



CONSOLIDAÇÃO JURÍDICA DO TERMO SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO DE VALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Jhéssica Luara Alves de Lima¹

Lindocastro Nogueira de Moraes²

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar se o termo sustentabilidade possui maturidade a ponto de colocá-lo no patamar de um princípio de validade dos atos administrativos, consolidação adstrita a dimensão material. Os atos administrativos, por vezes, transcendem ao interesse coletivo do Estado Nacional. Para fundamentar a tese, realizar-se-á uma pesquisa bibliográfica e documental com análise qualitativa no processo administrativo de criação de uma Área de Proteção Ambiental (APA), a APA Dunas do Rosado, localizada no Estado do Rio Grande do Norte. Como considerações finais, temos que o termo sustentabilidade possui maturidade suficiente para ser elevado ao nível de um princípio constitucional/administrativo.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Atos administrativos. Princípio.

1 INTRODUÇÃO

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Ambiente, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA), Professora de Direito, Pesquisadora e Advogada.

² Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra (UC), Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UERN, Pesquisador, Advogado.

Área de Proteção Ambiental (APA) trata-se de uma vasta área natural que se destina à proteção e conservação das características bióticas, estéticas ou culturais próprias de determinada fauna ou flora.

As APAs, no Brasil, foram originalmente criadas pela Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, sendo a primeira categoria de manejo que possibilitou a conciliação entre a população local e seus interesses econômicos com a conservação da área a ser protegida. Com a citada lei, o Poder Executivo passou a disciplinar sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental, além de outras providências de caráter ambiental.

No ano de 1990, a APA foi regulamentada por meio de Decreto, qual seja, o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, estando na atualidade, regulada pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Em que pese a existência de lei regulamentadora, a criação das APAs tem se dado sem a devida atenção ao que dispõe a legislação correspondente, acabando por confundir a opinião pública sobre o conceito e a diferenciação da categoria APA em relação às demais categorias de unidades de conservação, o que é um ponto negativo.

O presente trabalho entende que a criação e o manejo de áreas protegidas são imprescindíveis para a proteção da biodiversidade. No Brasil, as áreas protegidas têm previsão legal na Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecido como o novo Código Florestal, o qual dispõe sobre a proteção de vegetação nativa, o que inclui as Áreas de Proteção Ambiental, as quais fazem parte das Unidades de Conservação (UCs) de uso sustentável. Uma vez que as APAs podem ser estabelecidas tanto em terras públicas quanto em terras privadas, temos que estas merecem especial atenção, posto que são importantes para a qualidade de vida da população local e da sociedade como um todo, além de protegerem os ecossistemas regionais, o que repercute no desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, visando à proteção do ecossistema, especialmente no que diz respeito às áreas de proteção ambiental, o presente trabalho defende a necessidade de observância a um determinado princípio constitucional/administrativo, em específico, além dos princípios constitucionais/administrativos de observância obrigatória, para garantir que as APAs cumpram seu papel de proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, estipulado pela Lei nº 9.985/2000.

É que os atos administrativos, a exemplo do ato de criação de uma APA, deve obedecer aos princípios do direito administrativo estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Constituição do Brasil, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, pessoalidade e eficiência. Entretanto, a tese defendida no presente estudo é a de que para os atos administrativos serem válidos, é preciso a observância a um sexto princípio, o da sustentabilidade. Dessa forma, sustenta-se aqui a tese de dimensão material da sustentabilidade, compreendendo que esse termo possui maturidade suficiente para a sua elevação ao nível de um princípio – explícito ou implícito – do direito administrativo, aqui delimitado para fins de compreensão ao ato administrativo de criação de uma Área de Proteção Ambiental.

O princípio da sustentabilidade ganhou visibilidade com a Conferência de Estocolmo em 1972, em que se percebeu a necessidade de conviver pacificamente com o ambiente. Essas discussões culminaram na elaboração de um documento conhecido como Nosso Futuro Comum, de 1987, e ampliaram estratégias para a defesa dos recursos naturais, enfatizando o conceito de desenvolvimento sustentável que, cada dia mais, ganha maior relevância jurídica.

