimo existencial e determina aos demais poderes a prática dos atos orçamentários cabíveis.

Com efeito, são três as funções do Orçamento Público, quais sejam, promover ajustamentos na alocação de recursos (função alocativa); promover ajustamentos na distribuição de renda (função distributiva) e manter a estabilidade econômica (função estabilizadora).

Sendo escassos os recursos para a satisfação de todas as necessidades públicas, é indispensável a consideração do que é possível, e essa medida se faz a partir do Orçamento Público, sendo imperioso considerar que a peça orçamentária não é apenas a escolha prévia de prioridades, mas também o controle de sua execução.

Assim, é preciso conquistar o Orçamento Público, torná-lo de fato e de direito, o que ele deveria ser, ou seja, o momento máximo da cidadania, em que as escolhas públicas são feitas e controladas, sendo que as ações estatais capazes de realizar os direitos fundamentais, por meio de políticas públicas pressupõem decisões acerca do dispêndio de recursos públicos.²⁴²

Como último item do presente Capítulo, passa-se a abordar a relação entre Orçamento Público, Princípio da Sustentabilidade as Políticas Públicas Sustentáveis.

²⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais:** orçamento e “reserva do possível”, p. 75-76.

²⁴² SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais:** orçamento e “reserva do possível”, p. 98-105.

3.4 O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Como já salientado ao longo deste trabalho, a Sustentabilidade é a nota que deve servir de guia para toda e qualquer política pública.

Há estreita relação entre Sustentabilidade (e Desenvolvimento Sustentável) e Políticas Públicas, sendo sustentável a política pública que não gera benefício apenas para uma camada da população, mas a todos os setores sociais envolvidos.

O Desenvolvimento Sustentável é o paradigma que visa a promoção de um desenvolvimento que represente efetivamente bem-estar, justiça, qualidade de vida para as atuais e futuras gerações e exercício pleno da cidadania.

Quanto mais escassa a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma avaliação responsável a respeito de sua destinação, com o aperfeiçoamento de mecanismos de gestão democrática do Orçamento Público, e considerações acerca da Sustentabilidade, em todas as suas dimensões, ambiental, econômica e social.

Isso porque a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que todas as ações de governo sejam previamente definidas e orçadas, com a edição na forma da lei e votada nas casas legislativas de cada esfera.

Fundamental, nesse aspecto, que os planejadores do PPA, da LDO e da LOA, ao definirem, em nome da sociedade, objetivos e metas, efetivamente levem em conta as aspirações sociais, os processos sociais em andamento e a escassa disponibilidade de recursos, em escala nacional e regional, adotando estratégias que efetivamente contemplem a utilização racional dos recursos naturais e a promoção equilibrada do bem-estar social (Sustentabilidade, portanto, em suas dimensões ambiental, econômica e social).

Com efeito, impõe-se, hodiernamente, uma estratégia de Desenvolvimento Sustentável (a exemplo da Agenda 21 Brasileira²⁴³), integrada ao processo orçamentário, ou seja, um novo paradigma na elaboração da programação orçamentária para além do orçamento-programa, com a possibilidade de um Orçamento Público para o Desenvolvimento Sustentável.

Outrossim, os paradigmas da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável colocam órgãos e entidades governamentais vinculadas ao desafio de efetivamente prestar contas à sociedade das ações focadas neste novo modelo, sendo que a própria sociedade, por meio de um controle social passa a exigir um orçamento que seja efetivamente sustentável e não voltado, apenas, para o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas.

Nesse sentido, Dias e Matos²⁴⁴ apontam que:

Além do planejamento macro, estratégico em cada esfera – municipal, estadual e federal –, o Executivo deve elaborar os planos previstos na legislação das políticas públicas setoriais, tais como, na esfera federal, o Plano Nacional de Educação, Plano Nacional de Recursos Hídricos etc. Além de ser possível o desenvolvimento de modalidade de planejamento participativo com o chamado Orçamento Participativo (OP), e a Agenda 21 – plano estratégico de desenvolvimento sustentável, dentre outros.

