XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

DENISE S. S. GARCIA

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

ROMEU THOMÉ

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Denise S. S. Garcia; Horácio Wanderlei Rodrigues; Romeu Thomé.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-631-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Economia e desenvolvimento econômico sustentável. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

O XXIV Encontro Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 7 e 9 de dezembro de 2022 na UNIVALI, Campus de Balneário Camboriú/SC, e teve como tema central "Constitucionalismo, Desenvolvimento Sustentável e Smart Cities".

No presente Grupo de Trabalho foram apresentados por professores, mestres, doutores e acadêmicos os resultados, parciais e finais, de pesquisas desenvolvidas em seus respectivos Programas de Mestrado e Doutorado, com significativas contribuições originadas de reflexões e debates.

A obra conta com artigos selecionados por meio de avaliação por pares (double blind review), apresentados oralmente por seus autores no XXIX Encontro Nacional do CONPEDI.

No artigo intitulado "A análise econômica do direito: direitos fundamentais, tributação, incentivos fiscais e usos de tecnologia", Miriane Rodrigues Ferreira, Marcelo Barros Mendes e Eduardo Augusto do Rosário Contani desenvolvem uma narrativa sobre a análise econômica do direito, explicando seus conceitos por meio de exemplos palpáveis, a aplicação residual no atual cenário digital, bem como acentuando as devidas correlações com os direitos fundamentais.

No artigo "Análise econômica do direito e registro de imóveis em blockchain: vieses do princípio da eficiência", Caroline Vicente Moi e Daiane Cristina Bertol destacam a contribuição de Richard A. Posner para a análise do direito a partir da economia. Além disso, analisam a blockchain e a forma de utilização dessa tecnologia para registro de imóveis, bem como suas possibilidades e dificuldades.

Os autores Fabricio Dorado Soler e Flávio de Miranda Ribeiro abordam, no artigo "Política Nacional de Resíduos Sólidos: proposta de regulamentação para auditoria de sistemas de

logística reversa", a auditoria - das notas fiscais eletrônicas, das instalações e do cumprimento da legislação ambiental - dos sistemas de logística reversa, e propõem interessantes alternativas para a sua regulamentação.

No artigo intitulado "Análise econômica do direito e direito transnacional: a influência da economia no fenômeno da transnacionalidade e suas consequências jurídicas", Bruno Berzagui e Jose Everton da Silva examinam o Direito Transnacional pela perspectiva da AED, notadamente no que se refere à influência da economia no fenômeno da transnacionalidade e quais as consequências jurídicas dela decorrentes.

Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff e Tania Coelho Borges Kowarick, no artigo "A moeda verde virtual como mecanismo internacional de proteção ambiental, crescimento econômico e prevenção à concorrência desleal", defendem a necessidade de se criar e regulamentar a "moeda verde virtual" internacional para, além de efetivar fortemente a prevenção de danos ambientais, diminuir a concorrência desleal, beneficiar o comércio internacional e incentivar novos negócios de cunho sustentável.

No artigo intitulado "O consumo consciente como ferramenta do bien vivir", Milena Munero Predebon e Kamilla Machado Ercolani abordam a realidade de hiperconsumo, buscando nos paradigmas do sumak kawsay ferramentas que propiciem um repensar acerca das relações de consumo atualmente verificadas.

Kamilla Machado Ercolani, Cleide Calgaro e Milena Munero Predebon, no artigo "O amicus curiae como sujeito na ação civil pública para proteção de unidades de conservação e a participação popular: instrumentos para efetividade do processo ambiental", analisam a figura do amicus curiae como sujeito na Ação Civil Pública, visto tratar-se de hipótese de intervenção, na qual o interveniente não apresenta um interesse individualizado e específico, mas sim, tem o propósito de oferecer auxílio técnico e jurídico ao juízo, trazendo, por consequência, benefícios à sociedade, no sentido do mais adequado equacionamento das demandas.

No artigo intitulado "A ampliação da incidência do ICMS ecológico e a aprovação da proposta de emenda à constituição 391/2017 como estratégias para fortalecer a economia municipal pós pandemia da COVID 19" as autoras Talissa Truccolo Reato , Cleide Calgaro, analisam a ampliação da incidência do ICMS Ecológico e o Fundo de Participação dos

Municípios, sobretudo quanto ao aumento de 1% no FPM em trâmite pela Proposta de Emenda à Constituição 391/17, como auxílio aos municípios para o (re)equilíbrio social, ambiental e econômico pós-pandemia da COVID-19.

No artigo "Políticas públicas e as relações público-privado no âmbito municipal" os autores Juliana Cainelli De Almeida, Maria Carolina Rosa Gullo, Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian analisam a Lei nº 13.874 de 2019, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), realizando considerações sobre o trato entre aqueles que exercem atividade econômica e a administração pública. Examinam-se os fatos que levaram a atual legislação a ser alvo de críticas, porém necessária para readequar procedimentos da administração pública, ressaltando pontos de conflito na relação do usuário do serviço público e os agentes da administração.