O Direito, no que diz respeito à legislação ambiental, é limitado, pois não determina expressamente o princípio da sustentabilidade como requisito para criação de uma Área de Proteção Ambiental. Mesmo compreendendo que para a definição jurídica do termo sustentabilidade é preciso estabelecer um diálogo interdisciplinar entre o Direito e demais áreas do saber, pois sustentabilidade é um conceito jurídico indeterminado³, o presente estudo desafia essa lacuna jurídica ao defender a maturidade do termo sustentabilidade para fins de elevação ao nível de um princípio constitucional/administrativo.

Desse modo, considerando a hipótese de que o termo sustentabilidade possui maturidade a ponto de colocá-lo no patamar de um princípio — implícito ou explícito — de validade dos atos administrativos, serão esboçados em forma de convencimento três argumentos principais, em forma de capítulos, que sustentarão a tese do presente artigo: primeiro, que o termo sustentabilidade possui maturidade para ser elevado ao nível de um princípio administrativo; segundo, que os atos administrativos devem passar pelo crivo da sustentabilidade para a tomada de decisão; e, terceiro, que na análise de um processo administrativo, aqui analisado o processo administrativo de criação de uma APA, constatou-se

³ A interdisciplinaridade é a ferramenta que pode contribuir para minimizar a existência de conceitos juridicamente indeterminados, pois ela se trata de uma metodologia que busca superar a fragmentação do conhecimento em prol de uma visão integradora.

o termo sustentável como um dos mais recorrentes, comprovando assim, que a sustentabilidade possui observância compulsória.

Para desenvolvimento do trabalho, além de contar com uma pesquisa bibliográfica, o trabalho realizará uma pesquisa documental e estatística, analisando o processo administrativo de criação de uma APA, qual seja, a Área de Proteção Ambiental Dunas do Rosado, localizada nos Municípios de Porto do Mangue/RN e Areia Branca/RN, Processo nº 67796/2006-1, que tramitou no Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA). Também se realizou visita *in loco* na citada APA, de modo a pesquisar a (in)observância do princípio da sustentabilidade no ato de sua criação.

Criada em 21 de fevereiro de 2018, por meio do Decreto Estadual nº 27.695, a APA Dunas do Rosado é administrada pelo IDEMA, entidade executora da Política Estadual do Meio Ambiente.

A temática proposta é atual e necessita de debates acadêmicos sofisticados, entretanto, o presente artigo ousa ser um instrumento de base para o aprofundamento do tema e consecução do objetivo a médio e longo prazo a que se propõe: consolidar juridicamente o termo sustentabilidade para elevá-lo ao nível de um princípio constitucional/administrativo de observância compulsória para os atos administrativos.

2 METODOLOGIA

Este trabalho se apoia no método do raciocínio sintético e silogístico com o intuito de analisar se o termo sustentabilidade possui maturidade a ponto de colocá-lo no patamar de um princípio — implícito ou explícito — de validade dos atos administrativos.

Para tanto, o trabalho conta com pesquisa bibliográfica em publicações impressas e eletrônicas, tais como doutrina, legislação, decreto e trabalhos acadêmicos que abordam a temática em apreço. O trabalho também conta com uma pesquisa documental, na qual se estudou o processo administrativo de criação de uma APA. No caso, o objeto de estudo foi o processo administrativo nº 67796/2006-1, que trata do processo de criação da Área de Proteção Ambiental Dunas do Rosado, localizada nos Municípios de Porto do Mangue/RN e Areia Branca/RN, processo que tramitou no Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA) de 06 de abril de 2006 até 24 de abril de 2018.

Foi realizada uma análise de conteúdo, conforme Laurence Bardin (2011), no processo administrativo nº 67796/2006-1. Como técnica de estudo se utilizou análise de dados textuais por meio da Análise Estatística Textual e da Nuvem de Palavras utilizando o Iramuteq (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 515), um *software* gratuito que realiza análises desde a lexicografia básica (cálculo de frequência de vocábulo) até análises multivariadas (Classificação Hierárquica Descendente - CHD conforme o método descrito por Reinert em 1987, análises de similitude). O intuito é constatar quais as expressões mais recorrentes ao longo do processo administrativo e verificar a relevância do termo sustentabilidade e suas variações, percebendo, assim, se esse termo possui relevância.

