

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Mariana Barbosa Cirne

**DESVELANDO UM PODER EXECUTIVO
DESENVOLVIMENTISTA E AVESSE À CONSTITUIÇÃO VERDE**
Um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos
presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016

**BRASÍLIA
2018**

Mariana Barbosa Cirne

**DESVELANDO UM PODER EXECUTIVO DESENVOLVIMENTISTA
E AVESSE À CONSTITUIÇÃO VERDE**

**Um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos
presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de pesquisa: (II) Constituição e Democracia.

Orientadora: Dra. Cláudia Rosane Roesler

Coorientadora: Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

BRASÍLIA

2018

MARIANA BARBOSA CIRNE

DESVELANDO UM PODER EXECUTIVO DESENVOLVIMENTISTA
E AVESSE À CONSTITUIÇÃO VERDE

Um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos
presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016

Tese apresentada como requisito
parcial para a obtenção do Título de
Doutora em Direito pelo Programa de
Pós-Graduação em Direito da
Universidade de Brasília.

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

Professora Doutora Cláudia Rosane Roesler (UnB - Direito)
Orientadora

Professora Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (UnB - Ipol)
Co-orientadora

Professor Doutor Manuel Atienza (Universidad de Alicante – Derecho)
Examinador externo

Professor Doutor Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto (UnB – Direito)
Examinador interno

Professora Doutora Marcia Diegues Leuzinger (Uniceub – Direito)
Examinadora externa

Professora Doutora Gabriela Garcia Batista Lima (UNB - Direito)
Examinadora interna (suplente)

Brasília, 11 de março de 2019.

*Para o meu urso selvagem, Gabriel,
Para a minha fada da natureza, Lara e
Para o meu companheiro de vida, Victor*

AGRADECIMENTO

Todo semestre começo as minhas aulas de Direito Ambiental perguntando aos alunos se eles já leram o art. 225 da Constituição. A resposta é sempre a mesma: ninguém leu. A maioria não passou do art. 5º. Peço, então, que eles preparem os seus corações. Podem deixar a emoção acontecer, as lágrimas caírem, porque lerão o artigo mais bonito e importante da Constituição. Ao menos na minha modesta opinião. Da primeira leitura, talvez aqueles alunos não passem a arrepiar, como eu, com o texto. No entanto, ao final de cada semestre, compartilhamos tanto o seu significado que percebo ter sido plantada uma semente ambiental. A partir dali, das nossas aulas, eles partem para uma vida profissional com um pouco mais de meio ambiente neles. Um pouco mais responsáveis pela concretização de um meio ambiente do qual eles fazem parte. Por me garantirem um pouco dessa mágica, que só a sala de aula parece conseguir realizar, o meu primeiro agradecimento vai para todos os meus alunos. Toda vez que eu entro em sala, vocês renovam as minhas esperanças de que posso fazer uma diferença na pauta ambiental. Com cada pergunta, dúvida, vocês mudam um pouco e, ao mesmo tempo, eu mudo junto. Nesse processo, moldaram e mudaram, em muitos pontos, o que eu pretendia dizer nesta tese. Por tudo que aprendi com vocês, deixo o meu sincero agradecimento aos meus alunos e ao Uniceub.

Como acontece no ambiental, esta tese foi construída com muita ajuda. Tanta gente me amparou neste percurso que será difícil nomear todos. Mesmo sabendo das injustiças que cometerei, passo a agradecer algumas das pessoas indispensáveis nesta caminhada.

Família querida, muito obrigada pelo apoio incondicional. À minha avó Wilma, a mais luxuosa de todas, e a toda a minha família de São Paulo por vibrarem comigo, sempre, em cada conquista. Mesmo de longe, sinto-me sempre acolhida por vocês. Obrigada, também, Renato e Pedro, meus irmãos queridos, pela torcida. À minha mãe, que também foi pai, devo tudo. Com ela

aprendi a olhar o mundo de uma maneira bonita, positiva, com um sorriso largo no rosto. A partir dela, aprendi que nada poderá nos parar.

Agradeço aos meus dois pais, que não estão mais aqui, mas que permanecem, apesar disso, tão presentes. Ao meu pai Auro, que mesmo partindo cedo, deixou seu exemplo de dedicação e garra em tudo que fez. Ao meu avô Sebastião, por me fazer sentir a mais amada do mundo, e por me ensinar tanto sobre a importância de fazer o certo. Amo vocês e sinto, todos os dias, as suas ausências.

Quando a gente mora longe da família pernambucana, acaba construindo outra que te acolhe, ama, e torce por você. Brasília me deu uma nova família. Gratidão, Marcos e Moema, minha família do peito e de todas as horas. Amo vocês. Minha eterna dívida à Renata, a melhor amiga que pode existir no mundo, para quem eu ligo quando nada parece fazer sentido. Juntas, renascemos das cinzas. Para a minha amiga Helena Dias, por ser o abraço que se precisa nas horas difíceis. E à amiga Carolina Ferreira, por sempre gargalhar diante de quaisquer dificuldades. Todo meu carinho também aos amigos Daienne, Fabiola, Dirlene, Noêmia, Ana Paula, Isabella, Rafael Dubeux e Priscila Spécie, por todo apoio no caminho.

Como tenho amigos em Recife que não se esquecem jamais de mim, obrigada Nadyeshka, Deygles e Waneskinha, Cradjo e Natália, por continuarem a fazer parte de cada conquista.

Gratidão aos meus amigos da Casa Civil por me ajudarem a pensar esta pesquisa e ter acesso ao material, especial à Paula Leal, Regis e Capi.

A Advocacia-Geral da União, instituição à qual tenho tanto orgulho de fazer parte, devo minha eterna gratidão. Não só por no meu cotidiano trabalho permitir que eu veja o meio ambiente de uma maneira concreta, mas também por acreditar nesta pesquisa e ter me concedido um afastamento de um ano, para concluir este trabalho. Obrigada amigos da PFE-IBAMA, com destaque para o meu amigo Cleiton, e à PFE-IPHAN.

Agradeço à minha segunda casa, UnB, pelo amparo. Obrigada meus companheiros de doutorado (Ricardo, Clarice, Bianchi), a equipe incrível de funcionários (valeu, Euzilene e Lia!) e tantos professores luxuosos (um especial agradecimento a Daniela Marques, Carina de Oliveira, Menelick de Carvalho).

Sou, ainda, eternamente grata aos meus incríveis grupos de pesquisa. Os debates e críticas neles foram indispensáveis para o amadurecimento deste trabalho. Obrigada, Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade, da Universidade de Brasília (GERN/UnB), em especial à professora Gabriela Lima, e ao Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, liderado pela Professora Márcia Leuzinger, por renovarem a minha fé no Direito Ambiental nacional, palpável, concreto e avaliável empiricamente. Gratidão ao “Grupo Percursos, narrativas, fragmentos: história do direito e do constitucionalismo”, da UNB, liderado pelo querido professor Cristiano Paixão, de que faço parte desde o início dos tempos, e que tem a equipe mais afiada e implacável da história, e ao Grupo de Pesquisa “Retórica, Argumentação e Juridicidade”, liderado pelos professores Isaac Reis e Claudia Roesler, por exporem as minhas falácias e demandarem de mim sempre uma argumentação mais consistente.

Como conseguirei agradecer o suficiente às minhas incríveis orientadoras? Nem sei. À deslumbrante Claudia Roesler, pela paciência em almoços-desabafo, pelas palavras gentis de apoio, e por saber exigir, com um olhar, um degrau a mais de empenho. À única Suely Araújo, pela parceria acadêmica e profissional, e por me acolher em meio ao caos do Ibama, para tirar minhas dúvidas. Moça, quando eu crescer quero ser como você.

Preciso, então, falar de Victor Cravo. Nem sei como conseguirei fazê-lo. Só de escrever o nome dele, e lembrar tudo que passamos juntos neste doutorado, meus olhos já se enchem de lágrimas. Somos uma equipe. Sem ele, este trabalho não existiria. Nem sei o que existiria. Obrigada, meu amor, por ser a serenidade, em todo momento de angústia; por embalar nossos filhos, nas minhas ausências; por ser a tranquilidade, nos meus momentos de excesso.

Sinto-me especial, quando me vejo refletida nos seus olhos. Sem você, nada disso faria sentido. Amo você, de todo meu coração, e jamais poderei agradecer o suficiente.

Desde a chegada de Lara no mundo, posso dizer que sou outra pessoa. É para ela o meu melhor sorriso e o meu desejo de um mundo melhor. Pensamos juntas, sempre, em defesa do meio ambiente. Ela faz parte deste trabalho. Reciclamos, salvamos os animais e amamos as árvores.

Desde a chegada do Gabriel, o mundo é novo, cheio de cores e sons. É pura natureza, de um amor verdadeiro, selvagem. Ele nasceu durante o doutorado e é, mais do que nunca, parte dele.

Obrigada, meus filhos, por entenderem a ausência. Obrigada Lara, por cada resposta “tudo bem, mamãe”, diante da negativa quase diária à pergunta “Já acabou a tese? Podemos ficar juntas agora?”. Obrigada, Gabriel, pelo “abraços” e olhares doces, mesmo em meio aos meus sumiços. Meus filhos, este trabalho é para vocês. Vocês são o meu mundo.

*“Quem anda no trilho é trem de ferro,
sou água que corre entre pedras -
liberdade caça jeito.”*
Manoel de Barros

RESUMO

Os argumentos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016 apresentam uma relação com interessantes significados entre o político e o jurídico. Neste contexto, as perguntas que desafiaram esta tese foram: Quais são os argumentos jurídicos e políticos utilizados para a decisão sobre os vetos que darão ensejo à legislação ambiental? Há concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do valor sustentabilidade nos subsídios e nas decisões presidenciais no veto? Os interesses protetivos, conservacionistas, desenvolvimentistas ou socioambientalistas prevalecem na decisão dos vetos? O Poder Executivo apresenta argumentos racionais e fundamentados para os seus vetos? Essas perguntas foram respondidas por meio de revisão bibliográfica, conjugada com pesquisa quantitativa e qualitativa de dados, por meio indutivo e dedutivo, sobre a argumentação das mensagens de veto e das manifestações ministeriais sobre os vetos em projetos de lei ambientais. Os resultados mostram um predomínio de argumentos jurídicos, produzidos, no entanto, pelo órgão político dos ministérios. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sustentabilidade não aparecem nas razões de veto, apesar de constarem em alguns subsídios. Os interesses desenvolvimentistas prevaleceram nas manifestações políticas e jurídicas. Desvela-se um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde. Foi proposto um modelo de análise e avaliação da argumentação jurídica dos vetos, pautado em Manuel Atienza, como instrumento hábil a melhorar os argumentos do Poder Executivo e contribuir com a concretização do Estado de Direito Ambiental, pautado na sustentabilidade possível.

Palavras-chave: veto; argumentação; meio ambiente; inconstitucionalidade e interesse público; sustentabilidade; modelo de análise e avaliação.

ABSTRACT

The arguments in the presidential vetoes in environmental bills from 1988 to 2016 have a relation with interesting meanings between the political and the legal. In this context, the questions that challenged this thesis were: What are the legal and political arguments used to decide on the vetoes that will give rise to Brazilian environmental legislation? Is there realization of the ecologically balanced right to the environment and sustainability value in the veto subsidies and presidential decisions? Are protecting, conservationist, developmental, or socioenvironmental interests prevalent in the veto decision? Does the Executive Branch provide rational and reasoned arguments for its vetoes? These questions were answered through a bibliographical review, coupled with quantitative and qualitative data search, through inductive and deductive methods, on the arguments of veto messages and ministerial manifestations on vetoes in environmental bills. The results show a predominance of legal arguments, produced, however, by the political body of the ministries. The right to environmentally balanced environment and sustainability do not appear in the veto reasons, although they appear in some subsidies. Developmental interests prevailed in political and juridical manifestations. It unveils a developmentalist Brazilian Executive Power and averse to the green Constitution. A model for analyzing and evaluating the legal arguments of vetoes, based on Manuel Atienza, was proposed as a tool to improve the Executive Branch's arguments and to concretize the State of Environmental Law, based on the possible sustainability.

Keywords: veto; argumentation; environment; unconstitutionality and public interest; sustainability; model of analysis and evaluation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais normas ambientais de 1988 a 2016.....	26
Tabela 2 - Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	96
Tabela 3 - Posições sobre a política ambiental brasileira	117
Tabela 4 - Frases-símbolo.....	118
Tabela 5 - Principais marcos da política pública ambiental.....	136
Tabela 6 - Vetos presidenciais – 2000 a 2016	148
Tabela 7 - Racionalidade jurídica do veto	199
Tabela 8 - Processos administrativos dos bagaços dos projetos de lei ambientais	222
Tabela 9 - Conteúdo do primeiro pedido de LAI.....	222
Tabela 10 - Assunto e respostas dos pedidos de LAI	224
Tabela 11 - Mensagens de vetos em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016	225
Tabela 12 - Exposição de motivo da MP do Código Florestal.....	226
Tabela 13 - Posições sobre a política ambiental brasileira com adaptações .	231
Tabela 14 - Racionalidade jurídica do veto com adaptações	232
Tabela 15 - Número de subsídios políticos, jurídicos e híbridos	276
Tabela 16 - Comparativo entre pedidos de veto e vetos acolhidos	276
Tabela 17 – Motivação dos pedidos de veto em números	279
Tabela 18 - Comparativo entre os pedidos e os vetos acolhidos do MMA, MCTI e MPOG	279

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Trâmite burocrático da sanção e veto	216
Figura 2 - Exemplo da Lei de Educação Ambiental.....	219
Figura 3 - Classificação das razões de veto.....	234
Figura 4 - Razões de vetos por ministério	242
Figura 5 - Vetos por inconstitucionalidade, interesse público ou concomitante em números	245
Figura 6 - Vetos por inconstitucionalidade, interesse público ou concomitante em proporção	245
Figura 7 – Razões de vetos por inconstitucionalidade, exclusiva ou conjugada com o interesse público.....	246
Figura 8 - Razões de veto por interesse público	252
Figura 9 - Razões de veto não-jurídicas.....	253
Figura 10 - Razões de veto jurídicas internas em porcentagem	259
Figura 11 - Argumentos jurídicos nas razões de veto em proporção	269
Figura 12 - Pedidos de veto por inconstitucionalidade, interesse público ou concomitante em proporção	277
Figura 13 - Argumentos de interesse público não-jurídico dos subsídios em proporção	278
Figura 14 - Argumentos jurídicos internos dos subsídios.....	287

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AgInt – Agravo Interno

AGU – Advocacia-Geral da União

ANA – Agência Nacional de Águas

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CC – Casa Civil da Presidência da República

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CD – Câmara dos Deputados

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

Cf. – Confira, conforme, confronte

CONJUR – Consultoria Jurídica

DENOR – Departamento de Normas da AGU

DOU – Diário Oficial da União

EC – Emenda Constitucional

EM – Exposição de Motivos

FCBN - Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

FNDF - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais

LAI – Lei de Acesso à Informação

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MC – Medida Cautelar

MC – Ministério das Comunicações

MCIDADES - Ministério das Cidades

MCTI – Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MF – Ministério da Fazenda

MinC – Ministério da Cultura

MJ – Ministério da Justiça

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME– Ministério de Minas e Energia

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MS – Mandado de Segurança

MSAÚDE – Ministério da Saúde

MSG - Mensagem

MT – Ministério dos Transportes

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OGM – Organismos Geneticamente Modificados

OCDE - Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento

PA – Processo Administrativo

PMCF - Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar

PNIA – Painel Nacional de Indicadores Nacional

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PRA - Programas de Regularização Ambiental

Probem - Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

Pet – Petição

PGF – Procuradoria-Geral Federal

PGR – Procurador-Geral da República

PL – Projeto de lei

PLV – Projeto de lei de conversão

RCL - Reclamação

RE – Recurso Extraordinário

RESP – Recurso Especial

SAG – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

SAJ – Subchefia para Assuntos Jurídicos

SAL-MJ – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEPPIR – Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial

SEP – Secretaria Especial da Pesca

SF – Senado Federal

SG – Secretaria-Geral da Presidência da República

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidade de Conservação

SUPAR – Subchefia de Assuntos Parlamentares

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA - Superintendência da Borracha

SUPAR – Subchefia de Assuntos Parlamentares

TCU – Tribunal de Contas da União

TRF 1º – Tribunal Regional Federal da 1º Região

UF – União Federal

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO	5
RESUMO.....	10
ABSTRACT.....	11
LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE FIGURAS	13
LISTA DE ABREVIATURAS.....	14
SUMÁRIO	18
INTRODUÇÃO	20
1. A CONSTITUIÇÃO VERDE E A SUSTENTABILIDADE	37
1.1 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ESVERDEAR DO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	37
1.1.1 <i>O ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E O VALOR DA SUSTENTABILIDADE POSSÍVEL COMO VALOR AXIOLÓGICO-FUNDANTE</i>	<i>64</i>
1.2 SIGNIFICADOS PARA O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – ART. 225	85
2. O INTERESSE PÚBLICO NA PAUTA LEGISLATIVA AMBIENTAL	100
2.1 O INTERESSE PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS	103
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAL DE 1988 A 2016 .	119
3. SANÇÃO E VETO NO PODER EXECUTIVO E ARGUMENTAÇÃO	138
3.1 ESCLARECENDO PORQUE SE DEVE ESTUDAR A ARGUMENTAÇÃO DE VETOS... ..	138
3.1.1 <i>A RELEVÂNCIA DO VETO E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO</i>	<i>141</i>
3.1.2 <i>ARGUMENTOS PARA SE VETAR</i>	<i>166</i>
3.2 O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SOBRE SANÇÃO E VETO NO PODER EXECUTIVO	201

4. ARGUMENTAÇÃO PARA SANCIONAR OU VETAR EM MATÉRIA AMBIENTAL	221
4.1 UMA EXPLICAÇÃO METODOLÓGICA	221
4.2 MATERIAL EXTERNO: AS MENSAGENS DE VETO	241
4.2.1 ANÁLISE DAS RAZÕES DE VETO.....	241
4.2.2 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA.....	258
4.3. MATERIAL INTERNO: SUBSÍDIOS POLÍTICOS, JURÍDICOS E HÍBRIDOS	272
4.3.1 ANÁLISE DOS SUBSÍDIOS POLÍTICOS E JURÍDICOS	274
4.3.2. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DOS SUBSÍDIOS JURÍDICOS.....	280
A) O DESPRESTÍGIO DO JURÍDICO	280
B) A CONFUSÃO ENTRE O POLÍTICO E O JURÍDICO.....	285
C) O PODER EXECUTIVO DOMINANDO A PAUTA POR MEIO DE ARTICULAÇÃO PRÉVIA AO VETO	289
D) A ATUAÇÃO DO MMA E DA CONJUR-MMA CONTRA O MEIO AMBIENTE.....	295
E) O DESENVOLVIMENTISMO FALANDO ALTO	303
F) A AVERSÃO À CONSTITUIÇÃO VERDE E À SUSTENTABILIDADE POSSÍVEL.....	314
4.3.3 A POBREZA ARGUMENTATIVA DAS CONJURS ALIADA À DESVALORIZAÇÃO DO JURÍDICO PELA CASA CIVIL.....	323
CONCLUSÃO	342
REFERÊNCIAS.....	350
ANEXO	398

INTRODUÇÃO

Em 2009, fiz uma viagem para conhecer as Cataratas de Foz de Iguaçu e lá encontrei uma nova perspectiva ambiental. Apesar de não esperar, o que me marcou naquele passeio foi, na verdade, a história da Usina Hidrelétrica Binacional Itaipu.

Explico, então, que não foram as grandes turbinas ou o transbordo das comportas que me impressionaram. Na visita guiada me foi esclarecido que a Usina foi construída em uma época (1975-1982) em que não existiam as preocupações ambientais de hoje¹. Apesar disso, por pressão dos órgãos de controle², os dirigentes da Usina foram posteriormente obrigados a implementar algumas medidas ambientais compensatórias. Foi construído, então, o canal da piracema e foram realizados a recomposição da mata nativa às margens do reservatório e um programa de restauração da mata ciliar pelos produtores rurais da mata ciliar³. Para a surpresa da Diretoria de Itaipu, essas medidas – que pareciam apenas mais custos - farão com que o reservatório e a geração de energia da Usina durem por mais anos, ante a redução do assoreamento e o

¹ A reparação dos danos ambientais causados ao Lago de Itaipu ainda está em discussão na Ação Civil Originária nº 1907-PR, proposta pelo Ministério Público Federal contra Binacional Itaipu, República do Paraguai e Ibama, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, mas sem julgamento de mérito (BRASIL, 2012).

² As medidas de compensação da Itaipu Binacional só ocorrem muito anos depois da usina ter sido construída e estar em funcionamento. Prova disso é a responsabilidade socioambiental só passar a integrar a missão institucional de Itaipu em 2003 (ITAIPU BINACIONAL, 2016; DEAN, 2002, p. 307-313).

³ O *site* da Itaipu Binacional esclarece que “além de servir de suporte para a fauna e flora regionais, a faixa de proteção do reservatório reduz a erosão, o assoreamento e a poluição do lago, pois se torna uma barreira contra as enxurradas e o vento”. Na margem brasileira do rio Paraná, tinha apenas 23% de florestas e 24,7% de matas exploradas em fase de regeneração natural, enquanto a agricultura já ocupava 50,3% das terras. O *site* explica ainda que: “Além da reposição florestal das margens do reservatório, a Itaipu apoia os produtores rurais da Bacia do Paraná III que desejam recompor a mata ciliar em suas propriedades. A mata ciliar é a vegetação das margens que funciona como um filtro de água em rios, córregos, riachos e lagos. Esta vegetação tem a capacidade de reter sedimentos e evitar a erosão. Também absorve a água das chuvas e garante o rio cheio mesmo durante as estiagens” (ITAIPU BINACIONAL, 2016).

retorno dos peixes ao rio Paraná. Não só o meio ambiente ganhou com as medidas compensatórias.