Os autores Vanderlei Schneider, Juliana Cainelli De Almeida , Aline Maria Trindade Ramos no artigo intitulado "Pagamento por serviços ambientais urbanos aos catadores de materiais recicláveis como instrumento jurídico de efetividade da Política Nacional de Resíduos sólidos", trazem uma abordagem quanto ao risco ambiental, políticas públicas, resíduos sólidos urbanos, geração e destinação, fazendo uma análise acerca da formulação de políticas públicas voltadas ao gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, à proteção ambiental, à necessidade de adoção de incentivos econômicos aos catadores de materiais recicláveis de associações e/ou cooperativas, e aos Pagamentos por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU).

O artigo intitulado "A responsabilidade do estado na reparação civil ambiental, a nanociência e os riscos do desenvolvimento" de autoria de Gade Santos de Figueiró e Aline Maria Trindade Ramos verificam a responsabilidade do Estado na observância dos direitos fundamentais, deveres de tutela estatais, deveres de proteção, de controlar riscos e perigos à vida. Em obrigação cogente de prever e precaver riscos e danos quer naturais ou de desenvolvimento, que é o caso da nanociência, ao fim último que é a sadia qualidade de vida a partir do equilíbrio ambiental.

A autora Isabel Nader Rodrigues aborda no artigo intitulado "A promoção da inovação tecnológica e o meio ambiente, sob o enfoque constitucional" o papel da inovação para desenvolvimento de um país e a elevação da promoção inovação tecnológica para matéria constitucional.

O artigo intitulado "O caso de Baunilha do Cerrado: erros e acertos" de autoria de Veronica Lagassi visa a análise dos acontecimentos de um caso fático que envolveu a tribo quilombola Kalunga, o cultivo da baunilha do cerrado e um famoso Chef de gastronomia.

POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

PUBLIC POLICIES AND PUBLIC-PRIVATE RELATIONS AT THE MUNICIPAL SCOPE

Juliana Cainelli De Almeida [1]
Maria Carolina Rosa Gullo [2]
Maria Eduarda Gasparotto De Azevedo Bastian [3]

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a Lei nº 13.874 de 2019, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), realizando considerações sobre o trato entre aqueles que exercem atividade econômica e a administração pública. Examinam-se os fatos que levaram a atual legislação a ser alvo de críticas, porém necessária para readequar procedimentos da administração pública, ressaltando pontos de conflito na relação do usuário do serviço público e os agentes da administração. Trata-se, portanto, dos reflexos da LLE nas políticas públicas, que na verdade deveriam ser ações e decisões de Estado que visam solucionar problemas. Ao final, observa-se se a aplicação da lei tem sido eficiente e eficaz no âmbito municipal para os objetivos das políticas públicas, com intuito de alcançar uma cidade sustentável. O artigo foi elaborado com análise do conceito de políticas públicas e da sistemática da LLE, através do método de trabalho dedutivo, com a aplicação à realidade fática em nível municipal.

Palavras-chave: Administração pública, Lei da liberdade econômica, Política pública, Gestão, Eficiência

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze Law n. 13.874 of 2019, the Economic Freedom Law (EFL), making considerations about the treatment between those who exercise economic activity and public administration. The facts that led the current legislation to be criticized, but necessary to realign procedures of the public administration, highlighting points of conflict in the relationship of the public service user and the agents of the administration are examined. It is, therefore, the reflexes of EFL in public policies, which should actually be actions and state

[1] Doutoranda e Mestre em Direito pela UCS, bolsista CAPES II. Especialista em Direito Público, Direito Civil e Direito Processual Civil. Advogada no Cainelli de Almeida Advogados. Lattes: http://lattes.cnpq.br /8269712370797929. E-mail: juliana@calmeida.adv.br.

[2] Graduada em Ciências Econômicas pela UNISINOS, mestrado em Economia Rural pela UFRGS e doutorado em Economia pela UFRGS. Atualmente é professora doutora adjunta III da Universidade de Caxias do Sul.

[3] Advogada.Mestranda em Direito Ambiental (UCS), bolsista CAPES II. Especialista em Direito Ambiental (FMP-RS), Especialista em Direito Internacional e Direito do Consumidor (UFRGS). Lattes: http://lattes.cnpq.br /1180789950127839. E-mail: me@megaconsultamb.com

decisions aimed at solving problems. In the end, it is observed whether law enforcement has been efficient and effective at the municipal level for public policy objectives, in order to achieve a sustainable city. The article was elaborated with analysis of the concept of public policies and the systematics of EFL, through the deductive work method, with the application to the fática reality at the municipal level.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Economic freedom law, Public policy, Management, Efficiency

1 INTRODUÇÃO

O artigo elaborado trata da análise de instrumentos jurídicos de políticas públicas aplicadas nas relações público-privadas nos municípios, mais especificamente quanto à Lei da Liberdade Econômica (LLE). A relevância do estudo é pautada pela premissa de que, a eficiência e efetividade das políticas públicas dependem do bom desenvolvimento da gestão dos órgãos públicos e da sua relação com os agentes do setor privado, vez que toda política pública é dependente deste relacionamento.