Também se realizaram visitas locais no mês de julho de 2018 na citada APA, de modo a perceber a (in)observância do princípio da sustentabilidade no ato de sua criação, para fins de subsidiar a análise qualitativa. A APA Dunas do Rosado trata-se de amostra por conveniência, escolhida em razão de ser uma APA com processo administrativo recente. Este trabalho está dividido em três tópicos, os quais estão distribuídos em forma de convencimento à hipótese de que o termo sustentabilidade possui maturidade a ponto de colocá-lo no patamar de um princípio – implícito ou explícito – de validade dos atos administrativos.

3 MATURIDADE DO TERMO SUSTENTABILIDADE

A Constituição do Brasil, em seu artigo 37, rege a Administração Pública por meio de princípios estabelecidos, aos quais deve haver estrita observância. Tais princípios, quais sejam atualmente, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, são considerados a base de toda a atividade administrativa, regulando as ações dos órgãos públicos e de seus administradores e servidores. Esses princípios somente passaram a ser expressos com a Constituição vigente de 1988, no entanto, os princípios insculpidos originalmente no texto constitucional foram: o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, sendo que somente no ano de 1998, após uma reforma administrativa, é que foi inserido o princípio da eficiência (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013).

A elevação do termo eficiência ao nível de um princípio constitucional administrativo⁴ se deu em virtude de sua maturidade jurídica, a qual o termo sustentabilidade possui. Sendo a

⁴ A eficiência virou princípio constitucional administrativo expresso com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

eficiência o último princípio administrativo inserido no texto constitucional, passamos a verificar semelhanças e dessemelhanças entre os termos eficiência e sustentabilidade, de modo a convencer que a sustentabilidade possui plenas condições para sua elevação ao nível de um princípio, assim como aconteceu com o princípio da eficiência.

Primeiro é preciso ter em mente que o termo eficiência possui inúmeras e diversas conceituações, sendo, inclusive, considerada um conceito econômico e não jurídico (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013, p. 138), o que não impediu sua elevação ao nível de um princípio. O termo sustentabilidade, por sua vez, também possui inúmeras definições, especialmente não jurídicas diretamente, o que não impede, assim como não impediu o termo eficiência de galgar o posto de princípio, mesmo porque há muitas conceituações, apenas não havendo consenso sobre um conceito jurídico determinado. Por meio de estudos interdisciplinares é que se alcançará a definição jurídica dos termos, haja visto que o Direito é uma ciência social complexa e que demanda estudos complexos para sua operacionalização.⁵

Importante mencionar, por oportuno, que o termo sustentabilidade ostenta uma voz próxima dos grandes momentos constituintes, sempre implicitamente aos grandes acontecimentos jurídicos, a exemplo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), Conferência do Rio (1992) e respectiva Declaração sobre ambiente e desenvolvimento sustentável, entre outros, sendo considerado como princípio de um novo paradigma secular do constitucionalismo moderno (CANOTILHO, 2012, p. 3-4). E assim como em 1998 foi necessária uma reforma administrativa, hoje essa necessidade de reforma se faz presente.

Por conseguinte, a eficiência se refere ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, organizando, estruturando e disciplinando a Administração Pública, sempre de modo a alcançar melhores resultados na prestação do serviço público (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013, p. 139). Do mesmo modo a sustentabilidade, no âmbito administrativo, se propõe aos mesmos objetivos em busca dos mesmos resultados. Nos tempos hodiernos, em que o ambiente é um direito transconstitucional, não se pode limitar os atos administrativos — especialmente o ato administrativo de criação de uma área de proteção ambiental — a princípios impostos apenas pelo Estado Constitucional Nacional. É preciso expandir a visão de que os atos administrativos, a exemplo do ato administrativo de criação de uma APA, não é um ato isolado e com pouca repercussão, mas, ao contrário, é um ato que tem

⁵ Embora o Direito possua autonomia para a construção de seus próprios conceitos, a hodiernidade acompanhada da complexidade dos fatos sociais exige um diálogo interdisciplinar para a solução de causas e casos que têm repercussão que transcendem as fronteiras da área do conhecimento.

repercussão mundial, pois estamos tratando da fauna e flora, necessários à sobrevivência das espécies.