Como instrumento de efetivação de Políticas Públicas e garantia de Sustentabilidade, o Orçamento Público poderá, finalmente, ser visto como um veículo idealizador da Democracia e da vontade popular.

²⁴³ “A Agenda 21 Brasileira é um processo de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia participativa e da cidadania ativa no País” MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21**. Meio ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>. Acesso em: 15 jul. 2017.

²⁴⁴ DIAS, Reinaldo, MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, p. 140.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A doutrina trata a Sustentabilidade como novo paradigma o qual começa a ser considerado como um balizador da atividade estatal. Trata-se de uma situação que transcende a mera preservação e conservação de bens ambientais da humanidade, requerendo a promoção da qualidade de vida em toda a sua amplitude, com desenvolvimento humano e econômico equitativo, qualidade de vida, acesso à educação e informação, exercício pleno da cidadania e superação da desigualdade e exclusão social.

Diretamente relacionado com a Sustentabilidade, encontra-se o Desenvolvimento Sustentável, paradigma consagrado na Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas e que se tornou a única alternativa viável para ser assumida pelas diversas comunidades humanas. Sua implementação a nível global através da Agenda 21 é uma das metas principais dos países que compõem o atual sistema internacional.

A doutrina preleciona que o Desenvolvimento Sustentável é a Sustentabilidade em ação e não se confunde com o mero crescimento, visando organizar os recursos ambientais, sociais e econômicos de forma integrada, sinérgica e homeostática.

O Brasil é um dos cento e noventa e três estados-membros da ONU signatários dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os quais representam um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade ao longo da vida para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030.

Há necessidade de integrar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o paradigma da Sustentabilidade nos planos e Políticas Públicas, permitindo que o potencial dos objetivos seja explorado de forma a apontar caminhos e se apresentar enquanto uma agenda estruturante e articulada.

O Orçamento Público pode e deve ser visto como instrumento idealizador da Democracia e da vontade do Povo. A elaboração do Orçamento

Público em conformidade com as normas constitucionais, deve atender aos¹¹² anseios do Povo e ser utilizada como mecanismo de combate às arbitrariedades no dispêndio dos recursos públicos.

O Objetivo 16, constante dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, visa a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o Desenvolvimento Sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. São objetivos a serem perseguidos pelos países signatários tanto o acesso à justiça, quanto a construção de instituições eficazes, inclusivas e responsáveis em todos os seus níveis, envolvendo, especificamente, o cumprimento de leis e políticas para o Desenvolvimento Sustentável.

O acesso à justiça inclui a justiça financeira, que engloba o controle dos gastos públicos, previstos no Orçamento Público e a instituição de Políticas Públicas que garantam a Sustentabilidade, em todas as suas dimensões, social, ambiental e econômica, como abordado no presente trabalho.

As Políticas Públicas são o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais, objetivando propiciar a todos os cidadãos condições para que possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana.

Nelas está implícito o objetivo dos governos, garantir que sejam alcançados os fins para os quais foi criado o Estado, ou seja, utilizando-se de mecanismos legais e coercitivos possibilitar a todos os cidadãos a busca da felicidade.

É certo que constitui utopia achar que o Estado brasileiro possui condições de cumprir todas as metas constitucionais e garantir a todos os “direitos” dos cidadãos. Daí a importância das Políticas Públicas, a serem efetivadas pelo Orçamento Público, posto que definem, dentre tantas metas postas pela Constituição as que devem ser atendidas prioritariamente.

Quanto aos paradigmas da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável, esses passam a ser características a serem exigidas das escolhas

públicas, impondo uma Administração Pública que atente para um planejamento abrangente, o qual compreenda não somente uma avaliação econômica, mas também benefícios sociais, sem descuidar das questões ambientais. Sustentável será a Política Pública que gera benefício para todos os setores sociais envolvidos, de forma inclusiva, não apenas para uma camada da população.

Cabe ao governo fixar as prioridades, metas e objetivos a serem concretizados, o que implica, geralmente, no dispêndio de recursos por parte do Estado, não havendo dúvida de que este dispêndio é uma atividade de cada vez maior relevância para o país, tanto pelo volume de recursos que desloca, como pela importância dos fins que busca realizar com a implementação de Políticas Públicas.