Naquela época eu era muito ingênua⁴ e fiquei maravilhada com a explicação. Passei a ver com outros olhos a concretização do capítulo ambiental da Constituição de 1988. Pensei que o exemplo da Usina Binacional Itaipu seria uma forma de demonstrar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que aparece na teoria dos livros: está previsto na Constituição, mas nem sempre está nas discussões práticas. Sempre me questionei sobre como poderíamos chegar a um meio termo entre a proteção ambiental e o desenvolvimento do país. O caso de Itaipu parecia apresentar um caminho possível⁵.

Na minha atuação perante o Supremo Tribunal Federal - STF⁶, percebi a importância do art. 225 da Constituição de 1988. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado dava ensejo a uma importante jurisprudência sobre a proteção ambiental⁷. O mesmo entusiasmo aparecia nos autores de Direito

⁴ Para uma avaliação qualificada dos graves problemas socioambientais causados pela construção da Usina Binacional de Itaipu, ver: Ziober (2009), para uma reconstrução da história de um período militar que se pautava no desenvolvimento; Mazzarollo (2003), para tratar sobre a resistência popular no período de construção, as desapropriações, os reassentamentos da população, as graves condições de trabalho na obra e o holocausto ecológico causado pela obra. Para conhecer os nefastos impactos na mata atlântica, nas relações diplomáticas e da dívida externa brasileira, ver: Dean (2002, p. 307-313).

⁵ Apesar de reconhecer que a minha visão sobre Itaipu é idealizada e distante das graves e irreversíveis consequências ambientais que este empreendimento causou, optei por manter a referência na introdução para dar transparência ao itinerário vencido na construção do objeto desta tese.

⁶ Sou procuradora federal desde 12 de novembro de 2007 (Portaria nº 1.530, DOU de 13 de novembro de 2007, Seção 2). Conforme o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2002 (BRASIL – À Procuradoria-Geral Federal (PGF) compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial). Na época da visita à Usina Itaipu, eu trabalhava na defesa das pautas ambientais, indígenas, de saúde, agrárias e de educação nos Tribunais Superiores da Procuradoria-Geral Federal. Entre as autarquias defendidas pela PGF, merece destaque a representação judicial do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

⁷ Nesse sentido, podem-se citar como exemplo, no Supremo Tribunal Federal (STF), os seguintes julgados: ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540 (mudança do código florestal), ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101 (importação de

Ambiental, ao denominar a Constituição de 1988 de “Constituição verde”, ante a força do art. 225⁸.

Dois anos depois, dentro do Poder Executivo⁹ pude perceber o embate que acontecia entre a proteção ambiental e o desenvolvimento do país na elaboração normativa ambiental. Na oportunidade do veto, alguns ministérios tinham posições desenvolvimentistas¹⁰ (como por exemplo o da Fazenda, o do Planejamento, Orçamento e Gestão e o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), enquanto outros ministérios defendiam posições mais preservacionistas¹¹ (como por exemplo o do Meio Ambiente e o dos Direitos Humanos¹²), outros mais conservacionistas¹³ (como por exemplo o do

pneus usados), ADI nº 4983 (vaquejada), ADI nº 4066 (amianto crisótila). Ver: Brasil, 2005; Brasil, 2012; Brasil, 2017; 2018.

⁸ Silva, 2011; Silva, S., 2006; Benjamin, 2015; Vieira; Oliveira, 2018.

⁹ Tive a oportunidade de trabalhar por quatro anos na Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (SAJ/CC). Neste período, fui Chefe de Gabinete, Assessora e Coordenadora do Centro de Estudos da Presidência da República. A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República é o órgão responsável pela emissão de parecer final sobre a constitucionalidade e legalidade dos projetos de atos normativos em fase de sanção e veto, conforme art. 36 do Decreto nº 4.176 (BRASIL, 2002a). Apesar dessa atribuição ter sido mantida, este decreto foi substituído pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL).

¹⁰ Os desenvolvimentistas se preocupam com o desenvolvimento econômico nacional, em detrimento da pauta ambiental (BRUZACA; ALMEIDA, 2018, p. 570-585; VIEIRA, PIMENTEL, VAZ, 2018, p. 162; CORBUCCI, 2003).

¹¹ Os preservacionistas defendem uma relação segregada entre o homem e a natureza, ante a destruição causada pela intervenção humana (BULZICO; GOMES, 2010, p. 5; DIEGUES, 2002, p. 29-30; LEUZINGER, 2007, p. 69; MCCORMICK, 1992, p. 31).

¹² Note-se que existe uma enorme variabilidade quanto aos temas e ao número de ministérios, diante das constantes mudanças na estrutura do Poder Executivo Federal, por meio de Medidas Provisórias como a de número 696, de 2 de outubro de 2015 (que extinguiu 9 secretarias especiais e ministérios), a de número 726, de 12 de maio de 2016 (que modificou a estrutura de 9 ministérios e secretarias especiais), e a de número 768, de 2 de fevereiro de 2017 (que cria a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos). Cf. Brasil, 2015; Brasil, 2016; Brasil, 2017. Em 23 de março de 2017, a estrutura brasileira do Poder Executivo Federal contava com 28 Ministros, o que se materializava em 22 ministérios, 2 secretarias especiais, a Casa Civil, a AGU e o Banco Central do Brasil (PRESIDENCIA, 2017).

¹³ Os conservacionistas pregam a necessidade de utilização racional dos recursos naturais e o combate ao desperdício (MCCORMICK, 1992, p. 30; FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2005, p. 238; LEUZINGER, 2007, p. 69).

Desenvolvimento Agrário¹⁴) e ainda alguns mais socioambientalistas¹⁵ (como a Secretaria-Geral da Presidência da República) pela sanção ou veto de um projeto de lei. Às vezes, os papéis desses ministérios se alteravam. Pouco se falava do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na decisão sobre propostas desenvolvimentistas, preservacionistas, conservacionistas ou socioambientalistas¹⁶, bem como na implementação do comando constitucional, aparecia, para pôr fim à controvérsia, o veto presidencial. Especialmente interessantes eram os argumentos pautados na inconstitucionalidade e no interesse público que eram levados pelos Ministérios (áreas técnicas e consultorias jurídicas) e pelas assessorias (jurídica – SAJ/CC e de mérito – SAG¹⁷/CC) da Casa Civil ao Presidente da República para a tomada de decisão. Fruto desses embates é a controversa legislação ambiental brasileira. Essa experiência no Poder Executivo me fez então questionar quais eram os argumentos jurídicos e políticos utilizados para a decisão sobre os vetos que deram ensejo à legislação ambiental. Quais fundamentos para essas decisões eram empregados para justificá-las.

Ponderei que seria possível construir uma tese que poderia contribuir para o debate jurídico, por meio de pesquisa quantitativa e qualitativa, baseada nas mensagens de veto, nas manifestações ministeriais (jurídicas e técnicas) e nos pareceres conclusivos jurídico (SAJ/CC) e de mérito (SAG/CC) sobre os vetos em projetos de lei ambientais.

¹⁴ Até 2016, existia o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ocorre que a Medida Provisória número 726, de 2016, fundiu-o com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Em seguida, por meio do Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016 (BRASIL, 2016b), a sua estrutura foi subordinada à Casa Civil da Presidência da República.

¹⁵ Os socioambientalistas defendem que o conceito de natureza indispensavelmente engloba a pauta de comunidades tradicionais e pequenos proprietários rurais, conjugando os elementos cultural, natural e social (SANTILLI, 2005, p. 31; FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2005, p. 253; MARÉS, 2002).

¹⁶ Conforme desenvolvido no capítulo 2 desta tese.

¹⁷ Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais.

Quando formulei o projeto de doutorado, pensei em analisar todas as leis ambientais no período de outubro de 1988 a dezembro de 2016¹⁸. Em seguida, percebi que seria mais proveitoso analisar os projetos de leis e medidas provisórias que deram ensejo a normas mais robustas ambientalmente, promulgadas neste período. Para não direcionar a pesquisa, foram escolhidas as leis apontadas como indispensáveis para o conhecimento do ordenamento ambiental¹⁹ em Manuais de Direito Ambiental²⁰. Cabe delimitar, ainda, que a pesquisa se pauta no meio ambiente natural²¹, pois incluir as facetas cultural, artificial e trabalhista tornaria o objeto de pesquisa amplo demais. Foram, então, escolhidos 28 projetos de leis que se transformaram em leis, ou medidas provisórias, sobre os seguintes temas: Desertificação, Nova Lei do Patrimônio Genético, Medida Provisória (MP) do Código Florestal, Código Florestal²²,

¹⁸ Por ter sido elaborada em diferentes momentos históricos, a legislação nem sempre é norteada pelas mesmas diretrizes, o que lhe confere um caráter fragmentário, carecedor de unidade e coerência (GOMES, 2009). Para minimizar esse problema, foram eleitas normas editadas sob a égide da Constituição de 1988, até dezembro de 2016, para permitir a coleta do material e a sua análise e avaliação.

¹⁹ Note-se que o uso desses Manuais de Direito Ambiental foi restrito, para delimitar o material a ser utilizado na análise quantitativa e qualitativa da tese.

²⁰ Para essa decisão, foram utilizadas as leis que se encontravam como fundamentais nas seguintes obras: Amado, 2014; Machado, 2015; Milaré, 2014; Antunes, 2014; Cureau; Leuzinger, 2013, p. 29-50. O material de pesquisa utilizado para construir a seção 2.2 (contextualização das políticas públicas ambientais) desta tese também colaborou com a definição das leis a serem estudadas dentro do marco temporal estabelecido.

²¹ Reconhece-se como espécies de meio ambiente: natural, cultural, artificial e do trabalho, conforme o STF estabeleceu na ADI nº 3540 (BRASIL, 2006e). O meio ambiente natural é aquele que envolve solo, água, ar atmosférico, flora e a interação entre os seres vivos e o seu meio. Existe uma relação intrínseca entre as espécies e o meio físico que elas ocupam (SILVA, 2011, p. 21). Parte-se, para definir o meio ambiente natural, do conceito inserido no art. 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/81 (“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”, BRASIL).

²² Apesar de tecnicamente a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, não ser um código, preferiu-se utilizar o texto “Código Florestal”, ante o amplo debate público e técnico que se apropriou deste termo. Não se deixa, contudo, de reconhecer que a ementa desta lei contém o seguinte: “Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.” Diversamente, a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (BRASIL), expressamente fala em Novo Código Florestal. Logo, em termos técnicos, a Lei nº 12.651 não seria um Código, mas sim uma Lei Florestal. Apesar disso, diante da ampla aceitação do termo Código Florestal (BARROS-PLATIAU; CARVALHO; SILVA,

Competências Ambientais, Bolsa Verde, Resíduos Sólidos, Mudança do Clima, Fundo Nacional de Mudança do Clima, Pesca e Aquicultura, Saneamento Básico, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Mata Atlântica, Florestas Públicas, Nova Lei de Biossegurança, Terceira MP da Soja Transgênica; Segunda MP da Soja Transgênica; Primeira MP da Soja Transgênica; Unidades de Conservação, Agência Nacional de Águas (ANA), MP do Patrimônio Genético, Educação Ambiental, Crimes e Infrações Ambientais, Recursos Hídricos, Antiga Lei de Biossegurança, Agrotóxicos, Fundo Nacional de Meio Ambiente e Ibama²³. Essas são as 28 principais normas ambientais identificadas no período de 1988 a 2016:

Leis ou Medidas Provisórias	Assunto
Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015	Desertificação
Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015	Nova Lei do Patrimônio Genético
MP nº 571, de 25 de maio de 2011, convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012	MP do Código Florestal
Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012	Código Florestal
Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011	Competências Ambientais
MP nº 535, de 2 de junho de 2011, convertida na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011	Bolsa verde
Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010	Resíduos Sólidos
Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009	Mudança do Clima
Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009	Fundo Nacional de Mudança do Clima
Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009	Pesca e Aquicultura
Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007	Saneamento Básico
MP nº 366, de 26 de abril de 2007, convertida na Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007	ICMBio
Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006	Mata Atlântica
Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006	Florestas Públicas

2012; PEREIRA, 2013), preferiu-se utilizá-lo na tese. Exclui-se, ainda, a palavra “novo” porque o correto seria a referência à Lei de 1965.

²³ Com exceção da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), da Lei nº 5197, de 3 de janeiro de 1967 (Lei de Proteção à Fauna) e da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Novo Código Florestal), a maioria das leis sobre a proteção do meio ambiente foram aprovadas e sancionadas após a Constituição de 1988 (BENJAMIN, 2015, p. 94). Cabe incluir, ainda, a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, em 1973, como importante inovação (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006, p. 83-108; LEUZINGER, 2007, p. 100).

Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005	Nova Lei de Biossegurança
MP nº 223, de 14 de outubro de 2004, convertida na Lei nº 11.092, de 12 de janeiro de 2005	Terceira MP da Soja Transgênica
MP nº 131, de 25 de setembro de 2003, convertida na Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003	Segunda MP da Soja Transgênica
MP nº 113, de 13 de junho de 2003, convertida na Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003	Primeira MP da Soja Transgênica
Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000	Unidades de Conservação
Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000	ANA
MP nº 2052, de 29 de junho de 2000, mantida no tempo como MP nº 2.186-16, de 2001	MP do Patrimônio Genético
Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999	Educação Ambiental
Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998	Crimes e Infrações Ambientais
Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997	Recursos Hídricos
Lei nº 8974, de 5 de janeiro de 1995	Antiga Lei de Biossegurança
Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989	Agrotóxicos
Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989	Fundo Nacional do Meio Ambiente
MP nº 34, de 23 de janeiro de 1989, convertida na Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989	Ibama

Tabela 1 - Principais normas ambientais de 1988 a 2016²⁴

Por estar trabalhando na Casa Civil na época da elaboração do projeto, solicitei e obtive cópia do material que no processo legislativo é conhecido como o “bagaço” do processo legislativo no âmbito Poder Executivo. Trata-se da junção de todos os documentos recebidos pela Secretaria-Geral da Presidência, não só dos ministérios, mas também da sociedade civil, para a tomada de decisão sobre a sanção ou veto dos projetos de lei. Fiz, então, uma avaliação preliminar neste material e percebi que as informações estavam incompletas. Por isso, solicitei, por diversas vezes, por meio da Lei de Acesso à Informação²⁵(LAI), durante a execução do projeto, os documentos que faltavam. Como minhas tentativas pelos meios institucionais foram infrutíferas, recorri à

²⁴ Diante da revogação da norma da ANBT que regulamentava as tabelas, quadros e figuras, preferiu-se, para organizar o trabalho, usar o termo tabela de uma maneira mais ampla para todos os quadros e tabelas. Paralelamente, há uma lista de figuras para os gráficos e figuras apresentados nesta tese.

²⁵ Trata-se dos pedidos n. 00077.001381.2016-26, 00077.000146/2017-18; 00077.000143/2017-84; 00077.000145/2017-73; 00077.000144/2017-29; 00077.000144/2017-29, realizados com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011d).

ajuda de funcionários públicos da Casa Civil para localizar os documentos - que são públicos - faltantes.

O acesso às mensagens de veto foi mais simples porque as quinze mensagens de veto estavam acessíveis no site do Portal da Legislação da Presidência da República (www4.planalto.gov.br/legislacao).

Identifiquei o problema de pesquisa (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sustentabilidade²⁶ nos vetos do Poder Executivo), o material de pesquisa (os subsídios e as razões de vetos), mas me faltava uma teoria para me ajudar a compreender meu problema em toda a sua complexidade.

No Grupo de Pesquisa Retórica, Argumentação e Juridicidades – GPRAJ, da Universidade de Brasília, encontrei o elemento que faltava no meu projeto. Com as reuniões e debates sobre o meu tema, entendi a importância da teoria da argumentação para justificar e compreender a tomada de decisão do Poder Executivo. Identifiquei na teoria da argumentação as ferramentas que me dariam a possibilidade de construir um modelo que me ajudaria a analisar e avaliar os subsídios e as razões dos vetos em projetos de lei e medidas provisórias ambientais. Uma perspectiva que se pauta em problemas²⁷ ajudou, ainda, a tornar mais consistente e viva a minha noção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do valor sustentabilidade.

Precisava delimitar ainda o que seria político e jurídico nos vetos. Isso porque no espaço dos vetos existe uma análise jurídica (quanto à constitucionalidade) e outra política e jurídica²⁸ (quanto ao interesse público). Como nas mensagens de veto o político e o jurídico aparecem juntos, e por isso nem sempre são de fácil distinção, proponho utilizar um critério formal-material

²⁶ A sustentabilidade possível é o valor fundamental do Estado de Direito Ambiental, com dimensão ética, social, econômica, jurídico-política e ambiental que vincula todas as decisões brasileiras, ética e juridicamente.

²⁷ Viehweg, 1979; Viehweg, 1997, p. 84; Roesler, 2013.

²⁸ Como será melhor explicado no capítulo 3, não se podem limitar as questões jurídicas à inconstitucionalidade, pois existem razões jurídicas sob o manto do interesse público.

para diferenciá-los. Para essa distinção, o caminho escolhido para identificar um veto por inconstitucionalidade foi verificar se os dispositivos da Constituição foram expressamente indicados nas razões de veto (formal) ou se os princípios constitucionais, em seus conceitos centrais, aparecem referenciados no texto (material). Os níveis de racionalidade legislativa jurídica de Manuel Atienza²⁹ foram o critério eleito para ajudar na separação entre o jurídico e o político e na avaliação dos argumentos jurídicos.

Nos subsídios, a separação das manifestações em jurídica e política foi mais simples, pois foi possível fazer uma divisão formal, a partir de quem produz a manifestação. Jurídica, para os documentos das Consultorias Jurídicas, e política, para os documentos das áreas técnicas dos ministérios. Essa separação, contudo, não impossibilitou que casos excepcionais (em que a área técnica trata da constitucionalidade ou de outras juridicidades; ou vice-versa) pudessem ser apontados na pesquisa, por meio de destaques no diário de pesquisa. A execução da pesquisa ainda demonstrou que existiam manifestações híbridas, elaboradas conjuntamente pelo jurídico e o político.

Ao reunir o material de pesquisa, as minhas inquietações profissionais, e os marcos teóricos adequados, foi possível formular as perguntas e as respostas desta tese de doutorado.

Diante de tal panorama, a problemática que desafia esta pesquisa é a seguinte: *A Constituição Federal de 1988 garantiu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no seu art. 225 e o valor da sustentabilidade. Questiona-se: quais são os argumentos jurídicos e políticos produzido pelo Poder Executivo no processo legislativo ambiental após a promulgação da Constituição de 1988? Há uma concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do valor sustentabilidade nos subsídios e nas decisões presidenciais no veto? Os interesses protetivos, conservacionistas, desenvolvimentistas ou socioambientalistas prevalecem na decisão dos vetos?*

²⁹ 1997, 2004; 2017.

O Poder Executivo apresenta argumentos racionais e fundamentados para os seus vetos?

Um percurso foi traçado para responder a essas perguntas.

No capítulo 1, o tema central foi a Constituição verde, materializada no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e no valor da sustentabilidade. Apesar de expresso no Texto Constitucional de 1988, parece indispensável discutir seu significado, não apenas simbólico, mas também de conteúdo. A inovação do capítulo ambiental é um divisor de águas para a implementação da pauta ambiental no Brasil. Por isso, será apresentado não só o sentido dessa elevação constitucional, em termos doutrinários, mas também o que se pode aferir desse direito, em termos axiológicos. Há, neste trabalho, uma preocupação dogmática, mas também zetética³⁰, sobre a proteção constitucional ambiental e o sentido de um Estado de Direito Ambiental. Esse passo é importante, pois será o ponto de partida para a codificação³¹ a ser utilizada na análise e avaliação dos argumentos, além de preencher um componente axiológico/fundante central: a sustentabilidade³².

Analisar a posição do Poder Executivo no tempo, quanto ao processo legislativo ambiental, é especialmente interessante por conta da posição brasileira, em âmbito internacional, quanto à defesa do meio ambiente. Isso

³⁰ Entende-se dogmática e zetética (VIEHWEG, 1979; VIEHWEG, 1997; ROESLER, 2013; FERRAZ JÚNIOR, 2001) como dois enfoques importantes para diferentes argumentações sobre o Estado de Direito Ambiental. No enfoque dogmático, acentua-se a preocupação com as respostas, buscando consolidar uma doutrina material que forme não só uma opinião aceita socialmente sobre o Estado de Direito Ambiental, mas que também possa orientar a ação e as decisões diante dos problemas brasileiros. A dogmática reconhece um horizonte, pautado nos limites culturais brasileiros, e dá segurança sobre a forma de decidir e atuar neste contexto. No enfoque zetético, por sua vez, acentua-se a preocupação com as perguntas sobre o Estado de Direito Ambiental, pois a segurança da dogmática precisa ser passível de questionamento. Almeja com isso flexibilidade. Tenta-se, por meio da zetética, rever os dogmas, e discursivamente, quando não se consegue revê-los, esses dogmas são fortalecidos pelas razões lançadas no debate.

³¹ A codificação em uma pesquisa qualitativa busca palavras ou frases curtas que simbolicamente tragam um somatório, capturem uma essência, e/ou evoquem um atributo de uma linguagem-base ou de um dado visual Cf. Saldaña, 2009, p. 3.