Na sequência, importa mencionar que a eficiência no setor público foi uma exigência da nova tendência mundial em atender aos interesses coletivos de forma rápida e com resultados efetivos (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013, p. 140). Em igual sentido, a sustentabilidade também é uma exigência desse atual Estado Transnacional, pois de nada adianta, para os atos administrativos voltados ao Direito Ambiental — a exemplo do ato de criação de uma APA — respeitar a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e deixar de lado o princípio mais importante para atuação da Administração Pública que é a sustentabilidade.

Como se pode observar, há entre os termos eficiência e sustentabilidade semelhanças e dessemelhanças que os aproximam, demonstrando que as supostas deficiências do termo sustentabilidade não o impede de ascender ao patamar de um princípio constitucional/administrativo, posto que o termo eficiência apresenta as mesmas insuficiências e galgou ao nível de princípio.

A seguir, quadro comparativo entre os termos eficiência e sustentabilidade, demonstrando que o segundo termo possui condições de elevação ao nível de um princípio.

Quadro 1 –Comparativo entre os termos eficiência e sustentabilidade

Eficiência	Sustentabilidade
Termo com conceituação jurídica em construção	Termo com conceituação jurídica em construção
Momento de efervescência constitucional	Momento de efervescência constitucional
Objetiva melhor desempenho da atividade administrativa	Objetiva melhor desempenho da atividade administrativa
Busca de melhores resultados na prestação do serviço público	Busca de melhores resultados na prestação do serviço público
Exigência da nova tendência mundial de atendimento aos interesses coletivos	Exigência da nova tendência mundial de atendimento aos interesses coletivos

Fonte: Autores, 2018.

Os atos administrativos requerem um comprometimento político, ético e institucional, o que demanda que eles sejam sustentáveis e, assim como a eficiência deu um novo formato na gestão pública, criando novos padrões de trabalhos, revisando e alterando procedimentos e rotinas administrativas, a sustentabilidade surge no cenário mundial exigindo uma nova mentalidade de atuação e postura do administrador público e dos atos da Administração Pública, especialmente no trato com questões ambientais.

Como se verifica, comparativamente, os termos eficiência e sustentabilidade assemelham-se em termos de maturidade, fazendo crer que o termo sustentabilidade está apto a ser elevado ao nível de um princípio constitucional/administrativo.

Por conseguinte, oportuno frisar o conceito de princípio. Para Dworkin (2007)⁶, princípio é um padrão que deve ser observado, não porque ele vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas sim porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.

A sustentabilidade é uma questão que perpassa transversalmente entre justiça, equidade e moralidade, devendo, portanto, ser elevada ao nível de princípio, especialmente quando se trata do processo administrativo de criação de uma área de proteção ambiental, posto que de um lado tem-se uma área de considerável extensão com um valioso ecossistema a ser preservado e de outro comunidades humanas que fazem uso dos recursos naturais dessa APA. Em que pese aparente ser uma questão de interesse local, em verdade esta possui amplitudes que vão além das fronteiras nacionais, por se tratar do meio ambiente.

Isto posto, advoga-se que os atos administrativos, a exemplo do ato administrativo de criação de uma APA, deve passar pelo crivo da sustentabilidade para a tomada de decisão.

4 OS ATOS ADMINISTRATIVOS DEVEM PASSAR PELO CRIVO DA SUSTENTABILIDADE PARA A TOMADA DE DECISÃO

Para a criação de uma APA, por exemplo, o ato administrativo deve obediência aos princípios administrativos, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição do Brasil⁷, entretanto, a obediência a esses princípios é insuficiente para garantir a preservação do ecossistema brasileiro. Também é insuficiente para garantir um ato administrativo em obediência às novas exigências do cenário mundial.