O Estado não sobrevive sem que o setor privado funcione, e o setor privado depende, em alguma medida, da intervenção governamental para corrigir as falhas de mercado através das funções de regulador e fiscalizador.

Portanto, o presente artigo tem por objetivo analisar a Lei nº 13.874/2019, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), realizando considerações sobre o trato entre aqueles que exercem atividade econômica e a administração pública.

O artigo foi elaborado com análise do conceito de políticas públicas e da sistemática da LLE, utilizando-se do procedimento documental e do método de abordagem hipotético-dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica, com a aplicação à realidade fática em nível local e municipal com base doutrinária especializada no Direito Ambiental.

A primeira seção trata da LLE e seus reflexos na relação que objetiva regular, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividades econômicas. Apesar de reconhecer que juristas renomados desaprovam a legislação por completo, explana-se de forma indicativa artigos específicos que poderiam aperfeiçoar a relação em questão.

Outra premissa para a análise da legislação e seus reflexos, é o entendimento que as atividades econômicas não podem ser exercidas em desarmonia com a proteção ao meio ambiente. Portanto, a proteção do meio ambiente deverá ser observada em todas as relações que a LLE pretende regular, assim como todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas devem ser interpretadas em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade.

Em sequência, delimita-se quais são os usuários do serviço público, reconhecendo a vulnerabilidade do particular perante o Estado, especificamente com relação à diferença do tempo que se regem as atividades.

Na segunda seção, a caracterização de eficiência e efetividade das políticas públicas e a aplicação da LLE no âmbito da administração pública municipal, vez que em sua grande maioria as atividades econômicas são realizadas dentro da relação pessoa física ou jurídica e o Município.

Entendendo como falha de sistema do Estado a deficiência estrutural e procedimental da administração pública, principalmente na esfera municipal, conclui-se pela falta da proteção ambiental pretendida decorrente, muitas vezes, de políticas públicas ineficientes e inefetivas. Neste ponto, o licenciamento ambiental surge como um dos procedimentos mais utilizados pelos empreendedores, sendo ponto de conexão entre aqueles que exercem atividades econômicas e a administração pública.

2 OS REFLEXOS DA LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são ações e decisões de Estado que visam soluções para problemas, objetivam garantir dignidade à pessoa humana, aos direitos fundamentais, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a produção e acesso aos bens e serviços. As políticas públicas partem, por óbvio, de iniciativa do Estado, em seus diversos âmbitos e órgãos, sendo que através de instrumento jurídicos é possível regrar ações que, em não sendo cumpridas, poderão causar penalidades aos responsáveis.

Ocorre que as normas devem ser passíveis de aplicação, não dificultando a preservação do meio ambiente e as atividades econômicas em razão de excessiva burocracia, falta de tecnicidade e incoerência. Para tanto, política pública na sua essência é científica e não ideológica, é a forma correta de tratar ação e reação da sociedade de forma justa e eficiente. Política pública, ao final, são os planos de execução da política de soluções, transformados em instrumentos jurídicos que visem garantir direitos, inclusão e sustentabilidade.

Mais, os atores do processo de criação e implementação de políticas públicas devem possuir clareza de que o papel do Estado não é executar, mas sim, criar um ambiente favorável de incentivo e gestão de prioridades para o desenvolvimento. Neste sentido:

> A construção de instrumentos jurídicos de garantia de direitos, igualdade, inclusão e sustentabilidade é que vai consolidar políticas públicas efetivas a longo prazo. A intervenção do Estado não está em executar, mas em definir prioridades, políticas públicas, coordenar, governar, liderar, incentivar e criar

> condições para que elas efetivamente aconteçam. (RECH; GULLO; SCUR, p. 36)

Todo plano pressupõe projeto, conhecimento dos atores envolvidos, metas, recursos financeiros e humanos, tempo de execução, monitoramento, regras, penalidades e fiscalização. Por óbvio, as políticas públicas variam no tempo e no espaço em respeito às diversidades e prioridades de cada região, assim como em respeitos às caraterísticas dos atores que interagem durante a sua execução.

Pode-se citar instrumentos jurídicos de políticas públicas que visam a sustentabilidade ambiental, podendo ser desenvolvidos em diversas áreas, dentre eles aqueles que visam planejamento territorial, como o zoneamento ecológico econômico; a proteção do meio ambiente com definição de espaços protegidos, como o Código Florestal e o Sistema Nacional das Unidades de Conservação.

Quando o meio ambiente é natural, predominam as questões de ecossistema e biodiversidade, porém, quando o meio ambiente é criado predominam as questões sociais e econômicas. Ambos necessitam de relação ética e eficiente entre seus agentes, para que a sustentabilidade subsista.