³² Canotilho, 2015; Padilha, 2010.

porque o Brasil é considerado um referencial nos debates internacionais sobre a defesa do meio ambiente³³. Apesar disso, não se tem conhecimento de muitos³⁴ estudos que avaliem se essa notoriedade internacional também se solidifica na construção da legislação nacional³⁵. Como a discussão sobre a proteção ambiental não deve se restringir ao âmbito internacional, é preciso que se pondere se são internalizadas³⁶ nos sistemas jurídicos nacionais as políticas públicas necessárias à implementação da pauta ambiental³⁷. O papel desempenhado pelo Poder Executivo no processo legislativo pode ser um interessante caminho a ser trilhado.

Como o veto não se restringe a argumentos jurídicos, menos ainda aos constitucionais, o capítulo 2 tratará do seu elemento político. Aqui serão desenvolvidas as correntes-chave da pauta ambiental para delimitar a codificação dos argumentos de interesse público não-jurídicos nos projetos de lei ambientais. Abordarei, em primeiro lugar o desenvolvimentismo. Em seguida, irei contrapô-lo às correntes ambientalistas, passando pelo preservacionismo, conservacionismo e socioambientalismo, atualizando esses conceitos para os debates de hoje. Pretendo demonstrar o desenvolvimento do movimento

³³ A década de 1990 foi um período em que a promulgação de leis ambientais colocou o Brasil na “vanguarda de certas questões ambientais no plano mundial” (LITTLE, 2003, p. 13). Houve, aqui, a “internalização no âmbito das decisões públicas da consciência da globalização dos problemas ambientais, que se traduz pela adaptação dos arcabouços jurídicos e organizacionais a compromissos internacionais” (BURSZTYN, 1993, p. 92). Ver também: Barros-Platiau, 2011; Barros-Platiau; Varella; Schleicher, 2004.

³⁴ Varella, 2005; Varella, 2009; Daibert, 2008, p. 323-345.

³⁵ Nesse sentido, a Agenda 21 traz no seu capítulo 28 a iniciativa de elaboração da Agenda Local e o papel das esferas de governo neste processo. Cf. Gugelmin et al., 2003, p. 92.

³⁶ Uma das estratégias para alcançar a sustentabilidade, em nível global, é a modificação dos sistemas que regulam nosso modo de vida, tanto no âmbito internacional, mas também no âmbito interno às nações, o que atesta a relevância desta pesquisa. Cf. Afonso, 2006, p. 12. Não se desconsidera, com isso, a importância da implementação. Sobre este ponto, ver: Benjamin, 2010.

³⁷ Ignacy Sachs (1993, p. 43-44), quando trata das estratégias de transição para o século XXI, inclui como uma de suas premissas fundamentais: “As estratégias eficientes de transição dependerão da ousadia das mudanças institucionais, da habilidade de projetar pacotes de políticas multidimensionais e da capacidade de se redirecionar o progresso tecnológico”. Em outras palavras, endossa a necessidade de ajustes institucionais no âmbito interno dos países.

ambientalista brasileiro, que cresceu após 1988 com reflexos nos marcos normativos ambientais. Ainda nesta parte, apresentarei as principais orientações políticas no período de 1988 a 2016, o que permitirá avaliar, no tempo, se isso implica diferença nas argumentações.

O capítulo 3 falará sobre os argumentos empregados para ensejar o veto no Poder Executivo. Esse passo é indispensável, pois esta tese se pauta na argumentação, com seu intento de dar razões fundamentadas para o convencimento³⁸, que além de ocorrer no debate público, incide entre a burocracia e o Presidente da República (subsídios políticos e jurídicos) e entre o Presidente da República e o Congresso Nacional (mensagens de veto). Justifica-se, nesta oportunidade, o relevo do estudo do veto para o Direito. Busca-se resgatar a dignidade da legislação³⁹ e compreender a racionalidade jurídica⁴⁰, ante a relevância desse processo para a democracia brasileira e para a definição da política pública ambiental.

Poucos são os trabalhos desenvolvidos nesse assunto (veto)⁴¹, e menos ainda aqueles que pretendem uma investigação dos argumentos jurídicos⁴², o

³⁸ Breton e Gauthier (2001, p. 14) marcam como característica comum das teorias de argumentação a “operação ou o processo segundo o qual se fornecem razões para convencer um interlocutor ou um auditório, ou ainda as próprias unidades dessa operação ou desse processo, os argumentos”.

³⁹ Waldron, 2003.

⁴⁰ Atienza, 1997; 2003; 2015.

⁴¹ Um dos poucos exemplos é o estudo de Bruce Ackerman (2009), mas se volta à discussão do desenho institucional dos Sistemas de Governo. Outros exemplos são os trabalhos de Vera Grillo (2000; 1992), mas a autora trabalha sobre a hipertrofia do Poder Executivo, logo, com perspectiva diferente daquela que se pretende desenvolver neste trabalho. Outro exemplo é dissertação da UnB de Pedro Abramovay (2010) que analisa a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil e, por uma análise empírica da edição de medidas provisórias, demonstra que o Congresso Nacional realiza controle ativo sobre os textos enviados pelo Executivo para concluir que a moldura constitucional brasileira permite o exercício do sistema de freios e contrapesos de acordo com uma visão democrática do princípio de separação de Poderes. Paulo Dallari (2015) revisita a Assembleia Constituinte de 1987/1988 para entender o trajeto que levou à configuração do veto na Constituição de 1988 e depois apresenta dados quantitativos da sua utilização, contrastando-os com as expectativas dos constituintes. Permanece não explorada, portanto, a temática desta pesquisa.

⁴² Ilustrando o descaso da academia quanto ao tema do processo legislativo (gênero que engloba a sanção e o veto), Felipe de Paula (2010, p. 67-75) aponta que em uma pesquisa, no ano de 2010, no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil do Conselho Nacional de Desenvolvimento

que reforça o interesse dos resultados desta tese. Pretende-se, com a pesquisa conceder transparência aos contornos da elaboração normativa e seus reflexos na democracia e na construção da cidadania⁴³. Ainda nesse capítulo, para fazer uso dessa matéria-prima, pareceu imprescindível entender como é o trâmite burocrático para subsidiar a decisão presidencial sobre o veto no âmbito da administração pública federal e a posterior comunicação entre Presidente da República e Congresso Nacional. Em outras palavras, é preciso conhecer o procedimento administrativo da sanção e do veto por dentro do Poder Executivo.

A análise e avaliação⁴⁴ dos argumentos foi desenvolvida no capítulo 4. Está dividida em duas fases.

Uma primeira, externa, em que as 101 razões de veto, enviadas por quinze mensagens presidenciais ao Congresso Nacional foram analisadas. Uma segunda, interna, em que se analisou 114 manifestações (jurídicas, políticas e híbridas) com 261 pedidos de veto e as respectivas razões. Foi identificado quem pleiteou os vetos e sob que justificativas (política ou jurídica) e em que hipóteses houve o seu efetivo acolhimento⁴⁵.

Por meio da pesquisa empírica quantitativa, sopesei no material de pesquisa: a) quais os ministérios que solicitaram vetos e tiveram seus pleitos acolhidos; b) quais os argumentos utilizados para acolhimento do veto: b.1) por inconstitucionalidade, b.2) por interesse público ou b.3) por ambos os fundamentos.

Científico e Tecnológico (CNPq) utilizando-se como palavras-chave “processo legislativo” apenas quatro grupos foram localizados. Em contrapartida, caso se procure grupos utilizando-se as palavras “direitos fundamentais”, poder-se-ão identificar 170 grupos acadêmicos.

⁴³ Cattoni, 2010; Benjamin, 2015; Silva, 2011.

⁴⁴ Segundo Manuel Atienza (2013, p. 424), a análise demanda tarefas de maneira conjunta: a) representar os argumentos, especialmente para as complexas; b) distinguir os elementos; c) analisar com detalhes cada parte. A análise, em regra, é um passo anterior à avaliação de uma argumentação. Só depois pode-se avaliar os argumentos, para entender como justificado, discordar ou demonstrar o seu equívoco (ATIENZA, 2013, p. 548).

⁴⁵ Conforme informações sintetizadas, por assunto, no anexo.

Por meio da pesquisa qualitativa, analisei quais são os argumentos de inconstitucionalidade (jurídico) e por interesse público (políticos e jurídicos) utilizados para essa decisão sobre o veto, por meio da junção entre a revisão bibliográfica dos primeiros dois capítulos e um modelo de análise pautado na teoria da legislação de Manuel Atienza⁴⁶ desenvolvido no terceiro. Foi possível constatar, por dentro: a) o desprestígio do jurídico; b) a confusão entre o político e jurídico; c) o Poder Executivo dominando a pauta por meio de articulação prévia; d) a atuação do MMA e de sua CONJURs contra o meio ambiente; e) o desenvolvimentismo falando alto; e f) a aversão à Constituição verde e à sustentabilidade possível. Os argumentos jurídicos, em seguida, foram objeto de uma avaliação, para identificar uma pobreza argumentativa das CONJURs, aliada a uma atuação de desvalorização dessas manifestações pela Casa Civil.

No contexto dos vetos por interesse público, identifiquei as razões não-jurídicas, para enquadrá-las em preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas ou desenvolvimentistas. Observei, então, qual dessas correntes prevalece nas decisões presidenciais.

Ainda nessa fase, analisei, no âmbito jurídico da constitucionalidade: se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição de 1988, foi utilizado como argumentação jurídica para o veto. Depois, analisei e avalei os argumentos jurídicos (constitucionais ou não) quanto à racionalidade legislativa, para indicar a presença dos seguintes níveis: i) linguística; ii) jurídico-formal; iii) pragmática; iv) teleológica; e v) axiológico-fundante. Agreguei, contudo, a esses critérios de racionalidade legislativa algumas peculiaridades dos critérios de coerência e universalidade, da racionalidade judicial, com o intuito de viabilizar um modelo de análise que pudesse observar a complexidade dos vetos⁴⁷. A revisão dos critérios de

⁴⁶ 1997; 2013.

⁴⁷ Cabe, desde o princípio, esclarecer que conhecemos a ampliação de níveis defendida por Manuel Atienza (2004, p. 89-112), mas optamos por manter os cinco níveis de sua obra original (ATIENZA, 1997), por entender que a razoabilidade (a exigência de que exista um equilíbrio,

racionalidade legislativa de Manuel Atienza (adicionando parâmetros da racionalidade judicial) se justificou na peculiaridade da decisão do veto, ao ocorrer dentro do Executivo, entre a racionalidade legislativa e a judicial. Esses foram os critérios adotados para verificar se os argumentos jurídicos dos vetos são consistentes racionalmente e se haveria como dar melhores razões.

Cabe registrar, por fim, que o desenvolvimento de pesquisa multidisciplinar⁴⁸ - entre Direito e Ciência Política⁴⁹ - permite desenvolver competências como a capacidade de debater de uma perspectiva jurídica, compreendendo pontos de vista diferentes e viabilizando, assim, capacidade crítica para avaliar as decisões jurídicas. As pesquisas em ciências sociais – como a desenvolvida nesta tese – também servem para examinar e entender uma operação humana (o veto), o que pode dar visibilidade a problemas e possíveis alternativas que não estavam claras⁵⁰. O Poder Executivo e a sua forma de decidir no processo legislativo ambiental é um tema inexplorado notadamente se considerado o foco desta tese. Compreendê-lo e questioná-lo pode gerar interessantes frutos sobre as dificuldades de implementar uma legislação em defesa da matéria ambiental. Saber onde estão os gargalos. Se os preceitos constitucionais são efetivos na decisão presidencial. Se os valores ambientais encontram espaço no Poder Executivo. Entender a argumentação

uma ponderação, na hora de obter os níveis anteriores) parece enfraquecer o nível ético, rebatizado como axiológico/fundante, elemento central para esta tese. O tema será melhor explorado no capítulo 3.

⁴⁸ Gustin; Dias, 2006.

⁴⁹ Amorim Neto, 2006; Peres, 2008; Alemán, Tsebelis, 2005; Limongi, 2006; Limongi, Figueiredo, 2001; Grohmann, 2003; Moya, 2005.

⁵⁰ Nesse sentido: "*We can't solve our social problems until we understand how they come about and persist. Social science research offers a way of examining and understanding the operation of human social affairs. It provides points of view and technical procedures that uncover things that would otherwise escape our awareness. Often, as the cliché goes, things are not what they seem, and social science research can make that clear.*" Traduzindo, "Não podemos resolver nossos problemas sociais até entendermos como eles surgem e persistem. A pesquisa em ciências sociais oferece uma maneira de examinar e compreender o funcionamento dos assuntos sociais humanos. Ele fornece pontos de vista e procedimentos técnicos que descobrem coisas que de outra forma escapariam à nossa consciência. Muitas vezes, como o clichê vai, as coisas não são o que parecem, e a pesquisa em ciências sociais pode deixar isso claro." (Tradução livre), Babbie, 1994, p. xxii.

jurídica lançada nestes processos pode ser uma relevante maneira de contribuir com a prática do direito ambiental. Para cumprir tal empreitada, a metodologia eleita foi a revisão bibliográfica, conjugada com pesquisa quantitativa e qualitativa de dados, por meio indutivo e dedutivo.

Esclareço, ainda, que decidi escrever esta tese porque me encontro dentro do contexto ambiental. Defendi o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, nos Tribunais Superiores, por quatro anos. Dou aulas de Direito Ambiental há seis anos. Trabalhei por quatro anos na elaboração normativa ambiental federal. Em outras palavras, sou pesquisadora, mas também faço parte⁵¹ deste processo. Defendo que aliar essa experiência à pesquisa científica pode apresentar a questão sob perspectiva especial⁵².

Inicialmente, pretendia me direcionar para os juristas – que geralmente tratam as leis como um dado posto⁵³, sem interesse no rico processo de elaboração normativa -, mas percebi, depois de iniciada a pesquisa, que esse público merecia ser ampliado. Esclareço o porquê. Por dois anos, saí da experiência de quem auxilia na elaboração das leis ambientais, para quem tem a difícil tarefa de executá-las. Após a minha passagem pela chefia da Procuradoria-Federal Especializada do IBAMA parece-me cada vez mais correto que esta pesquisa não deve se restringir aos juristas. O viés político também merece estudo.

Todos que trabalham para construir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – materializado pela legislação ambiental

⁵¹ Não só pela trajetória pessoal acadêmica e profissional, mas também porque entendo que o jurista é participante de uma prática social muito complexa – o Direito – e deve estar comprometido com a sua melhora (AGUILÓ REGLA, 2008, p. 22).

⁵² Cf. *"The special value of social science research methods is that they offer a way addressing such issues with logical and observational rigor. They let us pierce through our personal viewpoints and take a look at the world that lies beyond our own perspective."* Tradução livre: "O valor especial dos métodos de pesquisa em ciências sociais é que eles oferecem uma maneira de abordar essas questões com rigor lógico e observacional. Eles nos deixam atravessar nossos pontos de vista pessoais e dar uma olhada no mundo que está além de nossa própria perspectiva." Babbie, 1994, p. xxiv.

⁵³ Waldron, 2003.

infraconstitucional – merecem conhecer um pouco desse embate de forças entre a preservação e o desenvolvimento, assim como os argumentos jurídicos que são utilizados para justificar a decisão sobre o veto ou para criticar a inconsistência dessas razões. Isso parece-me importante para não só conceder transparência ao processo decisório, mas também para deixar evidente o embate de forças que envolve a elaboração normativa ambiental e dar mais concretude ao direito constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, central para o Estado de Direito Ambiental pautado na sustentabilidade.

1. A CONSTITUIÇÃO VERDE E A SUSTENTABILIDADE

A Constituição de 1988 é reconhecida como importante não só pela sua construção e participação popular⁵⁴, mas especialmente pelos direitos fundamentais que foram reconhecidos no seu texto. Como essa pesquisa investiga a aplicação do Texto Constitucional em matéria ambiental presente na argumentação do Poder Executivo, serão desenvolvidas neste capítulo as seguintes seções: 1.1 - o que significa a inserção da proteção ambiental na esfera constitucional; desdobrando-se na subseção 1.1.1 - O Estado de Direito Ambiental – para construir um sentido dogmático constitucional deste paradigma, pautado no valor sustentabilidade; e 1.2 - o conteúdo dogmático do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Passa-se, em seguida, ao desenvolvimento dessas etapas.

1.1 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ESVERDEAR DO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Proteger e preservar o meio ambiente é um direito de solidariedade que demanda, necessariamente, a conjugação de esforços. Isso porque o meio ambiente envolve uma tutela transindividual⁵⁵. Destina-se a todo o gênero de vida, não restrito ao humano, desvinculando-se de critérios patrimoniais, ao abandonar a ideia tradicional de direito subjetivo⁵⁶. Não se resume a pretensões individuais ou coletivas, mas, sim, difusas. Diante da natureza difusa⁵⁷ do meio

⁵⁴ Para aprofundar o tema participação popular na Constituinte de 1988, ver: Coelho, 1988, Barbosa, 2009; Pretto, 2009, p. 9; Carvalho Netto, 2006, Brasil, 1991, p. 73.

⁵⁵ Gomes, 2009; Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 47-48. Ou metaindividual, segundo Padilha, 2010, p. 177; Pope, 2017, p. 331. Paulo Affonso Leme Machado (2015, p. 148) defende o mesmo, mas se utiliza da justificativa de que o bem jurídico ambiente é complexo. Para estudar a complexidade do meio ambiente, ver: Leff, 2003.

⁵⁶ Leuzinger; Varella, 2014, p. 302-303, Benjamin, 2015, p. 84; Leite, 2015, p. 169, Canotilho, 2001.

⁵⁷ Direitos difusos são diferentes dos direitos coletivos: Os direitos coletivos são direitos pertinentes a uma categoria social ou a um grupo juridicamente vinculado, enquanto os direitos

ambiente, demonstra-se indispensável a conjugação de esforços para que se alcancem os resultados que serão benéficos para toda a humanidade⁵⁸.

A constitucionalização pode ser um relevante meio de avançar no propósito de efetivar os direitos fundamentais⁵⁹. Em uma época de globalização do debate constitucional, nem todos se dão conta do avanço extraordinário que as constituições significam na evolução dos povos e dos regimes políticos contemporâneos⁶⁰. Isso porque há aqui um papel simbólico, mas também prático, da norma constitucional no processo civilizatório⁶¹. O que se pretende esclarecer é que a consagração do direito fundamental ao meio ambiente tem duplo significado: a) em primeiro lugar, afirma o valor do meio ambiente para assegurar a dignidade humana⁶²; e b) em segundo lugar, permite que o direito

difusos são pertinentes a todos ou a cada um, direitos com sujeitos indeterminados e objeto indivisível (PIOVESAN, 1993). Os valores ambientais foram tutelados pela Constituição como direitos difusos, com características diversas às do direito de propriedade e com uma ideia de Direito que transcende a concepção tradicional, havendo instrumentos jurídicos que permitem a sua concretização (LEUZINGER, 2007, p. 37; PADILHA, 2010, p. 176-181; BENJAMIN, 2008; BENJAMIN, 2015).

⁵⁸ Como será desenvolvido neste trabalho, o conceito de humanidade não se restringe aos interesses humanos, ao se reconhecer um valor intrínseco e indissociável à natureza. Apesar de se falar da humanidade, como esta pesquisa avaliará a efetividade no ordenamento brasileiro, parece importante delimitar os benefícios dentro da fronteira nacional.

⁵⁹ Nesse sentido, Sarlet; Fensterseifer, 2014, Benjamin, 2015; Neves, 2009. Há de se concordar com a afirmação de Manuel Atienza, em seu debate com Claudia Roesler (2007, p. 46-47) de que “estamos vivendo dentro de um paradigma de Direito que se caracteriza pelo papel fundamental atribuído à Constituição, sobretudo porque a validade das normas, em especial das normas legislativas, depende de sua adequação à Constituição, e não unicamente a critérios formais e procedimentais, se não também a critérios materiais”. Essa premissa endossa a conclusão de que o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é passo muito importante para a proteção ambiental, assim como a noção axiológica da dignidade da pessoa humana em um paradigma do Estado de Direito Ambiental. Não se pretende dizer com essa afirmação, contudo, que este desenvolvimento não seja possível sem um Texto Constitucional como se pode observar nos avanços do Reino Unido (POPE, 2017, p. 322-324), por exemplo, demonstram que uma evolução do direito ambiental é possível por outros meios. Isso não exclui, contudo, a importância da inovação das constituições ambientais, como tendência ambiental relevante em andamento.

⁶⁰ Para se aprofundar sobre o papel do constitucionalismo, ver: Paixão; Bigliuzzi, 2008; Rosenfeld, 2003. Para estudar sobre o papel dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito, ver: Carvalho Netto, 1998.

⁶¹ Benjamin, 2015, p. 84, Sarlet; Fensterseifer, 2014.

⁶² Figueiredo; Leuzinger; Nuzzi Neto, 2010, p. 12; Vieira; Oliveira, 2018, p. 541; Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 50-51. Essa relação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana já foi reconhecido pelo STF no

ao meio ambiente seja transformado em norma constitutiva fundamental da ordem jurídica, meio necessário para que o indivíduo e a coletividade possam desenvolver todas as suas potencialidades e enfim, para que a vida social possa ser conduzida para alcançar a sustentabilidade⁶³. Em outras palavras, a positivação do direito fundamental ao meio ambiente nos textos constitucionais pode desempenhar um importante papel simbólico e prático na sua concretização, em um novo paradigma⁶⁴ ambiental, pautado na solidariedade.