De acordo com o artigo 2º, inciso XI, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a APA objetiva o seu uso de forma sustentável, com a exploração do ambiente de modo a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, conservando a

⁶ Ronald Dworkin faz uma clara distinção entre princípios e regras.

⁷ 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: (...)

biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Atualmente, vive-se em uma sociedade global, em que os problemas constitucionais do país transcendem a esfera nacional, e podem ser objeto de discussão jurídica entre diversos países. No caso do ato administrativo de criação de uma APA, por exemplo, defende-se que por se tratar de um problema não apenas de Direito Constitucional e Administrativo, mas também e, principalmente, de Direito Ambiental, o que envolve direta e indiretamente todos os países do globo terrestre, a questão da preservação ambiental não pode se limitar simplesmente aos princípios já existentes do Direito Administrativo.

A questão ambiental, especialmente da criação de uma área de proteção ambiental, trata-se de um problema transconstitucional⁸, visto que a violação de um direito em qualquer lugar da terra é sentida por todos os outros locais (KANT, 1992), ou seja, a preservação da fauna e da flora é um tema de interesse coletivo.

Considerando o ato administrativo de criação de uma APA como sendo de importância transconstitucional, seria necessário para seu deferimento, em consonância com os preceitos constitucionais nacionais e tratados internacionais, a observância a um sexto princípio constitucional/administrativo, o da sustentabilidade.

4.1 Observância ao princípio da sustentabilidade para validade dos atos administrativos

Os princípios jurídicos são objeto de intensos debates acadêmicos e judiciais em razão do fenômeno do constitucionalismo que alterou a concepção antiga que relacionava princípio às ideias de ética e justiça, trazendo-o para o sistema positivo e conferindo-lhe especial relevância para o Direito (OHLWEILER, 2013).

Um dos princípios constitucionais implícitos é o da sustentabilidade⁹. Embora implícito, é crescente o interesse por esse princípio na busca do controle da poluição, investimentos éticos, economia verde, consumo sustentável, reuso, enfim, na busca por uma gestão ambiental ecoeficiente. Em que pese o termo seja muito utilizado, ele é pouco compreendido juridicamente, o que se dá em razão da ausência de um conceito jurídico.

⁸ Transconstitucionalismo é um conceito criado e definido pelo doutrinador Marcelo Neves e designa o fenômeno em que uma mesma situação concreta ou um mesmo tema são discutidos simultaneamente em foros nacionais, internacionais e supranacionais. Maiores informações podem ser obtidas na obra NEVES, Marcelo. Transconstitucionalismo. São Paulo: WMF Martins, 2009.

⁹ Há uma dificuldade na clareza do termo e mais ainda sua aplicação na práxis, mas é preciso um enfrentamento a esse desafio que se apresenta ao mundo do Direito.

Muitos são os desafios desse princípio, a exemplo de: implementar normas de proteção ambiental; capturar os impactos externos das atividades além do nível local; desenvolvimento e manutenção de recursos ambientais, entre outros (SARTORI; LATRÔNICO; CAMPOS, 2014). Em razão de sua relevância jurídica, o respeito ao princípio da sustentabilidade para o deferimento dos atos administrativos referentes a questões ambientais, está cada vez mais em voga, tratando-se de uma construção doutrinária, a qual tem por base a legislação ambiental.

No caso das APAs, por exemplo, que são regidas pela lei que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a observância ao princípio da sustentabilidade é uma premissa verdadeira, que deve ser observada. No caso, o artigo 4º, inciso IV, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelece que dentre os objetivos do SNUC está o de promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais.

Todavia, mais que garantir a sustentabilidade ambiental de uma APA, está em jogo a garantia da existência de um ato administrativo que, na fase de tomada de decisão, observe ao princípio da sustentabilidade, vez que este se trata de um imperativo categórico advindo do reconhecimento da insuficiência dos princípios administrativos já existentes na ordem estatal nacional para enfrentar as questões que são postas no cenário da sociedade mundial pós-globalização. Neste novo cenário, as questões ambientais ultrapassam fronteiras nacionais, por ser assunto de interesse coletivo mundial.