A importância do processo orçamentário se consolida porque é nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais o ponto de partida das políticas públicas, sendo o resultado final a real prestação de serviços públicos à população, com a edição de atos administrativos para tal finalidade.

A Sustentabilidade é a nota que deve guiar toda e qualquer política pública. O Desenvolvimento Sustentável tem sido adotado na legislação brasileira, o que impõe a sua observância por parte do Estado, orientando a elaboração e implementação das Políticas Públicas.

Além disso, a Sustentabilidade não pode ser concebida como mera opção, mas sim observada como ponto crucial necessário e indiscutível, no intuito de conservar a natureza para as gerações, articulando todas as esferas do Poder na busca por mecanismos para a sua implantação.

Não há como se negar a importância do Orçamento Público para eficácia e efetivação dos direitos sociais, já que tal não se mostra possível sem que se aloquem e se apliquem recursos públicos, sejam estes materiais, humanos ou financeiros em geral, advindos, em regra, da receita tributária e outras formas de arrecadação do Estado.

Certo é que na esteira da plena cidadania e do Desenvolvimento Sustentável é preciso conhecer o processo orçamentário brasileiro, o qual deixou de ser uma peça de natureza contábil para se tornar um instrumento efetivo de controle

da sociedade sobre as finanças públicas, daí decorrendo sua importância e sua estreita relação com Políticas Públicas e a temática da Sustentabilidade, seja ela ambiental, social ou econômica.

O Supremo Tribunal Federal, revendo sua Jurisprudência, passou a reconhecer a materialidade e substancialidade do conteúdo do Orçamento Público.

De fato, considerar as leis orçamentárias somente leis formais não condiz com os dias atuais e com o processo legislativo constitucional, uma vez que o Orçamento Público, em sua essência, é norma jurídica que vincula a administração, gerando expectativas de efetiva realização e estabelecendo limites de flexibilização orçamentária.

Daí que, partindo-se dessa premissa, a discussão do Orçamento Público assume ainda maior relevância, na medida em que permite assegurar o seu equilíbrio, a transparência com os gastos e o emprego dos recursos públicos de forma eficiente, moral e sustentável.

A partir de escolhas políticas claras e bem fundamentadas em que haja a interação entre o poder público e os grupos sociais, pode-se buscar a construção de um orçamento verdadeiramente voltado a beneficiar a sociedade

Os recursos orçamentários obtidos por meio de tributação são escassos, e as necessidades humanas a satisfazer, ilimitadas, razão pela qual a racionalização no uso dos recursos é uma necessidade, para que possa ser contemplado o maior número de necessidades pessoais, com o mesmo recurso.

Assim, fica evidente a relação entre o Orçamento Público, Políticas Públicas e a Sustentabilidade, sendo que quanto mais escassa a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma avaliação responsável a respeito de sua destinação, com o aperfeiçoamento de mecanismos de gestão democrática do Orçamento Público, e considerações acerca da Sustentabilidade, em todas as suas dimensões. Isso porque a Constituição estabelece que todas as ações de governo sejam previamente definidas e orçadas, com a edição na forma da lei e votada nas casas legislativas de cada esfera.

A Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável colocam órgãos e entidades governamentais vinculados ao desafio de efetivamente prestar contas à sociedade das ações focadas neste novo modelo, sendo que a própria sociedade, por meio de um controle social passa a exigir um Orçamento que seja efetivamente sustentável e não voltado, apenas, para o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas.

Como instrumento de efetivação de Políticas Públicas e garantia de Sustentabilidade, o Orçamento Público poderá, finalmente, ser visto como um instrumento da Democracia e da vontade popular, sendo que a discricionariedade administrativa deve ser exercida visando unicamente ao cumprimento dos objetivos estampados na Constituição da República federativa do Brasil de 1988.