Desde o surgimento do Constitucionalismo, uma enorme parte dos direitos de liberdade e de igualdade já se encontravam expressos nos textos constitucionais⁶⁵. No entanto, a maioria das constituições não contava com os direitos de solidariedade em seus textos. Muitos países⁶⁶ passaram, então, a constitucionalizar a proteção ao meio ambiente. Surge, então, uma tendência mundial de elevação constitucional do mais emblemático dos direitos de solidariedade: a proteção ambiental⁶⁷. Muitos autores chamam esse processo,

juízo da ADI nº 4066/DF, sobre o amianto crisótila, ao se conferir interpretação sobre o inciso V do § 1º do art. 225 da Constituição (BRASIL, 2018c).

⁶³ Silva, 2011, p. 229; Padilha, 2011, p.166; Pope, 2017, p. 327.

⁶⁴ Defende-se, aqui, uma ideia de paradigma como um conjunto de crenças, valores e técnicas partilhado por uma comunidade (KUHN, 2009, p. 220). Para o desenvolvimento do conteúdo deste paradigma, este trabalho se vale da junção da dogmática e da zetética (VIEHWEG, 1979; VIEHWEG, 1997; ROESLER, 2013), como enfoques relevantes para os argumentos a serem aceitos por essa comunidade no paradigma do Estado de Direito Ambiental.

⁶⁵ Canotilho, 2015; Padilha, 2010, p. 35-46, Sarlet; Fensterseifer, 2014; Gomes 2009, p. 28-30.

⁶⁶ Podem-se citar os seguintes exemplos: Constituições da Iugoslávia (1974), Grécia (1975), Portugal (1976), Argélia (1976), China (1978), Espanha (1978). Na América: Equador (1979), Peru (1979), Chile (1980), Guiana (1980), Honduras (1982), Panamá (1983), Guatemala (1985), Haiti (1987) e Nicarágua (1987), Cf. GOMES, 2009. José Afonso da Silva (2011, 36; 45-48) dá destaque à Constituições da Alemanha (1949), Suíça (1957), Bulgária (1971), União Soviética (1977) e de Portugal (1976).

⁶⁷ Márcia Leuzinger e Marcelo Varela (2014, p. 300) explicam esse fenômeno como uma *constitucional confluence* que ocorreu com um terço dos Estados do planeta, ao alterarem suas constituições para incluírem valores ambientais. Herman Benjamin (2008, p. 2) a define como “uma irresistível tendência internacional, contemporânea do surgimento e do processo de consolidação do direito ambiental”. Há uma transformação do modelo de Estado, para incorporar o meio ambiente como um dos objetivos a ser perseguido nas decisões estatais. A nova ideia de Estado – o Estado Ambiental – surge na Alemanha e depois se expande pelo mundo (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a, p. 67). Confirmando essa tendência internacional, a *World Commission on Environmental Law of International Union for Conservation of Nature* (IUCN) publicou, em 2016, a *World Declaration on the Environmental Rule of Law*, contendo os objetivos

que permanece em andamento, de o esverdear do Direito Constitucional⁶⁸. O nascimento do *Direito Constitucional Ambiental*.

Ao analisar comparativamente a constitucionalização do meio ambiente, Herman Benjamin⁶⁹ identificou cinco bases comuns nos textos. São elas: a) a compreensão sistêmica, o que determina o tratamento das partes a partir do todo; b) o compromisso para não empobrecer a Terra e sua biodiversidade; c) a atualização do direito de propriedade, sob a orientação da sustentabilidade; d) o respeito ao devido processo ambiental, garantindo o contraditório, com processos decisórios transparentes, democráticos e bem-informados; e e) a constante preocupação com a sua implementação, em busca de resultados. Esses são os elementos centrais do Direito Constitucional Ambiental, em perspectiva comparada⁷⁰.

O Brasil faz parte dessa tendência mundial. Apesar de não tratar expressamente da proteção ao meio ambiente em nenhum de seus textos constitucionais anteriores⁷¹, o processo Constituinte de 1987-1988 foi especialmente preocupado com este aspecto⁷². Tanto é assim que do trabalho

e fundamentos para construção de Estado de Direito Ambiental em âmbito nacional, regional e internacional. Cf. IUCN, 2016.

⁶⁸ Sarlet; Fensterseifer, 2014; Benjamin, 2015, p. 87-88; Souza, 2018, p. 637-638; Padilha, 2010, p. 155-202; Pope, 2017, p. 319-324.

⁶⁹ 2008; Benjamin, 2015, p. 92-93.

⁷⁰ Em resumo, Herman Benjamin (2008, p. 15) explica: “Um exame da experiência estrangeira revela que a norma constitucional comumente estabelece uma obrigação geral de não-degradar, fundamentaliza direitos e obrigações ambientais, ecologiza o direito de propriedade, legitima a intervenção estatal em favor da Natureza, reduz a discricionariedade administrativa no processo decisório ambiental, amplia a participação pública, atribui preeminência e proeminência à tutela da Natureza, robustece a segurança normativa, substitui a ordem pública ambiental legalizada pela constitucionalizada, reforça a interpretação pró-ambiente e, por fim, enseja o controle da constitucionalidade da lei sob bases ambientais.”

⁷¹ Machado, 2015, p. 147; Silva, 2011, p. 48; Padilha, 2010, p. 156; Cirne, 2016b. Ressalte-se, contudo, que já existia nas constituições anteriores referência a caça, florestas e pescas, mas não da maneira sistematizada, com uma preocupação ambiental, o que só acontece em 1988.

⁷² Nesse sentido: “O momento histórico no Brasil do processo constituinte foi um momento de redemocratização, no qual movimentos sociais e populares trouxeram à baila um conjunto de reivindicações, dentre as quais a inserção no texto constitucional de um capítulo garantindo a todos o direito ao meio ambiente sadio”. Cf. Silva, 2006. Para aprofundar estudos sobre o aspecto ambiental da Assembleia Constituinte, ver: Santilli, 2005, p. 53-58; Cirne, 2016b.

constituente surgiu o Capítulo VI (Do Meio Ambiente), do Título VII (Da Ordem Social), na Constituição de 1988. Trata-se de apenas um artigo – o 225 – mas que traça de maneira moderna e avançada as balizas da proteção ambiental e consagra no texto brasileiro as cinco bases comuns da constitucionalização do meio ambiente⁷³. Transcreve-se o texto abaixo, ante a sua centralidade para esta tese:

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

⁷³ Alguns autores defendem que o Texto Constitucional do art. 225 foi influenciado pelas diretrizes principiológicas resultantes da Conferência de Estocolmo de 1972 (PADILHA, 2010, p. 157; LEUZINGER, 2007, p. 75; SILVA, 2011, p. 71-72; BENJAMIN, 2015, p. 113), mas os debates da constituinte de 1987-1988 parecem não deixar transparecer essa influência (CIRNE, 2016b). Apesar de reconhecer a centralidade do art. 225 da Constituição de 1988 para a pauta ambiental, sabe-se da quantidade de dispositivos que explícita ou implicitamente tratam do tema no Texto Constitucional, o que materializa uma ordem pública ambiental. Para este tema, ver: Silva, 2011, p. 49-52; Padilha, 2010, p. 156-157; 198-200; Benjamin, 2015.

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º 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.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas⁷⁴.

⁷⁴ BRASIL, 1988. Como este trabalho se pauta no texto editado pelo processo constituinte de 1987/1988, não consta na transcrição acima a modificação do texto concretizada pela Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017 (BRASIL, 2017c), que incluiu um parágrafo sétimo com o seguinte conteúdo: “Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.” Adverte-se, contudo, que se trata de uma inclusão constitucional controversa, ante o seu descompasso com o julgamento da ADI nº 4983 (que declarou a inconstitucionalidade da vaquejada). A

Diante da inclusão de apenas um artigo, que se materializa em um capítulo do meio ambiente, pode surgir a seguinte pergunta: qual a importância de se ter um capítulo de proteção ao meio ambiente? Como se apresentará em seguida, o significado desse reconhecimento é enorme.

Há de se concordar que o novo capítulo do meio ambiente foi tão inovador que se pode dizer que a Constituição de 1988 é *eminentemente ambientalista*⁷⁵. Este é o ponto de partida deste trabalho. Com a constitucionalização, tem-se ganhos dogmáticos, com reflexos na forma de agir, pensar e na manutenção de um sistema jurídico. Ganha-se, com isso, um parâmetro para dar respostas aos problemas, no Brasil, que se apresentem⁷⁶. Concorda-se aqui com a argumentação doutrinária de que o capítulo ambiental é tão avançado que corresponde a um *esverdear* do marco normativo brasileiro⁷⁷. A Constituição brasileira de 1988 representa uma transformação extraordinária no tratamento jurídico a ser dado ao meio ambiente⁷⁸.

constitucionalidade da EC nº 96/17, inclusive, encontra-se pendente de análise de constitucionalidade na ADI nº 5728.

⁷⁵ Silva, 2011, p. 48.

⁷⁵ Silva, 2011, p. 48.

⁷⁶ Roesler, 2013, p. 52-53. Vale a aqui, o princípio da inegabilidade do ponto de partida, assumindo o reconhecimento do bem ambiental como ponto de partida, trabalhando-se a partir dele. Para uma discussão sobre o valor dogmático do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ver: Bello Filho, 2006.

⁷⁷ Isso se justifica porque o tema foi tratado de maneira tão ampla e moderna que transformou o Texto Constitucional em ambiental (SILVA, 2011, p. 48). A Constituição de 1988 pode ser denominada como *verde*, ante o destaque dado ao meio ambiente (MILARÉ, 2014, p. 147). Foi dado ao tema ambiental um tratamento amplo e diferenciado (LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 304). A inovação do capítulo sobre o meio ambiente deve, portanto, ser considerada um “divisor de águas” da história constitucional nacional (FURLAN, FRACALOSSO, 2010).

⁷⁸ Benjamin, 2008, p. 5; Padilha, 2010, p. 166. “No Brasil, em que pese a nossa persistente condição de país periférico, emergente ou em vias de desenvolvimento, já vem de algum tempo a tomada de consciência sobre a necessária correlação entre ambiente e qualidade de vida, preocupação de resto refletida na *constitucionalização* e na *legalização* da ecologia, do que resultou uma *nova atitude* diante dessa problemática, tanto no plano das ações individuais quanto no das decisões comunitárias e no da adoção de políticas públicas, inspiradas, todas elas, nos exemplos que nos vêm das nações que despertaram mais cedo para a importância e a gravidade das questões ecológicas.” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 1305). Marcelo Bursztyn (1993, p. 89-90) defende que a Constituição de 1988 refletiu o grau de consciência nacional sobre o problema ambiental e abriu espaço institucional para “uma ação mais intensa em termos de regulamentação, execução e fiscalização”. Apesar de reconhecer o avanço, Herman Benjamin (2015, p. 91) chama atenção para o fato de que no Brasil existe um desprezo

Isso porque a Constituição de 1988 sedimentou e positivou os alicerces normativos de um constitucionalismo ambiental, o Direito Constitucional Ambiental brasileiro.

Para entender o significado deste Direito Constitucional Ambiental, cabe esclarecer que a perspectiva de Direito adotada nesta pesquisa. Busca-se aqui ver o Direito como uma prática, a ser pensado a partir de problemas⁷⁹. Defende-se, por isso, que Direito possui solidez, mas também flexibilidade, elementos que podem ser incorporados no sistema, pela legislação ou pela interpretação⁸⁰.

No caso do Direito Ambiental Constitucional, o esverdear do marco normativo brasileiro significa que ele alcançou e pode aferir os ganhos de uma dogmática, ao passar a contar com essa solidez no Texto Constitucional. Os fundamentos do Direito, portanto, passam a ser revisado a partir da práxis jurídica, o que envolve a dogmática – com um dever de fundamentação mais sólido, colocado fora de dúvida em determinado contexto e momento cultural -, associado a uma zetética, que torna aquela ideia passível de revisão. Enquanto estes valores não são revistos -, se é que serão um dia revistos - isso acresce o grau de confiabilidade na dogmática, fortalecendo o sistema do direito, sem fechá-lo para possíveis mudanças. A zetética segue como uma possibilidade corretiva da dogmática, que não a fecha completamente. Dogmática e zetética são enfoques necessários e complementares. A junção dogmática e zetética parece, então fazer sentido, para deixar o Direito Constitucional Ambiental gerar efeitos no acontecer social⁸¹.

às normas constitucionais, apesar de hierarquicamente superiores, agregado a uma noção de obediência às normas legais ambientais ordinárias. As normas ordinárias parecem ter maior validade e implementação que o Texto Constitucional. Para conclusão parecida, sobre a constitucionalização do princípio da autonomia universitária, ver: Cirne, 2014.

⁷⁹ Viehweg, 1979; Viehweg, 1997; Roesler, 2013, Ferraz Junior, 2001.

⁸⁰ Viehweg, 1979, p. 88. Na verdade, como o autor de pauta em uma visão sociológica, o fator que coordena o comportamento, no ordenamento contemporâneo, segundo ele, é exatamente a Constituição.

⁸¹ Roesler, 2013, p. 55; Viehweg, 1997, p. 88.

Apesar de não negar os possíveis ganhos da zetética – com a possibilidade de revisão e o fortalecimento dogmático – pautar-se no Direito Ambiental Constitucional, sob uma perspectiva dogmática, permite orientar a aplicação pelos ganhos desta elevação da pauta, ao tornar o meio ambiente não só um direito subjetivo fundamental, mas também um fim e uma tarefa do Estado⁸². É ver no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecido dogmaticamente, um instrumento de resolução de dificuldades. Vê-lo como uma justificação de interpretação, para decidir conflitos. Reconhece-se, aqui, um princípio jurídico que pode guiar decisões, em um ordenamento justo, em prol da sustentabilidade.

O reconhecimento do Direito Constitucional Ambiental, em sua dogmática⁸³, representa, portanto, muitos ganhos no contexto brasileiro. Há o reconhecimento de uma teoria de direito material, associada a uma prática, que fixa uma teoria dogmática da interpretação, para orientar como os textos devem ser interpretados. Orienta, com isso, não só a legislação, mas também a aplicação do Direito. Esses enormes benefícios, aferidos dessa constitucionalização, podem ser enumerados em oito benefícios materiais⁸⁴,

⁸² Canotilho, 2001, p. 9.

⁸³ Cf. “A dogmática jurídica é estruturalmente formada por um ou mais dogmas fundamentais, conciliáveis entre si, e considerados incontestáveis, no sentido de que são tomados como ponto de partida que não se submetem a questionamentos, tendo sido postos como premissas básicas.” (ROESLER, 2013, p. 62). Ver também: Viehweg, 1997, p. 77-80; Ferraz Junior, 2001, p. 34-43.

⁸⁴ Para desenvolver essa enumeração dos benefícios doutrinários, partiu-se das seguintes obras: Benjamin, 2015, p. 95-107; Padilha, 2010, p. 155-202; Canotilho, 2015, p. 26-33, Canotilho, 2001, p. 9-18; Bello Filho, 2006, p. 226-253; Sarlet; Fensterseifer, 2014; Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 427-432. Herman Benjamin enumera os seguintes benefícios: a) o estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, base do regime de explorabilidade limitada e condicionada; b) a ecologização da propriedade e da sua função social; c) a proteção ambiental como direito fundamental; d) a legitimação constitucional da função estatal reguladora; e) redução da discricionariedade administrativa; e f) a ampliação da participação pública. No âmbito formal, enumera como benefícios: a) máxima premência e proeminência dos direitos, deveres e princípios ambientais; reconhecimento de direitos, deveres e princípios fundamentais; b) segurança normativa; c) substituição do paradigma da legalidade ambiental; d) controle de constitucionalidade da lei. Canotilho (2015, p. 26-27) defende 4 dimensões essenciais da juridicidade ambientais: a) direção garantístico-defensiva; b) dimensão positivo-prestacional; c) direção jurídica irradiante para todo o ordenamento; d) dimensão jurídico-participativa. Norma

construídos nesta pesquisa: a) *o estabelecimento de um regime de exploração limitado e condicionado, pautado no equilíbrio ambiental*; b) *a ecologização da propriedade, rural e urbana, e da sua função social*; c) *a proteção ambiental autônoma, como direito fundamental, orientada pelo princípio da solidariedade, protegida como cláusula pétrea e parte do núcleo essencial do ordenamento jurídico brasileiro*; d) *o dever de agir estatal e a legitimação da sua atuação*; e) *a redução da discricionariedade administrativa, com possível responsabilização*; f) *a transparência e a ampliação da participação social*; e g) *o reconhecimento de uma hermenêutica ambiental, com princípios ambientais*.

Passa-se, em seguida, a explicar o conteúdo deles.

a) *Estabelecimento de regime de exploração limitado e condicionado, pautado no equilíbrio ambiental*:

Decorre do reconhecimento da ideia de que os recursos naturais são finitos, o que admite a imposição de limitações e condições não só ao poder público, mas também ao privado. As limitações em questão são genéricas e abstratas. As condições decorrem de uma avaliação no caso concreto. Essa noção de utilização responsável – condicionada e limitada - dos recursos deve se pautar em uma ideia de equilíbrio ecológico. Percebe-se, com isso, que o equilíbrio é uma noção dinâmica e que, a depender das decisões tomadas, pode gerar novas alterações dos limites e das condições inicialmente acordados. Em matéria ambiental, as decisões podem mudar diante da complexidade do seu

Sueli Padilha (2010, p. 155-202) desdobra a constitucionalização da proteção jurídica do meio ambiente nos seguintes aspectos: a) o meio ambiente na Constituição federal de 1988; b) Estado de Constitucional Ecológico; c) compromisso da constitucionalidade ambiental; d) novo paradigma da juridicidade ambiental na Constituição de 1988; e) novo paradigma ético-ambiental na Constituição de 1988; f) dever de implementação do novo paradigma constitucional ambiental; g) direito fundamental ao meio ambiente; h) o meio ambiente como direito de natureza metaindividual; i) destinatários da norma constitucional ambiental; j) dever de solidariedade entre as gerações; k) o meio ambiente como bem jurídico autônomo; l) meio ambiente – um conceito multidimensional; m) o meio ambiente e sua assimilação na dimensão jurídica; n) abrangência do Direito Constitucional Ambiental. Na construção do conteúdo, de cada um dos benefícios, preferiu-se restringir as citações aos artigos da Constituição que endossam esses benefícios, excluído o art. 225, já transcrito anteriormente.

objeto, o que traz efeitos para o Direito. Prefere-se, aqui, valer-se do conceito de equilíbrio, ao invés da noção de dever genérico de não-degradar, ante a amplitude que pode ser dada a este conceito⁸⁵. O equilíbrio parece representar melhor o meio do caminho entre a preservação, de um lado, e a exploração sem limites, do outro. Não bastasse isso, ao se pautar na ideia de equilíbrio ecológico, essa noção parece melhor se encaixar na necessária compreensão sistêmica da pauta ambiental, o que merece espaço de destaque entre os benefícios a serem conferidos no ordenamento brasileiro. O bem ambiental determina o tratamento das partes, a partir do todo, e vice e versa, tendo como ideia subjacente o equilíbrio ambiental, o que também pode assegurar a manutenção da biodiversidade e dos processos ecológicos essenciais.

b) Ecologização da propriedade, rural e urbana, e da sua função social:

Decorre da mudança de um paradigma de Estado liberal/individual, passando pelo Estado social/coletivo, para um Estado solidário/difuso. O direito de um, ou de um grupo, não pode se opor ao bem de interesse público que se materializa no meio ambiente. Para solidificar a ecologização da propriedade foi necessária uma revisão da noção de direito de propriedade, seja ela urbana ou rural, para tornar concreto o componente ambiental inserido neles. Exatamente por isso, este é um dos principais elementos do Direito Ambiental Constitucional comparado. A propriedade supera um contexto privatista, para exigir outras obrigações, não restritas ao uso e ao gozo. A propriedade não se limita à posse e ao domínio, não podendo quem a detém usá-la como quiser.