4.1.1 Imperativo Categórico: os atos administrativos, para serem válidos, têm de observar a sustentabilidade

Na defesa da sustentabilidade como um imperativo categórico, é preciso aproximar-se da dimensão material da sustentabilidade, compreendendo a existência de corolários que sustentam essa ideia. São eles: Os humanos devem organizar os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: à custa da natureza, à custa de outros seres humanos, à custa de outros povos ou nações, à custa de outras gerações (CANOTILHO, 2012, p. 5).

Para tanto, entende-se que em termos jurídico-constitucionais, o princípio da sustentabilidade transporta três dimensões: a sustentabilidade interestatal (*internacional*), a sustentabilidade geracional e a sustentabilidade intergeracional. Todavia, convém interrogar se a sustentabilidade possui um sentido ecológico-ambiental ou um sentido ecológico-social (CANOTILHO, 2012, p. 6). Entende-se que a sustentabilidade não se restringe ao sentido ecológico-ambiental, pois o ambiente também é uma questão social. Pode-se dizer, ainda, que

essas questões, ambiental e social, fazem parte de um sistema político e todo sistema político possui estratégias básicas.

Nesse sentido, quatro vetores são indispensáveis ao desenvolvimento de projetos políticos, são eles: a eficiência, a suficiência, a consistência e a participação (CANOTILHO, 2012, p. 8). Esses vetores, especialmente o da participação, demonstram que a sustentabilidade não é um mero termo, mas um garantidor de um sistema político voltado à democracia, auto responsabilidade e auto-organização.

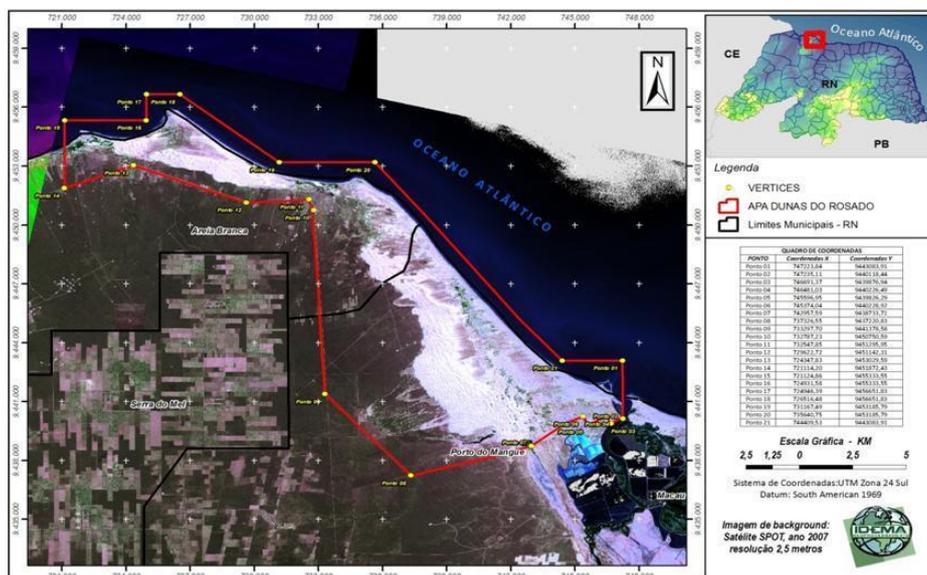
Por ser transversal, a sustentabilidade perpassa por diversos tipos de áreas do saber, políticas, processos e fatores ligados aos pilares sociais, ambientais, econômicos, jurídicos, entre outros. Observar a sustentabilidade é observar o novo cenário mundial de preservação socioambiental.

Para tanto, exemplificar-se-á com a análise do caso da APA Dunas do Rosado, uma área de proteção ambiental recente e que merece estudo para fins de amparar o fundamento da sustentabilidade como princípio constitucional/administrativo.

5 PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE: CASO APA DUNAS DO ROSADO

Primeiramente, é preciso situar geograficamente a APA Dunas do Rosado, a qual possui 16.593,76 hectares, localizada na faixa costeira compreendida entre a sede do Município de Porto do Mangue/RN e a comunidade litorânea do Município de Areia Branca/RN.