A ação do poder público se dá através dos instrumentos jurídicos de políticas públicas que devem chegar a todos, não bastam apenas leis, é preciso fazê-la ser cumprida. É preciso que as condutas e regras sejam normatizadas, porém que cheguem àqueles que devem conhecer a forma correta de usar os recursos naturais. A relação e a comunicação na forma de fazer política pública deve ser fluida, consciente e educativa para que se tenha controle e o objetivo alcançado.

É neste sentido que surgiram instrumentos jurídicos aplicados na relação entre aqueles que exercem atividades econômicas e a administração pública, mais especificamente quanto à Lei da Liberdade Econômica (LLE). O que a LLE objetiva, são regras básicas para a relação público-privada, para que políticas públicas de qualquer âmbito, possam ser aplicáveis.

As recorrentes são políticas públicas ineficientes em razão da excessiva burocracia no trato da relação com aqueles que exercem atividades econômicas, portanto, a LLE surge para balizar o trato relacional para que as soluções propostas sejam atingidas. A relevância do estudo é pautada pela premissa de que, todo agente do setor privado, em algum momento do exercício de sua atividade, participará de alguma política pública direta ou indiretamente, eis que está é orientadora da sua atividade.

Neste contexto, RECH, GULLO e SCUR (2019, p. 18) afirmam que "o Estado não pode ser um explorador do povo, inibindo, criando obstáculos à iniciativa privada e retirando dela tributos para privilegiar alguns". As políticas públicas e leis que delas decorrem, devem ser definidas respeitando a necessidade de prioridades científicas corretas e criando leis inteligentes que resolvam discussões enfrentadas.

Como exemplo, no zoneamento ecológico econômico são indicadas quais atividades devem ser incentivadas em determinadas áreas, e aquele que exerce atividade econômica deve saber como proceder administrativamente antes, durante e depois da implantação do seu empreendimento.

A Lei nº 13.874/2019 instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo algumas normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividades econômicas (BRASIL, 2019). Mesmo com duras críticas quanto a necessidade da LLE, que segundo Fiorillo (2011) é "verdadeiro primor de obviedade em face dos mais de 30 anos de vigência e interpretação de nosso direito constitucional brasileiro", analisa-se com foco específico na possibilidade de melhoramento e qualificação da relação entre o setor privado e a administração pública, para que as políticas públicas possam ser efetivas.

Em seu art. 1º, a LLE define que pretende regular a relação entre aqueles que exercem atividades econômicas e o Estado, observando a aplicação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho, assim como a proteção do meio ambiente. A LLE ao referir que observa a "proteção do meio ambiente" logo em seu art. 1, §1º, reforça que as atividades econômicas não podem ser exercidas em desarmonia, ou não observando os princípios constitucionais destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, ou seja, as atividades econômicas devem respeitar a política pública existente quanto a sua atividade.

Ao enfatizar que a proteção do meio ambiente deverá ser observada em todas as relações que se pretende regular, em parágrafo específico, declara que todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas devem ser interpretadas em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade. Ou seja, entende que há conexão entre a proteção do meio ambiente e a liberdade econômica, partindo do pressuposto da boa-fé dos agentes do setor privado.

Devem ser considerados "aqueles que exercem atividades econômicas" todas as pessoas físicas e jurídicas que empreendem nos mais diversos setores da iniciativa

privada e mais variados portes. Estas pessoas, conforme a Lei nº 13.460/2017[1], são usuárias de serviços públicos, e invariavelmente em algum momento do exercício de sua atividade, serão atores de políticas públicas, necessitando da administração pública, por meio de um órgão ou entidade de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios (BRASIL, 2017).

Dos princípios que norteiam o disposto na LLE, faz-se referência ao reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. Dentre tantas, uma das vulnerabilidades da pessoa física ou jurídica pertencente ao setor privado perante o Estado é a diferença do tempo que se regem as atividades. Constata-se que, a depender do tipo de atividade econômica exercida, um dia de paralisação pode inviabilizar uma operação ou até mesmo ter por consequência o fechamento de uma empresa. Diferentemente ocorre nos órgãos e entidades da administração pública, que em sua maioria não possuem sequer prazo de resposta às solicitações ou para tomada de decisões.

Para isso, inclusive, a LLE em seu art. 3º, IX, busca que sejam fixados prazos pelo órgão ou entidade da administração pública para que exerçam sua função, dando andamento às solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica. Os prazos deveriam ser definidos observando os princípios da impessoalidade e da eficiência, o que na prática, não se consolidou.

Portanto, um dos grandes problemas da relação empreendedor e administração pública é o tempo medido em prazos. Assim como o "tempo" corre diferente para as partes desta relação, a consequência da demora ou do não cumprimento do que fora estabelecido também tem diferentes proporções, caracterizando a vulnerabilidade agente do setor privado, principalmente empreendedores de pequeno porte, e usuário do serviço público.

Ademais, a LLE declara o direito de liberdade econômica à toda pessoa natural ou jurídica como essencial para o desenvolvimento econômico do País e, ao observar o art. 170 da Constituição Federal, passa a elencá-los. A lista de direitos, elaborada a partir da relação em exame, teoricamente aprimoraria e aperfeiçoaria o trato entre as partes, refletindo diretamente na condução dos procedimentos administrativos dos órgãos e entes públicos, buscando, portanto, a dinamicidade das políticas públicas.