A qualificação da propriedade por sua função social, no entanto, não se mostrou suficiente no contexto brasileiro para mudar a perspectiva privatista da

⁸⁵ No inciso II do art. 3º da Lei nº 6.938/81 (BRASIL), há um conceito de degradação bastante amplo, ao defini-la como “a alteração adversa das características do meio ambiente” estando o de poluição dentro do primeiro, nos termos do inciso III do art. 3º. Como se sabe que não existe nenhuma forma de viver sem usar os recursos ambientais, o que configura qualquer pessoa como usuário-pagador, a ideia de alteração adversa parece demasiadamente ampla. Diante dessa causa, é melhor utilizar uma noção de uso dentro do equilíbrio ambiental. Sabe-se que a Constituição não deve ser lida a partir das leis, mas diante desse conceito de degradação consolidado no ordenamento brasileiro, e recepcionado pela Constituição de 1988, parece preferível adotar o vetor expresso no Texto Constitucional: o de equilíbrio ambiental.

propriedade. Para modificar a matriz interpretativa, foi cogente a conjugação do benefício anterior (o estabelecimento de regime de exploração limitado e condicionado, pautado no equilíbrio ambiental), com a inclusão do componente ambiental dentro desse conceito, além de uma limitação ambiental na ordem econômica, expressa no art. 170, VI, da Constituição. Na concepção rural da função social da propriedade, foi inserido no inciso II do art. 186. Na concepção urbana da função social da propriedade está na função social da cidade, nos termos do art. 182. A ecologização da propriedade se deu, portanto, com a junção de três pilares: a) art. 225 (meio ambiente ecologicamente equilibrado); b) art. 170, VI, (a limitação da ordem econômica por valores ambientais); e c) a função social da propriedade, c.1) art. 186 (rural – junção dos componentes social, ambiental, racional e trabalhista) ou c.2) art. 182 (urbano – meio ambiente artificial)⁸⁶.

c) Proteção ambiental como direito fundamental, orientada pelo princípio da solidariedade, protegido como cláusula pétrea e parte do núcleo essencial do ordenamento jurídico brasileiro:

O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental, é o eixo central dos benefícios da constitucionalização brasileira. O Texto Constitucional reconheceu o direito fundamental no aspecto formal (inclusão no texto) e material (essencialidade do bem tutelado). Ao incluí-lo como um direito de 3^o (terceira) geração, pautado na

⁸⁶ Cf. “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.” e “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1^o O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2^o A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” (BRASIL, 1988).

fraternidade e solidariedade⁸⁷, conferiu-se uma interpretação diferenciada dele, no mesmo patamar dos demais direitos fundamentais. O meio ambiente não é mais colocado em segundo plano, pois passa a ser um bem de proteção autônoma, digno de respeito e consideração. Passa a ser visto em patamar de igualdade com os outros direitos fundamentais, em uma perspectiva de direito subjetivo. Em termos instrumentais, isso o torna passível de afirmação por controle de constitucionalidade, seja para retirar normas infralegais incompatíveis, seja para uma eventual colisão entre direitos fundamentais. Torná-lo um direito fundamental confere não só a sua proteção diante de um conflito de normas, mas também o benefício da sua aplicação imediata, prevista no §1º do art. 5º da Constituição⁸⁸. Ao ser incluído no rol de direitos fundamentais, tornou-se ainda cláusula pétrea, nos termos do inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição⁸⁹, o que impede a sua abolição por proposta de emenda constitucional. Confere-se, com isso, maior segurança jurídica à sua manutenção no texto. Diante do fato de estar inserido no núcleo essencial do ordenamento jurídico brasileiro, abonou-se também a vantagem deste direito não poder ter obstado, em sua concretização, pelo princípio da reserva do possível⁹⁰. Bem se vê, portanto, que o reconhecimento como direito fundamental está no centro dos benefícios da dogmática constitucional possíveis.

d) Dever de agir estatal e a legitimação da sua atuação:

Passa-se, com isso, a exigir uma ação estatal na concretização da proteção ao meio ambiente, presente não apenas no *caput* do art. 225, mas sobretudo nas normas do § 1º, que impõe deveres ao Estado. O Texto Constitucional impôs, então, uma atuação estatal efetiva e obrigatória. Não se trata de uma faculdade, mas sim de um dever. Note-se que este Estado não se

⁸⁷ Como será desenvolvido na subseção 1.1.1, a solidariedade se transmutará na sustentabilidade como valor do Estado de Direito Ambiental.

⁸⁸ Cf. “Art. 5º. (...) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL, 1988)

⁸⁹ Cf. “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais.” (BRASIL, 1988)

⁹⁰ Canotilho, 2010b, p. 14; Benjamin, 2015, p. 99.

resume à administração pública, materializada no Executivo, englobando também o Legislativo e o Judiciário. Na ação do Poder Executivo, não só se impõe pensar e implementar políticas públicas ambientais, mas também se confere legitimidade para atuar em seu poder de polícia, de maneira autoexecutória e coercitiva. Na atuação legislativa, compele a permanente revisão dos parâmetros normativos, podendo-se definir novas limitações ou condições, a depender do equilíbrio ecológico daquele momento. Na atuação judicial, exigirá a concretização, no julgamento dos casos concretos, diante das ações ou omissões que envolvam a pauta ambiental. Materializa-se, portanto, em um dever positivo estatal de agir. O reconhecimento do dever afasta eventuais questionamentos quanto à preservação da esfera privada, pois se legitima a atuação estatal, que detém amparo no Texto Constitucional. Exige-se um dever integrativo da administração, que não se limita a impor uma ação ao Estado, mas também a legítima frente a objeções particulares. Isso porque os particulares também estão abarcados nessa responsabilidade ampliada pela pauta ambiental.

e) Redução da discricionariedade administrativa, com possível responsabilização:

Impõe-se, na tomada de decisão administrativa, a consideração dos valores ambientais e a apresentação de justificativas na hipótese de afastar a sua aplicação. Mesmo que se pretenda afastá-la, na avaliação do caso concreto, diante da presença de outros diretos, isso precisa estar devidamente justificado, o que demonstra um dever de racionalidade nas decisões. Os conceitos de conveniência e oportunidade, portanto, tornam-se mais restritos, pois a administração pública precisa ao menos ponderar o componente ambiental na sua decisão. É preciso considerar, entre as possíveis respostas possíveis e viáveis, aquela que será menos gravosa ao equilíbrio ambiental. Note-se, inclusive, que a omissão desses deveres pode ensejar a responsabilidade administrativa, civil e criminal dos gestores. A tripla responsabilidade prevista no § 3º do art. 225 engloba pessoas jurídicas ou físicas, independentemente de elas

serem públicas ou privadas⁹¹. Os gestores, ao se omitirem dos deveres ambientais, responderão por suas ações e omissões.

f) Transparência e a ampliação da participação social:

Ao se conferir não só direitos, mas também deveres ao privado e ao público quanto à pauta ambiental, ampliou-se a noção de responsabilidade quanto à sua efetividade. Para tanto, junto ao reconhecimento do direito ao meio ambiente, agregaram-se instrumentos que permitem o seu questionamento, tanto na esfera administrativa, como na judicial. Houve, aqui, clara preocupação com a efetividade do direito ao meio ambiente. Trata-se de uma conjugação do direito de informação, indispensável para o exercício da participação social, que impõe transparência na decisão, e a apresentação de justificativas que podem ser eventualmente questionadas pela sociedade. Permite-se, para a sua defesa, não só o exercício do cidadão, em âmbito judicial, por ação popular, conforme art. 5º, inciso LXXIII⁹², mas também o direito de petição, em âmbito administrativo, a qualquer interessado, nos termos do art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”⁹³. Merece destaque, ainda, a legitimação do mandado de injunção, previsto no art. 5, inciso, LXXI, ante a omissão de norma que torne inviável o exercício dos direitos ambientais e da cidadania ambiental⁹⁴, como maneira de participação social.

g) Reconhecimento de uma hermenêutica ambiental, com princípios ambientais:

⁹¹ Cf. “Art. 225 (...) § 3º 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.” (BRASIL, 1988).

⁹² Cf. “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;” (BRASIL, 1988).

⁹³ Cf. “XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”

⁹⁴ Cf. “LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;” (BRASIL, 1988).

Ao se reconhecer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, desdobram-se deste valor alguns princípios ambientais. Perceba-se que com isso a interpretação passa a ser diferenciada, ao se preocupar com a concretização do desenvolvimento sustentável, com o uso racional dos recursos, com a possibilidade de renovação ecológica, presente na ideia de equilíbrio ecológico, com a precaução, diante da ausência de segurança sobre a extensão dos danos, e com o princípio da equidade, que prescreve a solidariedade entre as gerações presentes e futuras. Há de se citar, também, os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador como maneira de solidificar uma responsabilidade ambiental ampliada. Estes princípios são extraídos do Texto Constitucional para colaborar com as interpretações e garantir avanços na pauta ambiental. Por meio do princípio da vedação ao retrocesso se evita a não atuação, ante o dever estatal de agir, assim como se permite questionar a eventual atuação insuficiente. Note-se que estes princípios não precisariam estar expressos textualmente, mas por estarem pode-se extrair deles a finalidade estatal de sustentabilidade, que decorre da solidariedade. Por meio deles, permitem-se importantes avanços no espaço de interpretação e de aplicação do Direito Constituição Ambiental brasileiro.

Há de se reconhecer que esses benefícios materiais só são possíveis porque a constitucionalização do Direito Constitucional Ambiental trouxe conjuntamente com estes aspectos materiais, os seguintes aspectos instrumentais: a) a interpretação das normas infraconstitucionais deve se dar em respeito ao Texto Constitucional; b) caso estejam em desconformidade, caberá controle de constitucionalidade; c) conferiu-se uma maior segurança normativa, por ser cláusula pétrea, parte do núcleo essencial e exigir quórum e procedimento diferenciado para as emendas constitucionais; e d) formou-se uma ordem pública ambiental, sistematizada; e e) permitiu um reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais por meio principiológico.

Apesar de se reconhecer que a concretização do Direito Ambiental Constitucional brasileiro ainda tem um longo caminho a ser percorrido, não se

podem desconsiderar os enormes ganhos dessa conquista normativa, frutos não só de seu aspecto material, mas sobretudo da interpretação deste conteúdo.

A dogmática brasileira do Direito Ambiental Constitucional tem importantes vitórias no âmbito judicial. Exatamente por isso, pretende-se analisar e avaliar se o mesmo processo de ganhos se repete no Poder Executivo, no momento de decisão final sobre o processo legislativo.

A título ilustrativo, e para que este argumento de ganhos não se restrinja a afirmações teóricas, em seguida foram identificados alguns desses benefícios dogmáticos do Direito Constitucional Ambiental nas decisões do STF⁹⁵. Apontar julgados com esses ganhos dogmáticos, que atestam não só o aspecto instrumental da segurança jurídica – decorrente do controle de constitucionalidade e de eventual uso de instrumentos de judicialização –, mas também o benefício material, pautado sobre o Direito Constitucional Ambiental. Os exemplos parecem reforçar os proveitos materiais e processuais do Direito Ambiental Constitucional:

- a) *Estabelecimento de um regime de exploração limitado e condicionado, pautado no equilíbrio ambiental.* O Julgamento da ADI nº 3937, sobre o amianto crisótila, representa uma mudança de entendimento do STF pautada no equilíbrio ambiental, visto que se reconheceu a constitucionalidade do seu banimento, no tempo, ante a característica cancerígena do elemento⁹⁶. Neste caso, houve uma mudança de

⁹⁵ Sabe-se, contudo, que os deveres decorrentes do Texto Constitucional não se resumem à concretização do Poder Judiciário. Em verdade, este trabalho reafirma essa perspectiva ao propor um estudo do Poder Executivo, mas entende relevante demonstrar certa concretude de algumas decisões judiciais sobre o tema, como maneira de reconhecer uma dogmática do Direito Ambiental Constitucional. Cabe, ainda, justificar que as decisões do STF não se resumem a avanços na pauta ambiental, como se pode exemplificar com o julgamento sobre o Código Florestal (ADI n. 4901, 4902, 4903, 4937), concluído em 28.2.2018, mas com acórdão não publicado até a conclusão desta tese.

⁹⁶ No julgamento, foi acordado, conforme o Informativo 874 (BRASIL, 2017i): “No caso, a Lei 9.055/1995 admite, de modo restrito, o uso do amianto, de modo que a legislação local não poderia, em tese, proibi-lo totalmente. Porém, no momento atual, a legislação nacional sobre o tema não mais se compatibiliza com a Constituição, razão pela qual os Estados-membros passaram a ter competência legislativa plena sobre a matéria até que sobrevenha eventual nova lei federal. A Corte ressaltou que o processo de inconstitucionalização da Lei 9.055/1995 se operou em razão de mudança no substrato fático da norma. A discussão em torno da eventual necessidade de banimento do amianto é diferente da que havia quando da edição da norma

posição o STF, que tem papel de destaque a audiência pública sobre o tema, ao se compreender melhor o conceito de equilíbrio ambiental ante os perigos para a saúde humana e os impactos da natureza gerados por uma substância como o amianto crisótila. Outro exemplo de regime de exploração limitado é o reconhecimento da constitucionalidade da ampliação dos índices de reserva legal do Código Florestal de 1965, na ADI nº 1516⁹⁷. Neste caso, os índices de proteção da reserva legal na área de floresta, dentro da Amazônia Legal, passaram de 50% para 80%, caracterizando uma limitação, geral e abstrata a todas as posses e propriedades. A revisão dos índices, por meio de lei, se justificou diante do aumento dos números de desmatamento na região. A mudança legislativa que ampliou os índices de preservação foi endossada judicialmente, frente ao necessário equilíbrio ambiental.

- b) *Ecologização da propriedade, rural e urbana, e da sua função social*. No julgamento do STF, em sede de mandado de segurança, o conflito entre reserva extrativista e reforma agrária foi julgado em benefício do meio ambiente, conferindo-se leitura mitigada ao direito de propriedade⁹⁸. Defende-se, aqui, que a preservação pode obstar a exploração humana. Preservar também é um objetivo legítimo, que não pode ser afastado pelo direito de propriedade ou posse. No caso do recurso extraordinário nº 605482, a primeira turma do STF firmou posição de que o imóvel construído em área de preservação permanente deve ser demolido, privilegiando-se o princípio da proteção ao meio ambiente, o que não pode ser afastado pelo direito de propriedade⁹⁹. No julgamento da ADI

geral. Se, antes, tinha-se notícia de possíveis danos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da substância, hoje há consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma segura.”

⁹⁷ No julgamento da ADI nº 1516, o plenário do STF firmou posição de que: “Embora não desprezíveis as alegações da inicial, concernentes à possível violação do direito de propriedade, sem prévia e justa indenização, é de se objetar, por outro lado, que a Constituição deu tratamento especial à floresta Amazônica, ao integrá-la no patrimônio nacional, aduzindo que sua utilização se fará, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.” (BRASIL, 1999d).

⁹⁸ No Julgamento do MS nº 25.284, da Relatoria do Min. Marco Aurélio, ficou acordado que “Ante o estabelecido no art. 225 da CF, conflito entre os interesses individual e coletivo resolve-se a favor deste último. (...) Não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária. PROPRIEDADE – MITIGAÇÃO. O direito de propriedade não se revela absoluto”.

⁹⁹ No Julgamento do RE nº 605482 AgR/SC, da Relatoria do Ministro Dias Toffoli, a primeira turma acordou que: “Imóvel construído em área de preservação permanente. Determinação judicial para sua demolição. Direito de propriedade. Circunstâncias fáticas e legais que nortearam a decisão da origem em prol do princípio da proteção ao meio ambiente. Legislação

nº 4988, o plenário do STF reconheceu a inconstitucionalidade de norma estadual que permitia a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP¹⁰⁰, demonstrando uma função social urbana que também se pauta na preservação ambiental.

- c) *Proteção ambiental autônoma, como direito fundamental, orientada pelo princípio da solidariedade, protegida como cláusula pétrea e parte do núcleo essencial do ordenamento jurídico brasileiro.* O Plenário do STF já reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental difuso, de terceira geração, pautado na solidariedade, no julgamento da ADI nº 3540¹⁰¹, do MS nº

infraconstitucional. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte de origem, analisando as Leis nºs 4.771/65, 6.938/81 e 7.347/85, a Resolução nº 4/85 do CONAMA e os fatos e as provas dos autos, concluiu que o ora agravante, com a construção não autorizada de imóvel em área de preservação permanente, causou dano ambiental, bem como que a condenação pecuniária não seria apta a reconstituir o espaço degradado, motivo pelo qual impunha-se a demolição do imóvel. 2. Para divergir da conclusão a que chegou o Tribunal de origem, seria necessário analisar a referida legislação, bem como o conjunto fático-probatório da causa, o que é inviável em recurso extraordinário. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.” (BRASIL, 2013c).

¹⁰⁰ No julgamento da ADI nº 4988, da Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o plenário definiu: “2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário. 3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada. 4. Ação direta julgada procedente.” (BRASIL, 2018d)

¹⁰¹ No julgamento da ADI nº 3540, da Relatoria do Ministro Celso de Mello, o plenário acordou que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.” (BRASIL, 2006e).

22.164/SP¹⁰² e do RE nº 955846¹⁰³. Um avanço ainda mais expressivo desse reconhecimento ocorreu no julgamento do RE nº 835558, com repercussão geral¹⁰⁴, que ao tratar sobre a competência de crime

¹⁰² No julgamento do MS nº 22.164/SP, da relatoria do Ministro Celso de Mello, o plenário do STF decidiu: “A própria Constituição da República, ao Impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessaria a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio a necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (Cf, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da lei fundamental. A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - direito de terceira geração - princípio da solidariedade. - O direito a integridade do meio ambiente - típico direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (BRASIL, 1995d).

¹⁰³ No julgamento do Recurso Extraordinário nº 955846, da Relatoria do Min. Gilmar Mendes, a segunda turma firmou entendimento: “3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito Fundamental de terceira geração. Art. 225 da Constituição Federal. 4. Violação do princípio da separação de poderes. Inocorrência. Possibilidade de o Poder Judiciário determinar a adoção de medidas assecuratórias dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos previstos na Constituição Federal.” (BRASIL, 2017m).

¹⁰⁴ No julgamento do Recurso Extraordinário nº 835558, da Relatoria do Min. Luiz Fux, com repercussão geral reconhecida, o plenário do STF decidiu: “(...) 2. Deveras, a Carta Magna dispõe 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” (CF/88, art. 225, *caput*), incumbindo ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (CF/88, art. 225, § 1º, VII). (...) 5. As violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”. 6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. É que a crise ambiental traduz especial dramaticidade nos problemas que suscita, porquanto ameaçam

ambiental transnacional, firmou posição de que os danos ambientais ofendem os direitos humanos e fundamentais. Neste mesmo julgado, o plenário definiu que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está no núcleo material elementar da dignidade humana, diante do reconhecimento da atual sociedade de risco. Ao dizer que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado faz parte do núcleo essencial do ordenamento brasileiro, definiu que não poderá ser obstada a sua concretização pelo princípio da reserva do possível. O julgado estabeleceu ainda que existe uma interdependência entre as espécies, a unir as diferentes formas de vida presente neste direito

a viabilidade do 'continuum das espécies'. Já, a interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida, aliada à constatação de que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes pode produzir consequências significativas em todo o conjunto, reclamam uma linha de coordenação de políticas, segundo a lógica da responsabilidade compartilhada, expressa em regulação internacional centrada no multilateralismo. 7. (a) Os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro, perante a comunidade internacional, de proteção da fauna silvestre, de animais em extinção, de espécies raras e da biodiversidade, revelaram a existência de interesse direto da União no caso de condutas que, a par de produzirem violação a estes bens jurídicos, ostentam a característica da transnacionalidade. (b) Deveras, o Estado Brasileiro é signatário de Convenções e acordos internacionais como a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (ratificada pelo Decreto Legislativo nº 3, de 1948, em vigor no Brasil desde 26 de novembro de 1965, promulgado pelo Decreto nº 58.054, de 23 de março de 1966); a Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES ratificada pelo Decreto-Lei nº 54/75 e promulgado pelo Decreto nº 76.623, de novembro de 1975) e a Convenção sobre Diversidade Biológica CDB (ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 8 de fevereiro de 1994), o que destaca o seu inequívoco interesse na proteção e conservação da biodiversidade e recursos biológicos nacionais. (c) A República Federativa do Brasil, ao firmar a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, em vigor no Brasil desde 1965, assumiu, dentre outros compromissos, o de "tomar as medidas necessárias para a superintendência e regulamentação das importações, exportações e trânsito de espécies protegidas de flora e fauna, e de seus produtos, pelos seguintes meios: a) concessão de certificados que autorizem a exportação ou trânsito de espécies protegidas de flora e fauna ou de seus produtos". (d) Outrossim, o Estado Brasileiro ratificou sua adesão ao Princípio da Precaução, ao assinar a Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) e a Carta da Terra, no "Fórum Rio+5"; com fulcro neste princípio fundamental de direito internacional ambiental, os povos devem estabelecer mecanismos de combate preventivos às ações que ameaçam a utilização sustentável dos ecossistemas, biodiversidade e florestas, fenômeno jurídico que, a toda evidência, implica interesse direto da União quando a conduta revele repercussão no plano internacional(...). (BRASIL, 2017!). Há, ainda, no mesmo sentido, o julgamento do amianto crisótila (BRASIL, 2018c) e o Recurso Extraordinário nº 658.171, no qual se estabeleceu que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. (BRASIL, 2014d).

fundamental, materializada na responsabilidade compartilhada, o que atesta o equilíbrio ecológico na fundamentação.

- d) *Dever de agir estatal e legitimação da sua atuação.* Um importante exemplo é possibilidade de responsabilizar a pessoa jurídica por crime ambiental, não se exigindo a dupla imputação¹⁰⁵, o que atesta a ampliação da legitimação da atuação estatal. No julgamento da ADI nº 4269, que impediu a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal que estivessem em nome de terceiros ou de forma a descaracterizá-la, também se restringiu a discricionariedade administrativa. Neste julgado, não só se reconheceu a ilegalidade de uma omissão estatal, mas também se endossou o dever fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais¹⁰⁶. Em um outro caso emblemático, o plenário do STF, na Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 112 AgR/PR, deferiu a medida para suspender uma liminar que autorizava particular a utilizar os imóveis rurais de sua propriedade situados nos limites do Parque Nacional de Ilha Grande, até o recebimento da quantia pleiteada em ação de indenização. A decisão que foi suspensa pelo STF ainda determinava à União que se abstivesse

¹⁰⁵ Neste caso, a Primeira Turma do STF decidiu que: “O art. 225, § 3º, da CF não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. Condicionar a aplicação do art. 225, § 3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental.” (BRASIL, 2012j).

¹⁰⁶ No julgamento da ADI nº 4369, o “O Plenário conheceu em parte de ação direta de inconstitucionalidade e, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido para aplicar a técnica da interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto: a) ao § 2º do art. 4º da Lei 11.952/2009, a fim de afastar qualquer entendimento que permita a regularização fundiária das terras públicas ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de forma a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos; e b) ao art. 13 do mesmo diploma, a fim de afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal.”(BRASIL, 2017j).

de proceder qualquer atuação ou embargo em seu desfavor, até o trânsito em julgado da ação de indenização. Ao reformar medidas como esta, o STF restaura a legitimidade de atuação ambiental e obsta objeções privadas à implementação do direito fundamental ao meio ambiente¹⁰⁷. A ADI nº 3540 também se pauta em um dever de maior controle, pela administração pública, das áreas de APP¹⁰⁸.