Figura 2 – Mapa da Unidade Estadual de Conservação da Natureza, denominada Área de Proteção Ambiental Dunas do Rosado



Fonte: Anexo I do Decreto nº 27.695, de 21 de fevereiro de 2018 (2018).

Em que pese o Decreto de criação da APA Dunas do Rosado datar de 21 de fevereiro de 2018, Decreto nº 27.695/2018, as reuniões e estudos no local se iniciaram a partir do ano de 2004, no afã de transformar a região em uma área de proteção ambiental, justificada pelos valiosos ecossistemas do local, tais como, alagados, restingas, dunas móveis, falésias e mangues, sem olvidar a ocupação humana, aliados à busca pela promoção do desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, proteção às paisagens naturais e promoção da educação ambiental com conjunto com o turismo ecológico¹⁰.

Em vista disso, teve início em 06 de abril de 2006, processo administrativo nº 67.796/2006-1 que tratou do processo de criação da APA Dunas do Rosado. Neste processo, foram realizados estudos técnicos e consulta pública para a criação da Unidade de Conservação, em consonância com o artigo 22, §2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

No intuito de constatar quais as expressões mais recorrentes ao longo do processo administrativo nº 67.796/2006-1 e, verificar, por meio de dados textuais, a relevância do termo sustentabilidade e suas variações, percebendo, assim, se estatisticamente esse termo possui relevância no processo de criação de uma APA, o trabalho procedeu a uma análise de conteúdo, alcançando o seguinte resultado:

¹⁰ Justificativa do projeto de criação da APA Dunas do Rosado.

Ademais, como se verifica do objetivo geral da APA Dunas do Rosado, constante do Decreto que a instituiu, assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais é sua meta. Entretanto, a sustentabilidade deve ser observada desde o ato de criação da APA, impedindo assim, que se trate de um ambiente inadequado para os objetivos a que se propõe.

Da análise realizada, percebeu-se a importância que o processo administrativo de criação da APA Dunas do Rosado deu ao termo sustentabilidade, reconhecendo que os atos administrativos devem observância a esse princípio constitucional/administrativo implícito.

Da análise do processo administrativo nº 67.796/2006-1 de criação da APA Dunas do Rosado, verificou-se que foram realizados estudos ambientais que deram enfoque na questão da sustentabilidade a partir dos limites do desenvolvimento sustentável. Inclusive, em visita local, verificou-se o crédito dado à sustentabilidade no processo de criação da APA, havendo um museu na sede do IDEMA que conta a história do local e a importância da sustentabilidade na preservação ambiental.

Figura 4 – Placa indicativa para a APA Dunas do Rosado



Fonte: Arquivo Pessoal (2018)

Figura 5 - Sede do IDEMA na APA Dunas do Rosado



Fonte: Arquivo Pessoal (2018)

Figura 6 - Imagens do museu na sede do IDEMA constante na APA Dunas do Rosado



Fonte: Arquivo pessoal (2018)

Em reuniões, a comunidade local apresentou propostas para a criação da APA baseada em critérios, tais como, realidade socioambiental compatível com a unidade de conservação de uso sustentável; exclusão de tipologias de unidade de conservação de uso sustentável incompatíveis com realidade local; e avaliação dos objetivos primordiais das tipologias de unidades de conservação passíveis de serem selecionadas, comparando com as peculiaridades

da realidade local e anseios dos diversos segmentos sociais que interagem na área, resultados que estão disponíveis no museu constante da sede do IDEMA na APA Dunas do Rosado.