[1] Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Na verdade, a LLE elenca direitos que aparentam ser observados, mas que na prática são comumente desrespeitados. Como por exemplo: receber tratamento isonômico dos órgãos e entidades da administração pública; gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica; e não ser exigida pela administração pública certidão sem expressa previsão em lei.

Em específico, este último - art. 3º, XII -, reprisa o já estatuído pela Lei nº 13.460/2017, a Lei que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

É claro que o objetivo é atender ao espírito geral da norma, que pretende simplificar os processos e procedimentos administrativos, bem como, coibir exigências dispensáveis ou desnecessárias, sendo uma diretriz interpretativa de caráter inovador.

Em razão disso, estabeleceu no *caput* do art. 3º da LLE, se tratar de direitos da pessoa natural ou jurídica oponíveis contra o Estado, com larga aplicação, inclusive nos assuntos ambientais.

Sobre o inciso XII, cumpre alertar que a expressão "não prevista em lei", é relativizada e não comporta interpretação literal, eis que no sistema de proteção ambiental, o espectro normativo é amplo, especialmente quando derivado dos Conselhos colegiados. Os éditos desses órgãos podem ser aplicados, desde que razoáveis e ligados ao tema ambiental.

Aplicável diretamente ao direito ambiental, o disposto no art. 3º, XI, da LLE, que expressamente determina "não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico", que dentre outras condições mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação (BRASIL, 2019).

A discussão sobre este tipo de exigência é objeto de diversos recursos nos procedimentos administrativos, quando da negativa de licenciamentos que requerem encargo adicional sem base legal, violando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade e inviabilizando totalmente projetos da iniciativa privada. Em suma, priva o empreendedor de gozar de seus direitos de exercer atividades econômicas, ou até mesmo restringindo o uso legal e garantido dentro de sua propriedade privada.

Neste sentido, em sua análise sobre a LLE, Farias cita que para estes casos o Projeto da Lei Geral de Licenciamento Ambiental – PL 3729/2004, prevê a possibilidade de interposição de recurso administrativo no período de até trinta dias para

a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo de cumprimento, além de estabelecer a impossibilidade de o empreendedor ficar responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas (FARIAS, 2020). O autor descreve que:

> Trata-se de uma medida necessária, pois ajuda a evitar as exigências desproporcionais ou sem base legal, que por vezes não passam de verdadeiros disparates dos órgãos ambientais a que o empreendedor se submete para não comprometer o cronograma de investimentos ou para não perder o *timing* do negócio. Com efeito, não faz sentido algum exigir medidas compensatórias não diretamente relacionadas aos impactos ambientais causados pela atividade poluidora, uma vez que é preciso configurar a existência do nexo de causalidade. Logo, é possível exigir condicionantes sociais, desde que os impactos sociais a serem compensados ou mitigados tenham relação direta com a atividade poluidora. (FARIAS, 2020)

Novamente sobre a questão de exigências desproporcionais impostas, surge a questão da vulnerabilidade quanto ao tempo dos atos. Pela análise realizada até este ponto, a inviabilização de projetos da livre iniciativa por muitas vezes decorre da falta de eficiência da administração pública, políticas públicas que não solucionam problemas. Disto decorrem as inúmeras leis, que mesmo teoricamente adequadas, não têm efeito na prática diária dos usuários dos serviços da administração pública.

Por fim, mesmo sendo a atividade exercida lícita, possível e necessária, a diferença do *timing* com relação aos atos da administração pública pode ser fatal para a iniciativa privada.

Destaca-se, novamente, que a análise busca extrair a consequência prática, que em verdade, visa o exercício das atividades econômicas sem óbices, para tanto, objetiva que os trâmites burocráticos necessários não sejam eivados.

Ocorre que tanto aqueles que exercem atividades econômicas, quanto os agentes públicos, têm que mudar o paradigma de produção de bens, entendendo que somente com a consciência socioeconômica e ambiental é possível o desenvolvimento sustentável.

É preciso criar instrumentos jurídicos que garantam direitos e consolidem políticas públicas que causem integração com aqueles que exercem atividades econômicas, para que a sustentabilidade seja alcançada. O papel do Estado não é exercer a atividade econômica, porém deve governar, liderar, incentivar e estabelecer prioridades conforme as características locais, e assim promover a sustentabilidade eficiente.

Contudo, a eficiência e a celeridade pretendidas na LLE elaborada não vêm surtindo efeitos nas relações que objetivava regulamentar. Isto porque, mesmo buscando

criar um instrumento jurídico que solucionasse problemas decorrentes da intervenção errônea do Estado sobre o exercício das atividades, que por muitas vezes as inviabiliza, não houve a readequação procedimental nos órgãos e entidades da administração pública, principalmente no âmbito municipal.