Retomando as hipóteses, observa-se a primeira hipótese: a) O Brasil foi signatário dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, razão pela qual deveria priorizar Políticas Públicas Sustentáveis, implementadas pelo Orçamento Público - a mesma foi confirmada visto que, como demonstrado a Sustentabilidade é a nota que deve servir de guia para toda e qualquer Política Pública, sendo o Desenvolvimento Sustentável, como a Sustentabilidade em ação, a única opção segura e viável para se atingir um projeto coerente e sustentável de civilização, podendo ser enfrentado por meio de Políticas Públicas que levem a uma melhoria das condições de vida das pessoas, notadamente as mais pobres, sem desprezar as relações do homem com a natureza.

Ainda, para corroborar nesta confirmação, tem-se o fato de que O Objetivo 16 constante dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável visa a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o Desenvolvimento Sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. São objetivos a serem perseguidos pelos países signatários tanto o acesso à justiça, quanto a construção de instituições eficazes, inclusivas e responsáveis em todos os seus níveis, envolvendo, especificamente, o cumprimento de leis e políticas para o Desenvolvimento Sustentável, não se podendo olvidar que o acesso à justiça inclui a justiça financeira, que engloba o controle dos gastos públicos, previstos no

Orçamento Público e a instituição de Políticas Públicas que garantem a ¹¹⁶ Sustentabilidade, em todas as suas dimensões, social, ambiental e econômica, como abordado no presente trabalho.

Com relação a segunda hipótese de que b) As Políticas Públicas são previstas no Orçamento Público, cujo controle do planejamento e execução deveriam objetivar a efetiva implementação de Políticas Públicas Sustentáveis - a mesma também foi confirmada visto que havendo necessidade de integrar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o paradigma da Sustentabilidade nos planos e Políticas Públicas, estes só serão efetivados por meio do Orçamento Público, sendo que a própria sociedade, através de um controle social passa a exigir um Orçamento que seja efetivamente sustentável e não voltado, apenas, para o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas. Ademais, como salientado ao longo do trabalho, o Orçamento Público é norma jurídica que vincula a administração, gerando expectativas de efetiva realização e estabelecendo limites de flexibilização orçamentária.

Em relação a terceira hipótese, c) O Orçamento Público apresenta estreita relação com a efetivação das Políticas Públicas e a Sustentabilidade, impondo-se a integração, ao processo orçamentário, de estratégias para o Desenvolvimento Sustentável e a Sustentabilidade, a mesma foi confirmada visto que O Orçamento Público pode e deve ser visto como instrumento idealizador da Democracia e da vontade do Povo.

A elaboração do Orçamento Público em conformidade com as normas constitucionais deve atender aos anseios do Povo e utilizada como mecanismo de combate às arbitrariedades no dispêndio dos recursos públicos.

Os recursos orçamentários obtidos por meio de tributação são escassos, e as necessidades humanas a satisfazer, ilimitadas, razão pela qual a racionalização no uso dos recursos é uma necessidade, sendo evidente, portanto, a relação entre o Orçamento Público, Políticas Públicas e a Sustentabilidade, sendo que quanto mais escassa a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma avaliação responsável a respeito de sua destinação, com o aperfeiçoamento de

mecanismos de gestão democrática do Orçamento Público, e considerações¹¹⁷ acerca da Sustentabilidade, em todas as suas dimensões.

Quanto à Metodologia, utilizou-se o método indutivo com as técnicas da pesquisa bibliográfica e documental.

Alerta-se finalmente que a presente dissertação não teve a intenção de esgotar o assunto, mas contribuir para a discussão sobre a importância do Orçamento Público na efetivação das Políticas Públicas e garantia da Sustentabilidade.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABRAHAM, Marcus. O controle de constitucionalidade das leis orçamentárias. Disponível em: <https://jota.info/colunas/coluna-fiscal/o-controle-de-constitucionalidade-das-leis-orcamentarias-02022017>, acesso em: 26 jun. 2017

AGENDA 21. Meio ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>. Acesso em: 15 jul. 2017.

AGNELLI, Roger. Prefácio. *In*: ZYLBERSZTAJN, David (Org.). **Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, a. 13, n.50, abr-jun/2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BALLEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 30, n. 82. p. 253, out/dez.1999.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 240, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. **Revista Jurídica CESUMAR**, Maringá, v. 11, n. 1. p. 325-343. jan./jun. 2011.