Desde a gênese do processo administrativo nº 67.796/2006-1, observa-se que durante a tramitação processual, a sustentabilidade foi um termo que se fez presente, seja nos estudos de impacto ambiental, seja na preocupação apresentada pela comunidade e governo local. Por sua vez, quanto a observância ao princípio da sustentabilidade para o ato de criação da APA, não se verificou expressa e explicitamente essa situação, em razão da desnecessidade de sua observância ao nível material, haja vista que, embora a sustentabilidade possua maturidade suficiente para ser elevada ao patamar de um princípio, ainda não está assim positivado. Entretanto, constatou-se a relevância que o processo administrativo de criação de uma APA confere ao termo sustentabilidade e suas variações, o que é um avanço para a consolidação jurídica do termo e sua elevação ao nível de princípio constitucional/administrativo na dimensão material.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os atos administrativos de um Estado soberano devem ser condizentes com as necessidades reais da sociedade mundial a fim de que sejam válidos. Na atualidade, um sexto princípio constitucional/administrativo se apresenta e pede reconhecimento ao nível material, o da sustentabilidade.

Dessa forma, constatou-se, por primeiro, que comparando o termo sustentabilidade com o termo eficiência, a sustentabilidade encontra-se no mesmo patamar de maturidade da eficiência ao tempo em que foi inserida no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Outrossim, o termo sustentabilidade se adequa ao conceito de princípio, possuindo, em vista disso, condições de ser elevado ao patamar de um princípio constitucional/administrativo.

Por segundo, certificou-se que o ato administrativo de criação de uma APA deve passar pelo crivo da sustentabilidade para a tomada de decisão, haja vista que se trata de uma questão transconstitucional. Além disso, o princípio da sustentabilidade se trata de um imperativo categórico que, por ser transversal, comporta dimensões e vetores fundamentais para o novo cenário mundial de preservação socioambiental.

Por terceiro, da análise de dados textuais se verificou que o termo *sustentável*, variação do termo sustentabilidade, é um dos termos mais recorrentes no processo administrativo de criação da APA Dunas do Rosado, o que permitiu constatar estatisticamente a relevância do termo, ratificada, ainda, pela análise do citado processo e pesquisas locais.

Isto posto, conclui-se que o termo sustentabilidade, em que pese estar em fase de consolidação jurídica de sua conceituação, possui maturidade suficiente para ser elevado ao nível de um princípio — implícito ou explícito — de validade dos atos administrativos.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. de Luís de Antero Rego & Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2011.

CAMARGO, Francielle de Oliveira; GUIMARÃES, Klicia Maria Silva. O princípio da eficiência na gestão pública. **CEPPG, CESUC Goiás**, ano XVI, n. 28, p. 133-145, 1º Semestre/2013. Disponível em: http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf. Acesso em: 28 jun. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Sustentabilidade – um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática. **Boletim da Faculdade de Direito**, Coimbra, v. LXXXVIII, 1914, p. 1-11, 2012. t. I.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

KANT, Immanuel. **Zum ewigen Frieden**. Hrsg. von H.-F. Klemme. Hamburg: Meiner, 1992.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins, 2009.

OHLWEILER, Leonel Pires. Os princípios constitucionais da Administração Pública e o mundo prático no Direito Administrativo. **Revista de Estudos Constitucionais**,

Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), São Leopoldo, v. 5, n. 2, p. 150-168, jul./dez. 2013.

SALVIATI, Maria Elisabeth (Org). *Manual do aplicativo iramuteq*. Planaltina, 2017. Cap. 12, 93 f. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SARTORI, Simone; LATRÔNICO, Fernanda; CAMPOS, Lucila Maria de Souza.

Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: uma taxonomia no campo da literatura.

Revista Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. XVII, n. 1, p. 1-22, jan./mar. 2014.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v17n1/v17n1a02.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

LEGAL CONSOLIDATION OF THE TERM SUSTAINABILITY AS A PRINCIPLE OF VALIDITY OF ADMINISTRATIVE ACTS

ABSTRACT

This article aims to analyze whether the term sustainability has maturity to the point of placing it on the level of a principle of validity of administrative acts, consolidation attached to the material dimension. Administrative acts sometimes transcend the collective interest of the National State. To support the thesis, a bibliographical and documentary research with qualitative analysis will be carried out in the administrative process of creating an Environmental Protection Area (APA), the APA Dunas do Rosado, located in the State of Rio Grande do Norte. As final considerations, we have that the term sustainability has sufficient maturity to be raised to the level of a constitutional/administrative principle.

Keywords: Sustainability. Administrative Acts. Principle.