3 A (IN)EFICIÊNCIA e (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Em sua grande maioria, as atividades econômicas são realizadas dentro da relação pessoa física ou jurídica e o Município, já que é dentro do órgão municipal - secretarias e gabinetes -, que ocorre a maior movimentação daqueles que pretendem empreender.

Rech (2007, p. 18) ao citar Platão refere que a cidade organizada deve não só regular as atividades, mas criar e garantir emprego às pessoas, ou seja, promover e criar oportunidades. Porém, ressalta que o centralismo do poder, no Estado Moderno, traz prejuízos à autonomia das cidades e limita a competência dos homens construírem sua própria dignidade e exercerem a democracia de forma mais plena.

Ao tratar do federalismo e proteção do meio ambiente, Antunes (2019, p. 59 – 91) considera que parece "razoável entender que a melhor opção para uma gestão pública sustentável do meio ambiente seja a adoção de legislação centralizada na União, com a descentralização da gestão".

Assim, na esfera da cidade, do município, encontra-se o ambiente onde o Direito realmente acontece, e também as condições organizacionais sobre as quais a vida pode se configurar de maneira justa ou injusta. As autoridades locais devem apenas ser instrumentos de concretização e coordenação de projetos, orientando e criando políticas públicas (RECH, 2007, p. 33)

Infelizmente, é constatação histórica que não em poucas oportunidades, as normas estaduais e municipais são feitas sob pressão local. Por vezes, as leis que outorgam atribuições aos estados e municípios são produzidas com vistas ao enfraquecimento de atividades fiscalizatórias, aqui ressalta-se o baixíssimo nível institucional da maioria de nossos estados e municípios, que levam a controles menos efetivos e *standards* mais permissivos (ANTUNES, 2019, p. 59 – 91).

Em decorrência das dificuldades existentes no âmbito municipal, Antunes refere:

> Contudo, ainda há muita dificuldade na capacitação das autoridades locais para o desempenho de tarefas que, no nível local, terão menos custos e serão desempenhadas de forma mais eficiente e rápida. Não há dúvida de que o poder local se devidamente capacitado e empenhado na tarefa pode com muito mais eficiência proteger um patrimônio que se encontra no solo municipal do que um administrador em uma distante capital. (ANTUNES, 2019, p. 59-91).

Ocorre que, a falta de eficiência e a deficiência estrutural e procedimental da administração pública, principalmente na esfera municipal, acaba não gerando a proteção ambiental pretendida. Segundo Rech e Rech (2016. p. 461), "na maior parte das vezes, os municípios não conseguem construir um projeto de município sustentável".

Ainda, refere-se que "as políticas públicas com radicalismos ideológicos devem ser substituídas por políticas públicas inteligentes, de inclusão socioambiental; políticas essenciais para o bem-viver e que nos unam e garantam sustentabilidade" (RECH, GULLO, SCUR, 2019, p. 37).

No plano da efetividade, o princípio delineado por Montesquieu (1991, p. 13) começa no município, isto porque, em perfeito exame, no seu livro Espírito das Leis refere que "as leis devem estar relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade", ou seja, com a realidade local onde mora o povo.

A efetividade é constatada quando a conduta daqueles a quem se dirigem as normas coincide com o conteúdo delas, portanto, quando obedecida, observada e respeitada. Enfim, a "efetividade é o óbvio, o lógico, como resultado da real conduta que deve ser praticada pela sociedade, em face da realidade social, cultural, religiosa, geográfica, etc., cientificamente constatada" (RECH; RECH, 2016, p. 463).

No plano da eficiência, entende-se que se trata dos resultados das políticas públicas impostas por normas do direito. Portanto, a eficiência das leis está nos resultados concretos obtidos, que podem ser medidos por metas acompanhadas e avaliadas. Ocorre que, infelizmente, a administração pública não tem como prática cobrar resultados. Decorrente desta constatação, Rech afirma que "a ineficiência de determinados atos da administração pública, cujas consequências são desastrosas e os resultados são sentidos e suportados pela presente e futuras gerações"(RECH; RECH, 2016, p. 483).

Mais, “sem a observância do princípio da eficiência, não existem normas inteligentes, não há segurança quanto ao desenvolvimento sustentável nem garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado ou preservação da biodiversidade” (RECH, GULLO, SCUR, 2019, p. 49). Portanto, conclui-se que “a eficiência pressupõe que atos da administração pública sejam praticados com conhecimento científico acerca da área objeto de decisão” (RECH, GULLO, SCUR, 2019, p. 49).

Neste sentido, especificamente quanto à eficiência nos atos, serviços e políticas do Estado - aqui caracterizado pelos órgãos públicos, BUCCI (2002, p. 176) afirma que:

> (...) um serviço eficiente não é apenas do ponto de vista do usuário, apenas em um mau serviço; é principalmente uma manifestação do Poder Público que utiliza recursos materiais e humanos reservados pela caixa comum e que se afasta da sua razão de ser, que é atuar para a realização de interesses públicos.