- e) *Redução da discricionariedade administrativa, com possível responsabilização*. Exemplo importante foi a decisão do STF, na ADI nº 5447, sobre a suspensão da regulamentação de defeso por motivos econômicos¹⁰⁹. O Decreto presidencial foi suspenso por decisão do

¹⁰⁷ Na STA nº 112/PR, da Relatoria da Ministra Ellen Gracie, o Plenário firmou a seguinte posição: “DECISÃO QUE IMPEDE A ADMINISTRAÇÃO DE EXERCER SEU PODER DE POLÍCIA. POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE DANOS AO MEIO AMBIENTE. EXISTÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. ARTIGO 225, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Art. 1º da Lei 9.494/97, c/c art. 4º da Lei 8.437/92: configuração de grave lesão à ordem pública. Pedido de suspensão de tutela antecipada deferido. 2. A decisão impugnada no presente pedido de suspensão autorizou a agravante a utilizar os imóveis rurais de sua propriedade situados nos limites do Parque Nacional de Ilha Grande, até o recebimento da quantia pleiteada na ação de indenização por ela proposta, e determinou à União que se abstinhasse de proceder qualquer atuação ou embargo em seu desfavor, até o trânsito em julgado da referida ação. 3. Existência de grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, dado que a decisão impugnada no presente pedido de suspensão impede a Administração de exercer seu poder de polícia. 4. Possibilidade de ocorrência de danos irreparáveis ao meio ambiente, o que contraria o interesse público, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição da República.” (BRASIL, 2008d).

¹⁰⁸ No julgamento da ADI nº 3540, da Relatoria do Ministro Celso de Mello, o plenário acordou que: “A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.” (BRASIL, 2006e).

¹⁰⁹ Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 468-472. No julgamento da ADI nº 5447, o Ministro Roberto Barroso firmou na decisão “25. Há, portanto, indícios robustos de que as razões ambientais não foram aquelas que predominaram na decisão de suspender o período de defeso. (...) 27. Nota-se, assim, que a suspensão dos períodos de defeso teve por base a mera suspeita ou possibilidade de que, em alguns de tais casos, a suspensão da pesca não fosse mais necessária. Na dúvida, suspendeu-se desde logo a proteção, sem qualquer aferição segura quanto à sua efetiva desnecessidade ou quanto às consequências sobre o volume de peixes das localidades e sobre a segurança alimentar da população. 28. Ora, de acordo com o princípio constitucional da precaução, norma elementar e comezinha regedora de todo o direito ambiental, na dúvida quanto ao risco de dano, deve o Poder Público atuar de forma a proteger o meio ambiente – e não liberar atividade potencialmente danosa. Portanto, diante de dados insuficientes e de incertezas quanto à adequação do período de defeso, a autoridade pública está obrigada a

Ministro Roberto Barroso, do STF, ao se perceber que a decisão presidencial se embasava exclusivamente em questões de ordem econômica, sem considerar os elementos ambientais, o que atesta uma redução da discricionariedade administrativa.

- f) *Transparência e ampliação da participação social.* No julgamento da ADI nº 4717, o STF reconheceu a impossibilidade de diminuição ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória ante a necessidade do debate parlamentar, da participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ambiental, como forma de assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹¹⁰.
- g) *Reconhecimento de uma hermenêutica ambiental, com princípios ambientais.* O STF reconhece em vários julgados princípios próprios à pauta ambiental, que garantem uma hermenêutica específica sobre o meio ambiente. No Julgamento da ADI nº 3378, sobre a compensação ambiental, o STF reconheceu os princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador¹¹¹. Outros importantes exemplos são a ADI nº 4717, em que se reconheceu o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental¹¹², a ADI nº 5447 que restabeleceu o período de defeso,

mantê-lo, até que estudo técnico venha a comprovar, de forma objetiva, a desnecessidade da suspensão da pesca no período de reprodução. (BRASIL, 2016g).

¹¹⁰ Conforme o Informativo nº 896 do STF: “Reconheceu a impossibilidade de diminuição ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória. A proteção ao meio ambiente é um limite material implícito à edição de medida provisória, ainda que não conste expressamente do elenco das limitações previstas no art. 62, § 1º, da CF (2). Ademais, normas que importem diminuição da proteção ao meio ambiente equilibrado só podem ser editadas por meio de lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ambiental, como forma de assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A adoção de medida provisória nessas hipóteses possui evidente potencial de causar prejuízos irreversíveis ao meio ambiente na eventualidade de não ser convertida em lei. Sob o prisma material, o Colegiado considerou que a norma impugnada contrariou o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Isso porque as alterações legislativas atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).”

¹¹¹ No Julgamento da ADI nº 3378, o Plenário do STF acordou que: “O art. 36 da Lei 9.985/2000 densifica o princípio do usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.”

¹¹² Conforme o Informativo nº 896 do STF: “Sob o prisma material, o Colegiado considerou que a norma impugnada contrariou o princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Isso porque

sob o fundamento do princípio da precaução e o RE nº627.189, com repercussão geral reconhecida, que estabeleceu o conteúdo jurídico do princípio da precaução¹¹³.

Pode-se perceber, com exemplos concretos de decisões do STF, o quanto o reconhecimento dogmático, decorrente da constitucionalização do meio ambiente e da interpretação possível a partir de tais premissas, pode gerar conquistas, avanços¹¹⁴. Visto os possíveis ganhos em julgados do Poder

as alterações legislativas atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF). Enfatizou, ainda, que a aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental (ADI nº 4.350/DF). Contudo, o que se consumou foi a indevida alteração de reservas florestais com gravosa diminuição da proteção de ecossistemas, à revelia do devido processo legislativo, por ato discricionário do Poder Executivo, e em prejuízo da proteção ambiental de parques nacionais.”

¹¹³ No Julgamento do RE nº 627.189, o Plenário do STF firmou posição, em sede de repercussão geral: “Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, *caput* e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência.” (BRASIL, 2017k).

¹¹⁴ Não se nega, entretanto, que a constitucionalização pode gerar alguns perigos de retrocessos interpretativos (BENJAMIN 2015), mas permanecem muito menores que os benefícios à pauta

Judiciário, o que se pretende avaliar nesta tese é se estes benefícios também podem ser identificados, com bons argumentos, nas decisões do Presidente da República, ao decidir sobre a sanção e veto dos projetos de lei sobre meio ambiente.

Ao se atribuir ao direito ao meio ambiente o *status* de direito fundamental, orientado pelo princípio da solidariedade¹¹⁵, protegido como cláusula pétrea¹¹⁶ e parte do núcleo essencial do ordenamento jurídico brasileiro, promoveu-se um salto de qualidade na proteção ambiental brasileira.

Fazendo, por fim, uma leitura conjunta dos arts. 225 (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), 3º, I e III (erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais¹¹⁷), e 170, VI (ordem econômica sustentável), da Constituição de 1988, torna-se possível então uma

ambiental. Cabe, ainda reconhecer que nem todas as decisões do STF merecem comemoração. Um bom exemplo de retrocesso é a decisão do Código Florestal. Mesmo assim, em uma história de 30 anos de efetividade do art. 225, preponderam os motivos para celebrar essa elevação do direito ao meio ambiente.

¹¹⁵ Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 50. Trata-se de um direito fundamental formal, pois não só está no corpo do texto da Constituição, mas também porque se submete à aplicabilidade imediata consagrada no parágrafo primeiro do artigo 5, da Constituição de 1988, ao consagrar outros direitos fundamentais além dos previstos no Título II. (MEDEIROS, 2004, p. 33; 110-130). Para reconhecer a sua fundamentalidade, Ney de Barros Bello Filho (2004, p. 103) explica que o bem jurídico e o valor encontrado nesse direito reconhecem esse atributo, pois sem ele a sociedade padeceria a um nível inaceitável de vida ou nem ao menos existiria. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto (2003, p. 11), Márcia Leuzinger (2007, p. 37) e Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014, p. 51; 2017, p. 427-432.) reconhecem a fundamentalidade desse direito por ser inerente à dignidade humana.

¹¹⁶ Sarlet; Fensterseifer, 2014.

¹¹⁷ A maioria dos autores (COELHO, 2014; SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 56; PADILHA, 2010, p. 159) conjuga o artigo 225 (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) com 170, VI (ordem econômica sustentável) da Constituição de 1988, para identificar esta nova hermenêutica. Nem todos os autores se pautam no art. 3, I e II da Constituição, entendendo como suficiente a junção do art. 170, VI, com o art. 225 da Constituição. Exceção é a proposta de Morato Leite e Germana Belchior (2010, p. 305) ao indicar este dispositivo como fundamento para o princípio da solidariedade. Aos olhos desta pesquisa, o papel social merece espaço dentro da perspectiva ambiental e a visão de Juarez Freitas (2011; 2012, p. 75-77) parece conjugar mais perspectivas para encontrar um desenvolvimento multidimensional (ético, social, ambiental, econômico e jurídico-político).

hermenêutica ambiental, um esverdear da Constituição, o que faz surgir um novo paradigma da dogmática ambiental pautado na sustentabilidade¹¹⁸.

Mais do que isso, o conjunto de dispositivos constitucionais ambientais, que conta com o art. 225 como eixo central, instituiu uma ordem pública ambiental que transformou esse componente ambiental em um valor a ser considerado nas decisões¹¹⁹. Em síntese, a elevação do direito ao meio ambiente como direito fundamental e os dispositivos correlatos formaram um sistema que inaugurou um novo paradigma interpretativo¹²⁰, que precisa estar presente nas decisões estatais. No caso desta tese, nas decisões do Poder Executivo quanto à decisão de sanção e veto. Houve, então, uma ambientalização da ordem jurídica, com a imposição de uma reserva constitucional do meio ambiente na tomada de decisão.

Conclui-se que a inovação constitucional do meio ambiente foi tão importante que moldou, numa perspectiva dogmática, um novo paradigma: o *Estado de Direito Ambiental pautado na sustentabilidade*¹²¹.

O tópico seguinte tratará sobre essa mudança de paradigma e os seus sentidos.

¹¹⁸ Canotilho, 2015; Padilha, 2010, p. 159. Sustentabilidade como um conceito sistêmico, relacionado à continuidade da vida humana, que envolve aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da sociedade (LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 295).

¹¹⁹ Benjamin, 2015; Benjamin, 2010; Padilha, 2010, p. 157.

¹²⁰ Canotilho, 2010. Este paradigma pode ser identificado como a sustentabilidade, a exigir dos humanos que organizem seus comportamentos e ações, de forma que não vivam: a) às custas da natureza; b) às custas dos outros seres humanos; c) às custas de outras nações; e d) às custas de outras gerações (CANOTILHO, 2010, p. 8). Morato Leite e Germana Belchior (2010, p. 305) identificam o princípio da solidariedade como fundamento teórico-jurídico do Estado de Direito Ambiental.

¹²¹ Este novo paradigma secular decorre do princípio, ou imperativo categórico, da sustentabilidade ecológico-ambiental (CANOTILHO, 2015, p. 25). Decorre da mudança do Estado de Direito Social para o Estado de Direito Ambiental, ocorrida ao menos no texto e na teoria (PADILHA, 2010, p. 160; 2011, p. 734-738). Morato Leite e Germana Belchior (2010, p. 291-318) adotavam este paradigma, mas a partir de 2017, Morato Leite parece ter modificado sua perspectiva para o Estado de Direito da Natureza (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a). Esta discussão será melhor explicada no tópico seguinte.

1.1.1 O ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E O VALOR DA SUSTENTABILIDADE POSSÍVEL COMO VALOR AXIOLÓGICO-FUNDANTE

Uma premissa importante desta pesquisa é saber que a constitucionalização do meio ambiente – ou seja a inclusão de um texto escrito na constituição - não é suficiente para resolver os problemas ambientais brasileiros. Como já foi salientado, trata-se de um passo muito importante, que pode gerar enormes benefícios, mas está longe de resolver os problemas.

Apesar de reconhecer a importância desse avanço, ainda existe todo um processo de luta para torná-lo efetivos¹²². Nesse sentido, quanto à pauta ambiental, cabe reconhecer os efeitos da crise ambiental e de se viver na sociedade de risco¹²³, o que torna a atenção a tais dificuldades ainda mais urgente. Sabe-se que o momento atual está marcado pelo risco permanente de desastres e catástrofes. Reconhecem-se, ainda, as limitações humanas científicas quanto ao conhecimento desses riscos¹²⁴. Mesmo assim, este trabalho advoga que isso não pode significar uma excessiva desconfiança nas instituições. Da mesma forma, não pode ser esmaecer o papel estatal. Parece demasiado, aos olhos desta pesquisa, aceitar a ideia de irresponsabilidade organizada¹²⁵ ou na concentração de esforços em utopias¹²⁶ como a do Estado de Direito da Natureza. Sabe-se que os desafios impostos pela modernidade são gigantescos, especialmente em um contexto de sociedade de risco, mas isso não pode desconstruir as possibilidades de avanços que ainda podem decorrer

¹²² Padilha, 2010; Padilha, 2011, p. 732-733; Boaventura, 2000; Boaventura, 2011.

¹²³ Beck, 2016; Leite; Belchior, 2010, p. 292-297; Bosco, 2010, p. 229-253. Para uma visão crítica a essa perspectiva, ver: Sunstein, 2005.

¹²⁴ Leite, 2015, p. 158; Beck, 2008.

¹²⁵ Consiste na ocultação dos riscos, pelo Poder Público e os agentes privados, apesar de terem consciência da existência desses riscos. Com isso, o Estado seria um faz-de-contas, um fantoche (BECK, 2016; LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 292-297), o que parece demasiado, sob pena de desacreditar a capacidade de respostas institucionais.

¹²⁶ Utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, em busca de algo radicalmente melhor pelo qual vale a pena lutar (BOAVENTURA, 2000, p. 232).

do Direito e de seus instrumentos. As conquistas e as experiências da modernidade não podem ser desperdiçadas¹²⁷.

Isso porque, mesmo ciente da complexidade ambiental, com suas demandas planetárias, as discussões dentro das fronteiras da soberania nacional ainda são relevantes. São, em verdade, indispensáveis. Este é o primeiro passo a ser dado¹²⁸. Os avanços locais¹²⁹- nacionais – não podem ser desprezados. Pode-se dizer, inclusive, que olhar os avanços no contexto nacional são uma etapa prévia para que o debate planetário seja possível. Um degrau a ser vencido, em uma subida. Em outras palavras, não dá para discutir uma reorganização da nossa casa, sem antes colocar o próprio quarto em ordem.

Sabe-se que um consenso planetário – no atual contexto de consciência social quanto à pauta ambiental – permanece distante. O reconhecimento de um paradigma¹³⁰ mundial neste sentido permanece difícil de ser alcançado. Então, uma forma interessante de lidar com o problema é começar por desafios mais simples. Enfrentar as dificuldades de concretizar os avanços do artigo 225 da Constituição de 1988, pautado em um valor de sustentabilidade possível, como um incremento importante para um objetivo futuro mais ambicioso e planetário. Isso não significa negar a complexidade e os riscos envolvidos, ou a natureza planetária da pauta ambiental, mas saber por onde este percurso pode começar a gerar frutos.

Não se nega, portanto, a importância do enfoque zetético¹³¹ – que pode rever e até aprimorar as premissas desta pesquisa –, mas o contexto dogmático

¹²⁷ Bello Filho, p. 163. Há de se manter um discurso jurídico possível. Para tanto, não se deve endossar um discurso que põe fim ao Estado e ao seu direito, sob a ideia de uma pós-modernidade.

¹²⁸ Bosselmann, 2008.

¹²⁹ Canotilho, 2001.

¹³⁰ Kuhn, 2009, p. 219-261. Os paradigmas precisam ser algo compartilhado pela comunidade e, quanto à pauta ambiental, essa noção planetária não parece ter sido ainda alcançada.

¹³¹ O papel da zetética é examinar criticamente os pressupostos que embasam a dogmática, dando condições para que os dogmas possam ser revistos, adaptando-os e fundamentando-os

do Estado de Direito Ambiental, orientado pelo valor da sustentabilidade possível, no contexto brasileiro, ainda permanece como espaço de trabalho desta tese. Isso porque, enquanto na zetética cabe investigação – com tentativas e questionamento para alcançar um contexto planetário –, a dogmática se concentra em uma ideia de encontrar respostas para os problemas postos. É na dogmática que se pode perceber um enfoque que pode contribuir na busca de respostas para decidir os conflitos sociais brasileiros¹³².

No contexto brasileiro, o enfoque dogmático pode ajudar na materialização deste Estado de Direito Ambiental, ao colocar algumas questões, como os oito benefícios materiais arrolados neste capítulo, na condição de pontos fora de questionamento. Ao aceitá-los em sua perspectiva dogmática, eles passam a ser isentos de ataques, pois estão inseridos em um contexto cultural possível que lhes permite certa proteção. Isso porque a ideia de Estado de Direito Ambiental – à luz do enfoque dogmático – pode conseguir gerar efeitos no acontecer social. Ora, a dogmática se legitima dentro do seu contexto histórico, desde que esteja dentro de uma estrutura aceitável no pensamento de sua época¹³³. Como se pretendeu dar exemplos no tópico anterior, as decisões do STF dão indicativos de concretude sobre esses oito benefícios materiais, o que parece exatamente sinalizar essa aceitação social, diante dos casos levados à judicialização. O mesmo exercício de concretização, e de aceitação social, contudo, merece ser desempenhado no âmbito do Poder Executivo, o que pretende ser desenvolvido neste trabalho por meio da análise e avaliação dos vetos.

Sabe-se que essa segurança dogmática, diante da complexidade social, é limitada. Mas exatamente aqui – no art. 225 da Constituição que é o eixo central

racionalmente (ROESLER, 2013, p. 57). Enquanto na zetética acentua-se os destaques nas perguntas, na dogmática o destaque cabe às respostas (FERRAZ JÚNIOR, 2001, p. 40).

¹³² Nota-se-se o tamanho do desafio de uma dogmática ambiental, quando se toma consciência de que nem mesmo se reconhece a disciplina de Direito Ambiental como obrigatória nos currículos do Curso de Direito. Sobre o tema, ver: Padilha, 2011, p. 751-761.

¹³³ Roesler, 2013, p. 55-63; Viehweg, 1997, p. 76.

do Estado de Direito Ambiental - que o desenvolvimento posterior, deliberativo e argumentativo, pode prosseguir. Um jurista que almeja alcançar resultados práticos não pode se afastar do seu ordenamento interno¹³⁴. Dentro destas balizas do quadro institucional, incorporado no ordenamento pela Constituição de 1988, busca-se passar do momento em que se estabelece uma Constituição, para aquele em que se vive essa Constituição¹³⁵. Acontece que este debate precisa estar conectado com os problemas enxergados pela sociedade brasileira, em um debate que parte do Texto Constitucional, mas o interpreta dentro das balizas sociais legitimadas. É preciso pautar o debate dentro do horizonte dos problemas a serem tematizados¹³⁶ na pauta ambiental.

Por tais motivos, esta pesquisa encontra dificuldades em adotar conceitos como Estado de Direito da Natureza, pautado em uma sustentabilidade forte, planetária, decorrente de uma visão ética biocêntrica¹³⁷.

No debate do constitucionalismo ambiental, nos últimos anos, parece ter ocorrido um deslocamento dos debates para uma visão mais forte da pauta ambiental, que entende que, diante da centralidade da natureza, esta deveria ser a preocupação essencial do ordenamento brasileiro. Isso porque, sem a natureza, o homem não existiria.

O desenvolvimento de tal raciocínio parece levar a uma visão de Estado de Direito que, ante aos graves riscos iminentes, percebe o meio ambiente como a mais relevante preocupação, o que enseja uma releitura dos demais direitos. A sustentabilidade forte, então, precisaria ser defendida como a manutenção da integridade ecológica do planeta Terra e isso só seria possível em uma noção ética biocêntrica, por meio da qual se concede aos animais e à natureza o papel de sujeito de direitos.

¹³⁴ Viehweg, 1997, p. 73-74.

¹³⁵ Roesler, 2013, p. 62-70; Aguiló Regla, 2003, p. 289-317.

¹³⁶ Ferraz Júnior, 2001, p. 40; Viehweg, 1997, p. 76.

¹³⁷ Leite; Silveira; Bettega, 2017a; Leite; Silveira; Bettega, 2017b; Bosselmann, 2008; Marchesan; 2017; Winter, 2009; Silveira; Ayala, 2012, p. 1827-1859; Dinnebier; Leite, 2017, p. 7-13; Leite; Venâncio, 2017, p. 31-35.

Essa guinada para uma sustentabilidade forte¹³⁸, contudo, parece se socorrer em uma noção de que, sem essa mudança de perspectiva para uma visão sistêmica, planetária e holística, os problemas ambientais não poderiam ser resolvidos. Para justificar a guinada, pressupõe-se que estaria, portanto, em andamento, em cada país, uma nova movimentação verde que justificaria uma maturidade para essa nova sustentabilidade¹³⁹, o que viabilizaria o Estado Ambiental-Mundial¹⁴⁰.

Ocorre que, aos olhos deste trabalho, que se pauta na efetividade das normas constitucionais ambientais, é preciso voltar um passo atrás para o enfrentamento dos problemas ambientais no contexto brasileiro. O aspecto nacional merece uma atenção diferenciada.

Passa-se, então, a enumerar quatro motivos para o distanciamento dessa nova perspectiva e para a adoção de um Estado de Direito Ambiental nacional, fundado dogmaticamente em uma dignidade humana de um antropocentrismo mitigado, orientado por um valor de sustentabilidade possível.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que os problemas ambientais – vistos em uma perspectiva ambiental nacional – importam sim.