Disponível em

<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1885/126>

2. Acesso em: 08 abr.2017

BOFF, Leonardo. Precisamos aliar a justiça social com a ecológica. **ECOD. Economia e Política**. Disponível em:

www.ecodesenvolvimento.org/posts/2012/abril/precisamos-aliar-a-justica-social-com-a-ecologica. Acesso em: 03 dez. 2016.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**. O que é; O que não é. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BORGES, José Souto Maior. "Normas Gerais de Direito Tributário". In ATALIBA, Geraldo (Coord.), **Elementos de Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. .

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm, acesso em: 29 abr. 2017

BRASIL. Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 21 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 24 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2925-8. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>.

Acesso em: 05 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=809199>.

Acesso em: 05 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.449-MC. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>.

Acesso em: 05 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4048-1 Distrito Federal. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em 05 de julho de 2017

BRAUN, Diogo Marcel Reuter; CASTELLANO, Rodrigo Roth; ROBL, Saulo Ronan. O neoconstitucionalismo e os deveres fundamentais: a participação do Estado e da sociedade para se alcançar uma vida digna e feliz. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina**, n.4. Florianópolis: DIOESC, 2015.

BRUNTLAND, G. H. (editor). **Our Common Future**: The World Commission on Environment and Development. Oxford University Press. 1987.

CAMPOS, Francisco. Orçamento – Natureza jurídica – Anualidade – Discriminação de vendas – Imposto de indústrias e profissões – Movimento econômico – Imposto sobre vendas e consignações. **Revista de Direito Administrativo**. v. 71, p 324-344, jan – mar. 1963.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. A Ciência, a Sociedade e a Cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CHUAIRE, María Franco; SCARTASCINI Carlos. La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de desenvolvimento. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6617/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%3A%20Re-examinando%20la%20calidad%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20y%20las%20capacidades%20del%20Estado%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1>. Acesso 10 maio 2017.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONTI, José Maurício, et al. **Orçamentos Públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006.

CRUZ, Paulo Márcio. FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239>. Acesso em: 04 jun. 2017.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos de Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001.

CRUZ, Paulo Márcio. **Política, poder, ideologia e Estado contemporâneo**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (org.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014. (e-book).

CUTANDA, Blanca Lozano, **Derecho Ambiental Administrativo**. 11 ed. Madrid: Edita La Ley, 2010.

CUTANDA, Blanca Lozano. **Derecho Ambiental Administrativo**. 7 ed. Madrid: Dykison, 2006.

DEODATO, Alberto. **Manual de Ciências das Finanças**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 1963.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas, princípios, propósitos e processos**, São Paulo: Atlas, 2012.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2012.

ESPAÑA. **Constitución Española**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1978.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 26 jun. 2017.

ESTRATÉGIA ODS. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/estrategia-ods/>. Acesso em: 01 maio 2017

FARO, Julio Pinheiro. Solidariedade e justiça fiscal: uma perspectiva diferente sobre a concretização de direitos a partir do dever de pagar impostos. **Revista de direito constitucional e internacional**. São Paulo, v. 81. p. 229-271, out./dez. 2012.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Natureza da lei orçamentária e modelo impositivo de orçamento. **Revista Jus Navigandi**,

Teresina, a. 17, n. 3183, 19 mar. 2012. Disponível em:
<<http://jus.com.br/artigos/21318>> . Acesso em: 17 nov. 2015.

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía: construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 17, n.3. p. 318. Disponível em:
<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>. Acesso em: 08 abr. 2017

FERRER, Gabriel Real. El derecho ambiental y el derecho de la sostenibilidad. In: organización de las naciones unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Programa Regional de Capacitación em Derecho y Políticas Ambientales. Assunción, 2008. Disponível em:
<http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/6%20Real%20Ferrer%20Der%20amb%20derecho%20a%201a%20sost.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2017.

FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o direito tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Direito Tributário**: Madrid: Virtual Pons, 2012.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

FREITAS, M. A década de educação para o desenvolvimento sustentável – do que não deve ser ao que pode ser. – In: Congresso ibero americano de Educação Ambiental. 5, 2006, **Anais do 5º Congresso ibero americano de Educação Ambiental**. Joinville: Associação Projeto Roda Vida, 2007.

FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e Contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **O princípio da sustentabilidade e os portos**: a atividade portuária como garantidora da dimensão econômica e social do princípio da sustentabilidade. 2011. Tese (Doutorado em Direito Ambiental e Sustentabilidade) – Universidade de Alicante, Alicante, Espanha, 2011.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Portos: sustentabilidade e proteção ambiental. In: CRUZ, Paulo Márcio; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; GARCIA, Marcos Leite (org.) **Meio ambiente, Transnacionalidade e sustentabilidade**. [recurso eletrônico]. Itajaí: Univali. 2014. v. 2.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 maio 2017.

JABBOUR, Charbel José Chiappetta; SANTOS, Fernando César Almada. Evolução da Gestão Ambiental na empresa: uma taxonomia integrada à gestão de produção e de recursos humanos. In **Revista Gestão e Produção**, São Carlos, v. 13, set/dez. 2006.

KLABIN, Israel. Desenvolvimento Sustentável: um conceito vital e contraditório. In: ZYLBERSZTAJN, David (Org.). **Sustentabilidade e geração de valor**: a transição para o século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LEITE, Eduardo de oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Diálogo das fontes, hermenêutica e princípio da proibição de retrocesso ambiental: uma nova fundamentação jurídico-reflexiva. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (org.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Itajaí: Univali, 2014. (e-book).

LOBATO, Anderson O. C; ALMEIDA, Gilson César B. **Direito tributário ambiental**. Tributação Ambiental: Uma Contribuição ao Desenvolvimento Sustentável: São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigo; MAMED, Danielle de Ouro. A Construção Sustentável Das Políticas Públicas a partir do FIB (Índice de Felicidade Bruta). In: **Revista Direito à Sustentabilidade**. Chapecó, - UNIOESTE, v. 1, n. 1, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças municipais**. São Paulo: RT, 1979.

MILESKI, Helio Saul . **O controle da gestão pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. 17 objetivos para transformar o mundo. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 01 maio 2017.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 13 abr. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PALOMAR, Valeriano Bermúdez. El Proceso de Subjetivización Del Derecho a Disfrutar un Medio Ambiente Adecuado En El Artículo 45 de La Constitución Española. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, n. 266, Madrid, Junio (2011).

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. [Dados eletrônicos]. 4 ed. Itajaí: UNIVALI, 2013.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PINTO JÚNIOR, Odilon Guedes. **Orçamento Público e cidadania**. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2012.

POLI, Luciana Costa. HAZAN, Bruno Ferraz. O Ativismo Judicial Como Ferramenta de Implementação do Princípio da Sustentabilidade. In: **Direito e Sustentabilidade**, Curitiba: Clássica Editora, 2014, v. 13.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.
Controle Social e orçamento participativo. Disponível em:
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>. Acesso em: 25 jun. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios de direito político**. Tradução e comentários de Jose Cretella Jr., Agnes Cretella. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RUIZ, José Juste. **La Protección Del Medio Ambiente En El Ámbito Internacional y En La Unión Europea**. Valencia: Tirant Lo Blacnh, 2014.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SENADO FEDERAL. Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio 92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Revista em discussão**. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/rio20/a->

rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx. Acesso em: 13 fev. 2014.

SILVA, Devanildo Braz da. Sustentabilidade no Agronegócio: dimensões econômica, social e ambiental. In: **Revista Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados/MS, v. 01, n. 03, p-25, jul-dez.2012. Disponível em: <http://www.unigran.br/mercado/> Acesso 20 maio 2017.

SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1972.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 151.

SILVA, Thomas de Carvalho. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. p. 172. In: **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**, n. 8, nov/dez. 2009. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista.asp>. Acesso em:04 jun. 2017.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira (org). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014. v.1.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2000. v. 5.

UNICEF BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_33687.html. Acesso em: 01 maio 2017.

WEISS, Edith Brown. **Justice pour les Générations Futures**. Paris. Editions Sang de la Terre, 1993.