Mesmo existindo discussão sobre o conceito de eficiência, isto porque, envolve questão subjetiva sobre o que seja um bom serviço, uma boa gestão, uma boa política, o princípio da eficiência não pode ser meramente discricionário ou subjetivo. Eficiência, em se tratando de política pública, deve, obrigatoriamente trazer resultados positivos para aquilo que se propõe para ter razão de existir, ou de continuar existindo.

Para tanto, nos atuais níveis de tecnologia e metodologias existentes, toda política pública deveria ser implantada com plano de aplicação, metas a serem atingidas e forma de auferimento de resultados. Assim, a afirmação quanto a políticas públicas eficientes no âmbito de proteção ao meio ambiente, é certeira: “eficiência é prevenir resultados negativos”(RECH, GULLO, SCUR, 2019, p. 51).

Mais, “o procedimento para prática do ato eficiente é muito mais importante do que o ato em si, pois o ato só será eficiente se for precedido por fundamentos científicos, que são externados no devido processo científico”(RECH, GULLO, SCUR, 2019, p. 51).

Portanto, a aplicação da LLE é falha em razão da falta de eficiência e efetividade dos atos administrativos decorrentes da relação que pretende regular. Especificamente sobre questões ambientais emergentes, como no licenciamento ambiental, que é um dos procedimentos mais utilizados pelos empreendedores, alguns juristas brasileiros ressaltam que:

> Ainda que a gestão e o planejamento ambiental busquem melhorar a eficácia do licenciamento e a diminuição dos impactos ambientais, a realidade mostra

> que tal afirmativa não vem ocorrendo, pois o licenciamento ambiental tem sido tratado como um instrumento excessivamente burocrático. Além disso, há grande deficiência no pós-licenciamento, não se atendendo a exigência de reavaliação constante da eficiência das condicionantes fixadas e dos riscos gerados com a atividade. (BENJAMIN; LEITE, 2014)

Contudo, tendo o sistema de licenciamento ambiental, como um dos maiores pontos de conexão entre aqueles que exercem atividades econômicas e a administração pública, afirma-se que o sistema possui inúmeros problemas estruturais, dentre os quais se destaca: (1) a falta de estrutura do órgão ambiental, tendo grande déficit de recursos humanos e materiais, trazendo consequências diretas a análise crítica dos estudos ambientais e concessões de licenças; e (2) a ingerência política e econômica que fazem prevalecer os interesses particulares na emissão de licenças. (BENJAMIN; LEITE, 2014)

A LLE apesar de recente, objetivou trazer melhoramentos nos procedimentos administrativos, infelizmente, tornou-se mais uma norma que, dentre tantas, não apresenta efetividade, eficiência e unidade, conduzindo à lugar algum. Quando Rech e Rech (2016, p. 41) alerta que até hoje "os prefeitos ainda não descobriram que cidades planejadas não precisam de dinheiro, mas de "cabeças pensantes" e capazes de usar a lei como instrumento efetivo de planejamento", reflete sobre a capacidade técnica dos agentes que operam na administração pública.

Por óbvio, não se exige que o administrador, legislativo ou o Judiciário dominem conhecimento sobre a área de todos os atos que tramitam em seus gabinetes, como exemplo, urbanismo, energia, educação, segurança, saúde, meio ambiente, etc., vez que nem sempre a legitimidade, a competência e a eficiência andam juntas. Entretanto, é necessário que os atos sejam precedidos do devido processo científico ou que sejam resultado de uma construção epistêmica. (RECH, GULLO, SCUR, 2019, p. 49).

O mínimo que se espera dos agentes públicos responsáveis por conduzir procedimentos administrativos das políticas públicas, é que tenham expertise sobre a matéria e a atividade tratada. Seja nos procedimentos mais simples, até os mais complexos, que envolvem questões ambientais, sendo os agentes públicos capacitados e preparados para lidar com sua função, inúmeros problemas poderiam ser evitados.

Atualmente, o trâmite dos procedimentos que ocorrem dentro dos órgãos municipais, a depender do tamanho do município, são extremamente desordenados e confusos. Em muitos casos não há sequer um termo de referência, listando os

documentos necessários para aprovação de solicitações e requerimentos - seja ela de qualquer natureza ou complexidade.

A desordem referida faz com que o usuário tenha que refazer os trâmites inúmeras vezes, com novas condicionantes inesperadas a cada etapa, e não consiga programar corretamente o cronograma de suas atividades. Em razão disso, e por depender da administração pública, acaba desistindo de empreender na área pretendida.

O somatório de problemas organizacionais, ou seja, de falta de qualificação de pessoal, falta de interesse dos servidores, falta de prazos para retorno de solicitações e falta de material de trabalho refletem diretamente no setor privado. Não são isolados os casos de empreendedores que acabam por atuar na irregularidade em razão da dificuldade de acesso e de transpor etapas dos procedimentos.

Muitos direitos estão expressos na Constituição Federal, mas nem sempre são garantidos, porque dependem de políticas públicas que permitam levá-los até o cidadão. Assim, o Estado, principalmente no âmbito municipal, precisa sentir as necessidades do povo, ser mais eficiente, mais rápido e menos oneroso, a forma de atingir estes objetivos é estruturando as cidades - ou seja, inclusive a administração pública.