Pode-se, então, reconhecer que os problemas ambientais estão divididos em duas gerações. Uma primeira, nacional, pautada na prevenção e no controle da poluição, suas causas e seus efeitos, além da efetivação do direito fundamental ambiental. Uma segunda pautada na sensibilidade ecológica,

¹³⁸ Winter, 2009. Apesar de saber dos benefícios da sustentabilidade forte, que corresponde a preservação da substância ou da integralidade dos sistemas ecológicos, no modelo brasileiro, nem mesmo a sustentabilidade fraca, materializada na integração entre políticas econômicas, ambientais e sociais (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a, p. 181), foi alcançada. No contexto dogmático defendido por esta pesquisa, buscar a sustentabilidade forte seria pular uma etapa mais básica não alcançada: a sustentabilidade possível. Apesar de não ser a perspectiva adotada nesta tese, para ver uma defesa pautada na sustentabilidade forte, que engloba no sentido a resiliência, ver: Marchesan, 2017, p. 272-298. Há quem defenda que a análise do princípio de sustentabilidade de forma isolada não é possível, ante os riscos globalizados (SILVEIRA; AYALA, 2012, p. 1827-1859).

¹³⁹ Bosselmann, 2008; Canotilho, 2001.

¹⁴⁰ Canotilho (2001, p. 10-11) trata essa perspectiva como o postulado globalista.

sistêmica e de um pluralismo legal global das questões ecológicas como planeta¹⁴¹. Apesar de reconhecer essa dualidade, prega-se que o desenvolvimento de uma sensibilidade ecológica planetária, presente na segunda camada, não impede a concentração de esforços na concretização do direito fundamental ambiental, centrado na primeira. Para alcançar os objetivos ambientais, devem-se institucionalizar mecanismos nacionais e internacionais¹⁴². O nacional e o planetário não estão dissociados. Exatamente por isso, ao se colocar demasiada energia no planetário, pode-se esquecer dos possíveis ganhos de um debate racional dentro da baliza nacional.

O mesmo raciocínio vale para a concentração, na discussão ambiental brasileira, nos tratados internacionais. Apesar de existir enorme quantidade de leis ambientais, em muitos pontos bastante avançadas, nem sempre são examinadas e discutidas como centrais na pauta nacional. São, então, colocadas em segundo lugar nos debates da pauta ambiental, em detrimento dos tratados internacionais, o que colabora com o seu enfraquecimento.

O que se almeja nesta tese é construir um degrau que parece indispensável à análise dos vetos presidenciais: a definição de uma dogmática para a noção de Estado de Direito Ambiental.

Isso porque neste Estado de Direito Ambiental brasileiro existe um paradigma com conceitos dogmáticos que precisam ser acolhidos e legitimados socialmente. Então, ao se resumir o discurso a questões planetárias¹⁴³, ocorre

¹⁴¹ Canotilho (2015, p. 23-24), pautando-se no direito constitucional português – que se assemelha muito ao brasileiro – defende que os problemas ecológicos e ambientais se dividem em duas gerações: a) uma primeira geração pautada na prevenção e no controle da poluição, suas causas e seus efeitos, além da efetivação do direito fundamental ambiental; b) uma segunda que se pauta na sensibilidade ecológica, sistêmica e pautada em um pluralismo legal global das questões ecológicas. Nesta segunda geração, estão os problemas ecológicos planetários como camada do ozônio, mudanças climáticas e biodiversidade (CANOTILHO, 2001, p. 11). Sobre o tema ver também: Leite; Belchior, 2010, p. 297-298. Eli da Veiga (2014, p. 7) prega como bens comuns globais ecológicos, a demandar uma governança global, os oceanos, a biodiversidade e o clima, mas isso não exclui a demanda por uma abordagem nacional.

¹⁴² Canotilho, 2015, p. 26; Vianna; Veiga; Abranches, 2009.

¹⁴³ Nesse sentido, Patrick Ayala e Paula Silveira (2012, p. 1851-1852) afirmam que “quando o Estado nacional não leva em consideração a proteção ambiental, edita normas de retrocesso,

um distanciamento dos problemas que estão em andamento, aqui, no Brasil, com base no ordenamento brasileiro, o que gera uma menor compreensão e efetividade deste direito. Perceba-se que com isso não se está negando que a pauta ambiental ultrapassa as barreiras, mas sim afirmando que um debate dentro delas, para dar densidade a conceitos como equilíbrio ambiental, responsabilidade ambiental, pode ser um importante argumento de justificação. Isso pode ajudar na materialização da pauta em seus efeitos sociais.

Enquanto a parte jurídica já encontrou espaço no Texto Constitucional de 1988, o meio ambiente ainda permanece com um componente ético/axiológico, que demanda uma perspectiva cultural, em constante mudança e permanente construção. O paradigma deste contexto social brasileiro está em formação¹⁴⁴, mas é dentro deste horizonte de possibilidades culturais, de razões aceitas socialmente, que se podem trabalhar as ações e as decisões. O Estado de Direito Ambiental, portanto, pode ser visto como um parâmetro axiológico possível, dentro do contexto brasileiro, para transformar a relação entre o homem e a natureza. Junto com a mudança constitucional, deve acontecer a afirmação das possibilidades interpretativas deste paradigma do Estado de Direito Ambiental, voltado para a sustentabilidade. O planetário é importante, mas o nacional também o é e precisa ter o seu espaço. Pretende-se, portanto, se afastar do postulado globalista¹⁴⁵ para concentrar energia em um postulado que

como ocorreu recentemente com o Brasil, ou relativiza e limita direitos ambientais antes mais amplos, o direito internacional parece ser a melhor resposta para pressionar os agentes públicos sobre o dever estatal e mundial de sustentabilidade.” No mesmo sentido, ver: Ferrer, 2011, p. 473-505. Esta pesquisa defende que a solução não deveria ser buscada no direito ambiental internacional, mas sim no contexto nacional. Neste sentido, Norma Sueli Padilha (2011, p. 732-733), defende: “Portanto, é de crucial importância não só a qualidade do tratamento jurídico dado ao tema da questão ambiental no contexto nacional, mas sua implementação, pois sua real concretização está diretamente relacionada à sadia qualidade de vida de toda a sociedade brasileira, e não só das presentes, mas também das futuras gerações.”

¹⁴⁴ Kuhn, 2009. Apesar de Morato Leite ter revisto essa visão em 2017 (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a), esta parecia ser a posição adotada em 2010, conforme Leite; Belchior, 2010, p. 299. A opinião e a formação de opinião sobre a pauta ambiental, no contexto dogmático, importam muito (VIEHWEG, 1997, p. 77).

¹⁴⁵ Conforme Canotilho (2001, p. 10), o postulado globalista defende que “a proteção do ambiente não deve ser feita a nível de sistemas jurídicos isolados (estatais ou não) mas sim a

reúna as perspectivas publicística e associativa¹⁴⁶. Centra-se nas possibilidades de uma proteção ambiental desempenhada pelo Estado e pelo cidadão brasileiro. É preciso falar do Estado de Direito Ambiental brasileiro e qual o significado disso para o meio ambiente, diante do papel estatal e da comunidade, dentro dessas fronteiras. O primeiro motivo, portanto, chama atenção para um enfoque no meio ambiente nacional.

Em segundo lugar, é preciso ter uma clareza sobre o significado do paradigma do Estado de Direito Ambiental brasileiro. Esse segundo motivo, portanto, decorre do primeiro. Ao invés de pular etapas e passar para novas discussões ambientais planetárias, ou fora das fronteiras¹⁴⁷, é preciso ter clareza sobre o significado do Estado de Direito Ambiental brasileiro. Aqui. Isso porque, na doutrina ambiental, parece existir uma pluralidade de termos, e respectivos significados, para ele. Para alguns autores, ele é o Estado de Direito Ambiental¹⁴⁸. Para outros, o Estado de Direito Socioambiental¹⁴⁹. Há quem defenda que é o Estado de Direito da Natureza¹⁵⁰. Outra perspectiva é o Estado de Direito Ambiental e Ecológico¹⁵¹. Não se trata, aqui, de uma diferença

nível de sistemas jurídico-políticos, internacionais e supranacionais, de forma a que se alcance um *standard* ecológico ambiental razoável a nível planetário e, ao mesmo tempo, se estruture uma responsabilidade global (de estados, organizações, grupos) quanto às exigências de sustentabilidade ambiental.”

¹⁴⁶ Segundo Canotilho (2001, p. 11-12), a perspectiva publicista centra-se na “ideia do ambiente como bem público de uso comum e na protecção do ambiente como função essencialmente pública”. A perspectiva associativa, por sua vez, pauta-se na “democracia ambiental”. Apresenta alguns traços comuns à perspectiva publicística, — sobretudo a consideração do ambiente como bem público de uso comum — mas é adversa à ideia tecnocrática de gestão do ambiente (“governo de sabichões ambientais”).”

¹⁴⁷ Neste sentido, Morato Leite (2015) vê como um obstáculo para a concretização do Estado de Direito Ecológico a soberania. Para esta pesquisa, a soberania isso não parece ser um problema, mas sim parte da solução.

¹⁴⁸ Padilha, 2010; Bianchi, 2007; Nunes Júnior, 2004. Esta já foi a perspectiva de Morato Leite, conforme Leite; Belchior, 2010; Leite, 2008, mas parece ter se alterado para uma visão biocêntrica, materializada no Estado de Direito da Natureza ou Ecológico (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a; LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017b). Há quem entenda, como Kamila Pope (2017, p. 324-336) que o Estado de Direito Ambiental e o Estado de Direito Ecológico são sinônimos.

¹⁴⁹ Sarlet; Fensterseifer, 2014; Armada, 2015.

¹⁵⁰ Leite; Silveira; Bettega, 2017a; Leite; Silveira; Bettega, 2017b; Marchesan; 2017.

¹⁵¹ Canotilho, 2015, p. 27. Em 2001, o mesmo autor utilizava o termo Estado de Direito Ecológico.

estritamente semântica, terminológica. Há, nessa pluralidade, uma dificuldade conceitual também, que parece embaraçar a concretização das normas de proteção constitucional ambiental¹⁵².

Apesar dos autores da doutrina nacional defenderem, em termos gerais, uma noção de Estado que busca proteger o meio ambiente, os objetivos e a maneira de alcançá-lo parecem muito díspares. Demonstrando isso, pode-se perceber que parte da doutrina defende que o Brasil já se encontra no Estado de Direito Ambiental, diante do Texto Constitucional de 1988¹⁵³. Outra parte acha que a discussão está muito distante de ser concretizada, cabendo apenas debate teórico sobre o tema¹⁵⁴.

O enfoque dogmático, passível de revisão zetética, do Estado de Direito Ambiental parece desfazer essa dubiedade. Pode-se, com essa escolha, reconhecer a existência de um Estado de Direito Ambiental, pautado na dogmática ambiental – limitada e legitimada pela cultura presente, dentro de um valor de sustentabilidade possível – mas, de outro lado, reconhecer que este parâmetro é passível de reavaliações e reafirmações, viáveis pela zetética. É preciso consolidar uma opinião¹⁵⁵ e buscar orientar as ações sobre esse Estado

¹⁵² Leite, 2015, p. 180; Padilha, 2010, p. 165. As razões para esse descompasso entre o Texto Constitucional e o contexto cultural, com dificuldade de implementação, que podem ser explicados por diversos motivos. Herman Benjamin (2015) entende que isso pode acontecer por a constitucionalização acontecer de maneira concomitante com a Teoria do Direito Ambiental, carecendo de um amadurecimento no ordenamento jurídico brasileiro. Norma Suely Padilha (2010, p. 161-163) pensa que, além do motivo dado por Benjamin, a influência de Direito Ambiental Internacional possa ser um dos motivos para esse descompasso.

¹⁵³ Sarlet; Fensterseifer, 2014; Padilha, 2010; Benjamin, 2010. Nesse sentido, Ana Marchesan (2017, p. 292) explica o princípio da sustentabilidade já está praticamente consolidado na legislação e na jurisprudência brasileira.

¹⁵⁴ Leite; Silveira; Bettiga, 2017a. Mesmo antes, ao pregar o Estado de Direito Ambiental, Morato Leite e Germana Belchior (2010, p. 303) defendiam que isto seria uma construção abstrata que se projeta no mundo apenas como um devir. No mesmo sentido, Kamila Pope (2017, p. 332) a vê como meta ou parâmetro a ser alcançado. Esta não é, contudo, a perspectiva adotada nesta tese.

¹⁵⁵ A dogmática se pauta em uma opinião e na formação de uma opinião, quanto a zetética se concentra da revisão dessa opinião (VIEHWEG, 1997, p. 77-78). Para esta pesquisa, antes de buscar os resultados alcançados na pauta ambiental, deve-se dar segurança a estes resultados.

de Direito Ambiental – de maneira dogmática – e colocá-la a salvo dos questionamentos para permitir novos avanços na pauta ambiental.

O ordenamento jurídico brasileiro precisa ser compreendido como um Estado de Direito Ambiental, ante a instituição de uma ordem pública ambiental¹⁵⁶. Isso significa que essa ordem ambiental não se resume ao art. 225, mas sim a uma enorme quantidade de dispositivos que direta ou indiretamente consagram valores ambientais a serem considerados nas decisões, independentemente de elas serem públicas ou privadas. Isso não significa transformar o meio ambiente em um objetivo único do ordenamento, mas sim colocá-lo como um dos fatores a serem considerados na tomada de decisão, seja ela pública ou privada¹⁵⁷. Nesse contexto, busca-se um dever axiológico que se refira ao dever genérico de defesa e preservação do meio ambiente¹⁵⁸, como um dos valores fundantes do Estado brasileiro. Este valor, aos olhos desta pesquisa, é a sustentabilidade¹⁵⁹.

O Texto de 1988, portanto, como um todo, traz uma organicidade, coerência interna e externa e uma direção finalística ambiental: a sustentabilidade. Os instrumentos normativos para se alcançar um Estado de Direito Ambiental estão, portanto, no texto, e garantem uma interpretação nestes termos, mas isso não pode significar que o principal objetivo estatal será a defesa da natureza. No Estado de Direito Ambiental brasileiro parece, então, existir uma reserva condicional do bem ambiente, a ser considerada nas decisões do

¹⁵⁶ Benjamin, 2015, p. 147-150.

¹⁵⁷ Canotilho (2015, p. 27) parece concordar com esta visão, pois defende que a forma normativa da Constituição ambiental depende dos vários agentes – públicos e privados – considerarem com um dos seus fins o seu meio ambiente na tomada de decisão.

¹⁵⁸ Benjamin, 2015, p. 149.

¹⁵⁹ Pode-se entender que o valor sustentabilidade seria agregado a valores como justiça, liberdade e equidade (BOSELNANN, 2008), mas a sustentabilidade defendida trabalho estaria dentro da solidariedade, não da justiça. Não seriam quatro valores, mas sim três. Além disso, como será explicado melhor, a sustentabilidade desta pesquisa é a possível, com uma profundidade diferente da defendida por esse autor, pois esta pesquisa parte de um contexto dogmático brasileiro, limitando-a em sua legitimidade e aceitação social. Concordam que a sustentabilidade é um valor do ordenamento brasileiro: Freitas, 2011; Padilha, 2011; Paulitsch, 2014.

legislativo, administrativo e judicial¹⁶⁰, mas isso não a transforma em um valor superior ao demais. Existem, dentro do Estado de Direito Ambiental, acolhido neste trabalho, a liberdade, a igualdade e a solidariedade, tendo esta última se transformado em sustentabilidade.

No âmbito terminológico, o Estado de Direito Ambiental parece ser o melhor termo, pois o conceito de meio ambiente parece ser suficientemente amplo e dinâmico¹⁶¹ para dar conta da complexidade. O capítulo VI da Constituição fala expressamente “Do Meio Ambiente”. Dentro deste conceito, adotado no texto, pode-se identificar não só o viés democrático¹⁶², mas também o social, junto com o ambiental¹⁶³. Não parece necessário também incluir o termo ecológico¹⁶⁴, pois este elemento já estaria contemplado no ambiental. Mesmo se reconhecendo a importância do fator social¹⁶⁵ presente na perspectiva socioambiental, este componente também parece suficientemente incluído na

¹⁶⁰ Canotilho (2015, 2015, p. 25) chama isso de bem ambiental, consistente na reserva constitucional do bem ambiente.

¹⁶¹ Há de se concordar com a ideia de Canotilho, em 2004, de que o conceito de meio ambiente deve ser globalizado e incorporar a totalidade dos elementos naturais, culturais e artificiais que garantem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

¹⁶² Na noção de Direito Ambiental adotada por esta tese, estão contemplados os dois enunciados centrais para o conceito de Estado Constitucional Ecológico desenvolvido por Canotilho (2001, p. 9): “(1) o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos; (2) o Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada”. Não só a perspectiva do Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada”. Trazendo estas ideias para a realidade brasileira, o art. 1º da Constituição de 1988 expressamente constitui o Brasil como Estado Democrático de Direito e amplia a participação ao colocar a responsabilidade não só ao poder público, mas também à coletividade, no art. 225.

¹⁶³ Esta era a posição de Canotilho em 1995, mas parece que se modificou, pois passa a tratar do Estado Constitucional Ecológico (2001) e nos trabalhos seguintes passa a utilizar o Ambiental e o Ecológico (CANOTILHO, 2015).

¹⁶⁴ Canotilho (2015) fala de um Estado de Direito Ambiental e Ecológico. Note-se, ainda, que o meio ambiente pode ser objeto de inúmeras ciências, naturais e humanas. Entre as naturais, chamadas de duras, podem-se citar ecologia, biologia, geografia, química, física. Para dar conta dessa complexidade, mantém-se foco no conceito de ambiental, pois parece englobar de maneira mais ampla todas essas facetas (PADILHA, 2010, p. 195).

¹⁶⁵ Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014, p. 55-57) utilizam o Estado de Direito Socioambiental, ao proporem um acréscimo à dimensão social (iniciada como de liberdade, acrescida da social, conjugada com a ecológica). Molinaro (2007) defende a existência de um Estado Socioambiental e Democrático de Direito.

terminologia ambiental. Se cada uma das facetas - que já se encontram na noção ambiental - tivessem que constar na terminologia, a designação ficaria ampla em demasia. Seria o Estado de Direito Democrático Socioambiental Ecológico. Mas, para esta tese o termo ambiental, além de ser o adotado pelo Texto Constitucional de 1988, e internacionalmente¹⁶⁶, parece ser o mais amplo e complexo, composto de várias dimensões¹⁶⁷, abarcando as quatro espécies de meio ambiente (natural, cultural, artificial e do trabalho) e conseguindo desempenhar o papel de comunicar o sentido pretendido. Parece ser capaz de integrar a interdisciplinaridade necessária para os desafios postos ao Direito Constitucional Ambiental.

O conceito de meio ambiente adotado neste trabalho, então, parte da definição de José Afonso da Silva¹⁶⁸, mas inclui a faceta trabalhista do meio ambiente como espécie autônoma, não a inserindo na artificial¹⁶⁹. Para esta tese, o meio ambiente é o conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Para endossar o acerto da escolha do termo meio ambiente, cabe apontar que o STF já reconheceu no julgamento da ADI nº 4066/DF, sobre o amianto crisótila, o Brasil como um Estado de Direito Ambiental¹⁷⁰, o que reforça a importância de manter a construção doutrinária nesta perspectiva. O segundo

¹⁶⁶ Kamila Pope (2017, p. 327) explica que o termo Estado de Direito Ambiental foi adotado em um documento internacional negociado em 2013, na Decisão nº 27/9 sobre o avanço da justiça, governança e Direito para se alcançar sustentabilidade ambiental, editado pelo Conselho de Administração do PNUMA. Canotilho (2001)

¹⁶⁷ Norma Suely Padilha (2010, p. 195-198) destaca que o meio ambiente é uma temática multidimensional, contando com dimensões ecológica, humana, econômica e ética. São fatores que influenciam o ponto de vista jurídico. Para ver uma descrição jurídico-conceitual do meio ambiente, que percebe essa noção multidimensional, ver: Maranhão, 2018 p. 117-152. A noção de meio ambiente desta pesquisa se aproxima da concepção de direito integrado ou integrativo do meio Ambiente de Canotilho (2001, p. 12-13). Sobre o tema, ele explica que o “bem protegido – o bem ambiente – tem subjacente uma concepção ampla de ambiente que engloba não apenas o conceito de ambiente naturalista mas o ambiente como o “conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e as suas relações, e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem” (cf. Artigo 5º da Lei de Bases do Ambiente)”.

¹⁶⁸ 2011, p. 20.

¹⁶⁹ Silva, 2011, p. 23.

¹⁷⁰ Brasil, 2018c, p. 244.

motivo, portanto, consiste em firmar uma base terminológica – o Estado de Direito Ambiental – e trabalhar sobre o seu conteúdo à luz de uma perspectiva dogmática.

Em terceiro lugar, ao se reconhecer o Estado de Direito Ambiental, a dignidade da pessoa humana, fundamento do ordenamento jurídico brasileiro, precisa ser lida eticamente com outros olhos.

Defende-se, com isso, que um dos alicerces do ordenamento jurídico brasileiro – a dignidade da pessoa humana – merece uma releitura ética no contexto do Estado de Direito Ambiental. Isso porque, este humano não pode se restringir a uma ideia estritamente biológica ou física; não pode se pautar em uma noção individual, ou coletiva, mas sim difusa. A ideia de dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, prevista no art. 1, inc. III, da Constituição de 1988, pautada no princípio da solidariedade (que na perspectiva ambiental, transforma-se em sustentabilidade), projeta-se para não se restringir aos interesses humanos¹⁷¹.