Para tanto, a eficiência das políticas públicas e das leis, está no resultado obtido, que devem ser constantemente avaliados, porque medem efetividade e legitimidade. Neste sentido:

> É necessário, também para medir a eficiência das leis, que as políticas públicas sejam efetivamente adotadas, no sentido de cumprir os objetivos e as diretrizes estabelecidas, pois, conforme afirma Bucci, os fatos políticos podem limitar ou comprometer o sucesso das instituições jurídicas, existindo muitas vezes uma grande distância entre a lei e a ação administrativa, uma ver que o Direito Administrativo é também um Direito Político. (RECH. 2007, p. 218)

É neste ponto que a LLE, mesmo trazendo obviedades, passa a ser necessária como ferramenta argumentativa na discussão de casos concretos, onde por exemplo, são exigidas certidões não previstas em lei ou medidas mitigatórias ou compensatórias não cabíveis. Não bastam apenas vãs tecnologias e sistema de informática, é preciso adquirir conhecimento para que se obtenha uma política sábia de conservação e desenvolvimento (WILSON, 1997, p.3).

Conclui-se referindo que a LLE deve ser usada como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público, que quando eficiente e eficaz permite que as

atividades econômicas sejam exercidas com excelência e o meio ambiente seja protegido.

Por fim, para que políticas públicas sejam eficientes, deve priorizar a tecnicidade da gestão eficiente, com tempo e planejamento coerente com a realidade local, entendendo que somente através da integração público-privada haverá sucesso e os resultados pretendidos.

4 CONCLUSÃO

A LLE ao regular a relação do setor privado e público, pautando pela observância de princípios constitucionais destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, e interpretada em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade, necessita ser absorvida pela administração pública.

Somente através da absorção dos princípios mencionados, a relação público-privada se desenvolverá com fluidez, tornando-se célere e trazendo eficiência e efetividade às políticas públicas das mais diversas áreas. Com a readequação dos procedimentos da administração pública, o objetivo da norma será atingido.

Mesmo trazendo obviedades, é ferramenta argumentativa na discussão de casos concretos, onde por exemplo, são exigidas certidões não previstas em lei ou medidas mitigatórias ou compensatórias não cabíveis. Assim, quando a aplicabilidade da norma é eficiente e eficaz, permite que as atividades econômicas sejam exercidas com excelência, inclusive protegendo o meio ambiente.

Porém, o que atualmente se constata em casos concretos diários é a ineficiência e ineficácia da norma, que não é aplicada como fora idealizada, principalmente no âmbito municipal.Notadamente, a administração pública não tem como prática mensurar os resultados das políticas públicas, fazendo com que a ineficiência, tanto de aplicabilidade, quanto das consequências venham a ser suportados por toda a sociedade, presente e futura.

Como referido na segunda seção, a desordem estrutural e procedimental da administração pública acaba por prejudicar aqueles que exercem as atividades econômicas, independentemente do seu porte ou área de atuação.

Por fim, em se tratando de políticas públicas de Direito Ambiental e Urbanístico, matérias com aplicabilidade direta no cotidiano das pessoas, é necessário

que sejam criados instrumentos jurídicos embasados de forma epistêmica e que solucionem problemas reais como o apresentado ao longo deste artigo. São necessárias políticas públicas baseadas em planejamento, para que cesse o insucesso de apenas remediar tardiamente questões importantes para o desenvolvimento sustentável e para a preservação do meio ambiente.

5 REFERÊNCIAS

ANTUNES; Paulo de Bessa. **Federalismo e proteção do meio ambiente: o papel do federalismo cooperativo.** Direito das Políticas Públicas. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO. Vol. 1, n. 2, jul./dez. 2019. pag. 59 – 91.

BENJAMIN; Antônio Herman. LEITE, José Rubens Morato. **Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos.** Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. 2v

BRASIL. **Lei nº 13.460 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm Acesso em 29 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.874 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm Acesso em 29 ago. 2021.

BUCCI, Maria de Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FARIAS, Talden. Análise dos efeitos da Lei de Liberdade Econômica no licenciamento ambiental. **Revista Consultor Jurídico. 2020.** Disponível em https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/ambiente-juridico-efeitos-lei-liberdade-economica-licenciamento-ambiental. Acesso em 29 ago. 2021.

FIORILLO; Celso Antônio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **A "Declaração de Direitos de Liberdade Econômica" (Lei n. 13.874/19) em face da proteção constitucional ao meio ambiente.** Revista Direito Ambiental e sociedade [recurso eletrônico] / Universidade de Caxias do Sul. – Vol. 1, n. 1 (jan./jun. 2011) Caxias do Sul, RS : Educs, 2020. Disponível em http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8598. Acesso em 29 ago. 2021

MONSTEQUIEU. **O espírito das leis.** 2. Ed. Trad. De Alberto da Rocha Barros. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2019.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.