No Estado de Direito Ambiental brasileiro, a dignidade da pessoa humana toma um novo sentido. Isso implica um dever de dignidade a ser cumprido por todos os seres humanos, diante de sua intrínseca e indissociável relação com a natureza¹⁷². Reconhece-se, com isso, que a fragilização da natureza também coloca a vida humana em vulnerabilidade¹⁷³. O homem é parte da natureza. A dignidade humana, portanto, é também a dignidade ambiental, da qual o homem faz parte.

Essa dignidade da pessoa humana é também ambiental, e por isso materializada no valor da sustentabilidade como matriz axiológica do

¹⁷¹ Apesar dos autores defenderem uma dignidade humana que se projeta não só para os seres humanos no Brasil, mas também para os habitantes de outras nações, para as futuras gerações, para os animais não-humanos e para a natureza em geral (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 58; SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 427-432; BELLO FILHO, 2006, p. 344-351; BIANCHI, 2007) este trabalho pretende fazer um recorte desta dignidade dentro do contexto brasileiro, ante a limitação de uma discussão argumentativa no contexto cultural que o legitima.

¹⁷² Os problemas ambientais precisam ser vistos de maneira sistêmica, interligada e interdependente (PADILHA, 2010, p. 196; VIANNA; VEIGA; ABRANCHES, 2009, p. 307).

¹⁷³ Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 78-85

ordenamento jurídico brasileiro. Perceba-se que, apesar da discussão sobre a dignidade da pessoa humana poder se estender para além das fronteiras nacionais, esta pesquisa prefere restringir o debate ao âmbito nacional, para entender os desdobramentos éticos que isso pode gerar no ordenamento e na sua interpretação.

A dignidade humana ambiental defendida neste trabalho se pauta, então, no antropocentrismo mitigado, que não vê a natureza de uma forma instrumental, pois reconhece um valor intrínseco nos demais seres vivos, o que impõe restrições à atuação humana, mas ao mesmo tempo não os equipara em direitos¹⁷⁴. O Brasil não parece comportar a adoção de uma visão biocêntrica¹⁷⁵. Preferiu-se, aqui, acolher uma perspectiva ética para essa dignidade que se pauta em um antropocentrismo mitigado, para defender a tutela jurídica do meio ambiente, independentemente da sua utilidade direta ou de benefícios aos homens. Não se adota aqui uma noção ética da ecologia profunda¹⁷⁶, que entende os animais como sujeitos de direito, ou a visão de um antropocentrismo puro, que vê o homem no centro de tudo. O Brasil parece, em termos éticos, estar exatamente neste processo de passagem de um antropocentrismo puro para uma versão mitigada do antropocentrismo¹⁷⁷.

Exatamente por isso, por estar no desenrolar deste processo, que radicalizar para uma visão biocêntrica seria queimar etapas do processo de

¹⁷⁴ Sarlet; Fensterseifer, 2014; Benjamin, 2015; Padilha, 2010; Benjamin, 2015, p. 111. Isso significa que a preocupação ambiental brasileira não se centraria apenas no homem (antropocêntrica), mas também na natureza (ecocêntrica) e nos direitos dos animais (biocêntrica). Haveria, então, na Constituição de 1988, uma abordagem jurídica antropocêntrica ecológica com o objetivo de ampliar o quadro de bem-estar humano para além dos espectros liberal e social, incluindo-se a variável ecológica” Cf. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 44-45). Para aprofundar essa discussão sobre a ética ambiental, ver: NASH, 1989.

¹⁷⁵ Nesse sentido, o STF já reconheceu a adoção brasileira de uma ética antropocêntrica na ADI nº 4066 (BRASIL, 2018c), mas cabe apontar a existência de julgados com o da inconstitucionalidade da vaquejada (ADI nº 4983, BRASIL, 2017h), que mantém o aspecto mitigado da posição brasileira.

¹⁷⁶ Canotilho, 2015; Canotilho, 2001.

¹⁷⁷ Wolkmer; Wolkmer; Ferrazzo, 2017, p. 253.

materialização do paradigma¹⁷⁸. Seria reconhecer um conteúdo de Estado de Direito Ambiental que busca uma sustentabilidade que a sociedade brasileira não parece disposta a compartilhar e adotar. Ao se pretender incluir conceitos que não são aceitos pela dogmática, perde-se a oportunidade de influir nas decisões e ações sobre a pauta ambiental, pois o debate passa a ser travado longe daquilo que é a opinião da sociedade. Ao se afastar do horizonte de possibilidades dogmáticas¹⁷⁹, os pesquisadores passam a defender sua posição apenas entre si, sem com isso orientar as ações e influir nelas. Seria reconhecer como dogmático um enfoque zetético que não parece ter sido aceito. Pregar um direito ambiental, em termos biocêntricos, seria então falar em uma linguagem que não é acolhida ou utilizada para decidir os problemas que se colocam no contexto brasileiro. Os ambientalistas fazem um discurso restrito a outros ambientalistas, sem com isso influenciar e orientar o debate público. Seria um discurso em uma língua não compreendida, o que parece ser improdutivo.

Diante dessas razões, o antropocentrismo mitigado parece ser o melhor caminho, por reconhecer um valor intrínseco nos seres vivos, a partir de dever ético a ser assumido pelos seres humanos, e permitir um debate que é acolhido e legitimado não só pelo Texto Constitucional de 1988, mas também pela legitimação discursiva social.

Por isso, esta tese não abandona o Estado de Direito Ambiental para almejar o Estado de Direito para a Natureza. Sabe-se que tutelar a natureza apresenta enormes desafios, como os doze obstáculos enumerados por Bugge¹⁸⁰, mas isso não pode significar um abandono dos benefícios que o Direito

¹⁷⁸ Kunh, 2009. Juarez Freitas (2011, p. 72-83) defende que existe um contraste entre o paradigma da sustentabilidade e o da insaciabilidade doentia, mas neste trabalho prefere-se partir da noção de paradigma de um Estado de Direito Ambiental.

¹⁷⁹ Viehweg, 1997, p. 78.

¹⁸⁰ Hans Bugge defende 3 pontos centrais, a serem reforçados e revisados: a) os valores do crescimento econômico e do consumo de recursos; b) dimensão ética da natureza; e c) a discrepância entre o ideal e a realidade. Como o Direito não se mostrou suficiente de rever estes três pontos, enumera doze desafios, sendo dez deles referentes à característica do objeto defendido: a natureza. São obstáculos quanto ao objeto: a) a autorregulação da natureza,

Constitucional Ambiental pode conferir a todos. Acredita-se que o reconhecimento dos direitos ambientais, em um Texto Constitucional, foi um importante progresso e os instrumentos trazidos com esse reconhecimento podem desempenhar um relevante papel na concretização desses direitos. Alcançar uma ética ambiental biocêntrica, em que se conceda a ampliação dos conceitos de justiça e equidade para abarcar os animais¹⁸¹, merece continuar sendo objetivo a ser alcançado um dia. Eventualmente questionado zeteticamente, e acolhido em uma perspectiva dogmática. Contudo, nem o texto escrito, nem os debates jurídicos sobre a sua aplicação, partem dessas premissas. Estão muito longe disso.

O ordenamento brasileiro adota uma visão de antropocentrismo mitigado¹⁸² que não está garantida. Permanece sendo atacada, a cada embate com outros interesses¹⁸³. Nem mesmo uma visão de respeito à natureza, ante o seu valor intrínseco, está garantida na prática cultural brasileira. Menos ainda o reconhecimento dos animais como sujeito de direito. Exatamente por isso, a construção de uma doutrina básica unificante sobre o Estado de Direito Ambiental, pautada no antropocentrismo mitigado, permite construir um

independente da vontade humana; b) a invisibilidade de certos problemas ambientais; c) as incertezas decorrentes das mudanças ambientais, o que demanda a aplicação da precaução; d) a incapacidade da natureza participar dos processos de decisão, precisando de um representante; e) os desafios da propriedade dos bens ambientais, ao depender do direito público; f) dificuldade de quantificar os valores e os danos ambientais; g) o paradoxo das pequenas decisões, aparentemente eficiente mas juntas causam problemas graves; h) as influências externas ao meio ambiente; i) não existem fronteiras administrativas para limitar os efeitos; e j) a durabilidade dos danos ambientais. No âmbito fático dos obstáculos, acresce ainda: a) o combate à corrupção; e b) a complexidade na tomada de decisão (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a, p. 70-78).

¹⁸¹ Leite; Silveira; Bettega, 2017a, p. 81-83; Benjamin, 2015, p. 90. Considera-se, neste trabalho, o antropocentrismo mitigado e o antropocentrismo ecológico como sinônimos.

¹⁸² Sarlet; Fensterseifer, 2014; Benjamin, 2015, p. 111; Padilha, 2010, p. 166-167. De certa forma, o embate entre o Estado de Direito Ambiental e o Estado de Direito da Natureza ou Ecológico representa a divergência entre os antropocentristas ecológicos (moderados) e os biocentristas (ou ecocentristas) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 41-42).

¹⁸³ Canotilho (2015, p. 26) dá o exemplo, no Direito Português, do crescimento de posições doutrinárias que defendem o reconhecimento do direito ao ambiente como direito ambiental. Sobre o tema, no contexto brasileiro, ver também: Garcia, 2016, p. 130-147.

horizonte mais seguro, que pode avançar depois com os debates argumentativos dos juristas¹⁸⁴. A escolha ética sobre o valor sustentabilidade, quanto ao controle e à preservação dos sistemas ecológicos, aparece no contexto brasileiro, mas ainda não encontra o amadurecimento necessário para reconhecê-la como paradigma a ser implementado. Buscar um extremo, materializado na inclusão da manutenção dos processos ecológicos, como fundamento e legitimação do Estado¹⁸⁵, parece se afastar do desafio que ainda não foi vencido: a concretização o Estado de Direito Ambiental. O terceiro motivo, portanto, é reconhecer uma dignidade humana como fundamento do ordenamento brasileiro, pautada em um antropocentrismo mitigado.

O quarto motivo é o reconhecimento de que o Estado de Direito Ambiental significa uma mudança de paradigma que se encontra em andamento, em disputa, e se constrói sobre uma sustentabilidade possível. O Estado de Direito Ambiental representa, então, uma tripla fatura do paradigma vigente, ao diluir as formas tradicionais de credor e devedor, ao dizer que todos têm o direito e o dever de proteger o meio ambiente; b) ao reconhecer que tanto o agente público como o privado podem degradar, e responder por este dano; e c) apontar para uma revisão da ideia de natureza como uma coisa à disposição do ser humano¹⁸⁶. O valor solidariedade parece ser o grande responsável por essa transformação, transmutando-se, na pauta ambiental, no valor sustentabilidade.

É por meio de muita luta e do debate que se pode concretizar o Estado de Direito Ambiental, o que ainda permanece em aberto¹⁸⁷. Apesar de reconhecer os desafios do Século XXI, especialmente diante da sociedade de risco¹⁸⁸ e da Era do Antropoceno¹⁸⁹, aos olhos desta pesquisa o melhor caminho

¹⁸⁴ Viehweg, 1997, p. 78.

¹⁸⁵ Leite; Silveira; Bettega, 2017b, p. 167-186.

¹⁸⁶ Benjamin, 2015, p. 85

¹⁸⁷ Há de se concordar com Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014, p. 43) de que não há edificação jurídica – teórica e normativa – para romper com a tradição antropocêntrica.

¹⁸⁸ Ver: Beck, 2016.

¹⁸⁹ Cf. Aragão, 2017; Leite; Silveira; Bettega, 2017a; Marquesan, 2017, p. 280-285. Significa a mudança na era geológica do planeta causada pelo homem, decorrente da análise do ar preso

ainda está no Estado de Direito Ambiental. É neste cenário que parece merecida a concentração de forças, pautando-se em um antropocentrismo mitigado, que não vê a natureza de uma forma instrumental¹⁹⁰. Busca-se, com isso, a conciliação dos valores humanos e ecológicos, para proporcionar a sua integração, ao mesmo tempo em que se reconhece sua interdependência¹⁹¹, a partir do sistema jurídico que o Brasil hoje detém.

Sabe-se que existem críticas doutrinárias¹⁹² à capacidade de esse Estado de Direito Ambiental suportar os desafios pontos hoje. Mesmo assim, aos olhos desta pesquisa, a solução deve partir daqui, do contexto nacional e do Texto Constitucional, que no caso brasileiro é considerado uma dos mais modernos e promissores do mundo. Ao invés de buscar soluções em uma ética ainda distante daquela reconhecida nas normas e no estágio atual da cultura, a escolha do direito e do seu aperfeiçoamento – decorrente do debate e da construção crítica dos argumentos – parece ser um melhor caminho para alcançar a concretização efetiva desse Estado de Direito Ambiental. Trata-se de um processo, com um longo percurso a ser percorrido. O objetivo precisa ser uma justificação adequada na hipótese de se chocar com o seu núcleo essencial¹⁹³. Neste trabalho, acredita-se que a melhor forma de concretizar o Texto Constitucional é partir dele na batalha da concretização dos direitos fundamentais inseridos nele¹⁹⁴, especialmente diante de tantas tentativas de reduzi-los ou modificá-lo¹⁹⁵. A guerra não foi vencida e permanece em aberto.

ao gelo polar com crescentes concentrações globais de dióxido de carbono e metano, utilizada pelo vencedor do Prêmio Nobel em química, Paul Crutzen.

¹⁹⁰ Perfilham essa posição: Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 41-42; Padilha, 2010.

¹⁹¹ Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 44.

¹⁹² Leite; Silveira; Bettega, 2017a, p. 57-87. Morato Leite parece ter revisto sua posição de 2008 e 2010, como já explicado.

¹⁹³ Canotilho, 2015, p. 30.

¹⁹⁴ No mesmo sentido: Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 45. Canotilho (2015, p. 28) prega, neste sentido, o cumprimento dos deveres de juridicidade.

¹⁹⁵ Exemplos desses ataques são as muitas flexibilizações da legislação ambiental. Neste contexto, merece destaque o Código Florestal e a PEC 65, sobre o licenciamento ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 459-468). Para ver os retrocessos legislativos da Câmara dos Deputados, ver: Garcia, 2016, p. 130-147.

Por esses motivos, o conteúdo dogmático do Estado de Direito Ambiental e o significado de sustentabilidade possível precisam ser firmados. Para esta pesquisa, eles são especialmente relevantes, pois dentro do modelo de racionalidade para os vetos, construído no capítulo 3, existe um nível de conteúdo material – o inicialmente ético, mas aqui rebatizado como axiológico-fundante – que precisa ser preenchido. Ele será preenchido pela sustentabilidade possível, enfrentando-se, com essa escolha, o seu desafio conceitual e pragmático¹⁹⁶.

A sustentabilidade deve ser reconhecida, então, como princípio fundante¹⁹⁷ – ou valor – do ordenamento jurídico brasileiro. Com isso, adota-se a inviabilidade de seu afastamento diante de uma colisão de direitos. Ora, trata-se de uma base do ordenamento, não passível de flexibilização. No entanto, ao se segregarem as perspectivas de sustentabilidade fraca e forte¹⁹⁸, mirar na última parece um objetivo excessivamente ambicioso neste momento brasileiro.

Parece demasiadamente arriscado endossar uma sustentabilidade forte¹⁹⁹, pois apesar de este poder ser um objetivo a ser alcançado no futuro, caso reconhecido após o questionamento zetético, o estágio do paradigma brasileiro não parece comportar essa radicalização. A sustentabilidade forte não

¹⁹⁶ Pope, 2017, p. 338. A dificuldade está na sua abertura conceitual, que carece de conformação concreta e não traz consigo soluções prontas, baseando-se em ponderação e em decisões problemáticas (CANOTILHO, 2010).

¹⁹⁷ Bosselmann, 2008; Canotilho, 2010; Freitas, 2011.

¹⁹⁸ José Eli da Veiga (2010a, p. 39) traça um interessante diferenciação entre a sustentabilidade fraca e forte: A sustentabilidade fraca “é a que toma como condição necessária e suficiente a regrinha de que cada geração legue à seguinte o somatório de três tipos de capital que considera inteiramente intercambiáveis ou intersubstituíveis: o propriamente dito, o natural/ecológico e o humano/social. Na contramão, está a sustentabilidade “forte” que destaca a obrigatoriedade de que pelo menos os serviços do “capital natural” sejam mantidos constantes.”

¹⁹⁹ Winter, 2009. Apesar de saber dos benefícios da sustentabilidade forte, que corresponde à preservação da substância ou da integralidade dos sistemas ecológicos, no modelo brasileiro, nem mesmo a sustentabilidade fraca, materializada na integração entre políticas econômicas, ambientais e sociais (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a, p. 181) foi alcançada, o que impede pular etapas. Para ver uma defesa pautada na sustentabilidade forte, que engloba no sentido a resiliência, ver: Marchesan, 2017, p. 272-298. Para uma abordagem que defende que a sustentabilidade só seria alcançada pelo transconstitucionalismo, ver: Silveira; Ayala, 2012, p. 1827-1859.

foi acolhida pela dogmática. Fiar-se nela seria adotar uma visão zetética da discussão, o que fragmenta²⁰⁰ o conteúdo material da sustentabilidade e o deixa com isso mais vulnerável. O objetivo a ser alcançado estaria tão distante do contexto atual que colocaria importantes vitórias em risco. Defende-se, então, nesta pesquisa uma sustentabilidade possível.

A sustentabilidade possível tem feições multidimensionais – ética, social, econômica, jurídico-política e ambiental²⁰¹ - e vincula as decisões brasileiras, ética e juridicamente. Não se pauta em uma visão de crescimento material com um fim em si mesmo, mas sim em uma diretiva associada ao bem-estar duradouro pautado na realidade brasileira. Não se prega uma sustentabilidade de conteúdo vazio, mas sim uma proposta com indicadores e dados concretos²⁰².

A sustentabilidade possível decorre do ordenamento constitucional brasileiro para determinar, 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”²⁰³ para as presentes e futuras gerações. Prega-se, no contexto brasileiro, uma visão de sustentabilidade possível que não exclui o desenvolvimento como contraposição à sustentabilidade.

²⁰⁰ Viehweg, 1997, p. 79.

²⁰¹ Freitas, 2011, p. 53-70. A dimensão social não admite um modelo excludente. A dimensão ética obsta a coisificação da natureza, em uma ideia de bem-estar duradouro na interação com a natureza. A dimensão ambiental prega uma dignidade que engloba o ambiente, dentro da noção de equilíbrio. A dimensão econômica se pauta em uma nova noção de indicadores. A dimensão jurídico-política reconhece-a como dever constitucional. Ver também: Paulitsch, 2014, p. 252-255.

²⁰² Para ver indicativos sobre a sustentabilidade no Brasil, que permitem o acompanhamento de políticas públicas na área ambiental, amparada nos cinquenta indicadores da OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento, ver: IPEA, 2010. Outros indicadores estão disponíveis no Painel Nacional de Indicadores Ambientais - PNIA 2012, editado pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA (BRASIL, 2014b) com 34 indicadores ambientais, dentro de um projeto de fortalecimento do SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente previsto na Lei nº 6.938/81. José Eli da Veiga (2012, p. 40) concorda que sustentabilidade exige mesmo uma trinca de indicadores, “pois ela só poderá ser bem avaliada se houver medidas simultâneas da dimensão ambiental, do desempenho econômico, e da qualidade de vida (ou bem-estar).” É preciso rever noções como PIB e buscar um indicador para a qualidade de vida. Cf. Veiga, Zats, 2008.

²⁰³ Freitas, 2011, p. 41.

Isso porque, caso se coloque o ecossistema da natureza no centro das preocupações, como defende a sustentabilidade forte, o que garantiria uma preponderância na interpretação dos problemas ambientais, em favor do meio ambiente, isso não geraria os efeitos esperados, pois parece se dissociar em demasia do contexto brasileiro. Em outras palavras, pregar uma sustentabilidade forte, que faz a proteção ambiental ser o elemento central do ordenamento, já que só assim existirá vida, apresenta um componente ético avançado, mas que não dialoga com o contexto brasileiro.

Como esta pesquisa será desenvolvida empiricamente sobre as decisões do Poder Executivo no processo legislativo, parece mais adequado – e condizente com o atual estágio social brasileiro – pregar uma sustentabilidade possível. Não uma sustentabilidade fraca, vazia de conteúdo, mas sim uma sustentabilidade possível, em uma nova visão sobre o desenvolvimento²⁰⁴. Isso porque nem mesmo o reconhecimento dos fatores sociais, ético, jurídico-políticos e ambientais, como em igualdade de relevância, na interpretação e aplicação das normas, está pacificado no contexto brasileiro.

A sustentabilidade possível passa a ser o valor deste Estado de Direito Ambiental. Um princípio-síntese²⁰⁵ do ordenamento brasileiro com objetivos mais pragmáticos, relevantes e próximos do seu contexto. Tira-se, com isso, uma fotografia do contexto brasileiro sobre o Estado de Direito Ambiental. Faz-se um diagnóstico sobre até que ponto se avançou neste paradigma, em um reconhecimento dogmático, dentro dessa comunidade que pratica os seus conceitos²⁰⁶. Logo em seguida, traça-se plano de avanço que dialogue com este contexto e torne possíveis novos ganhos. Batalha-se, com isso, por uma consolidação do Estado de Direito Ambiental, em que se migra no antropocentrismo para o antropocentrismo mitigado, no contexto ético. Da mesma forma, passa-se de uma visão instrumental da natureza para uma ideia

²⁰⁴ Veiga, 2008; Veiga, 2010a; Veiga, 2010b.

²⁰⁵ Freitas, 2011, p. 68-70.

²⁰⁶ Kuhn, 2009, p. 222.

de consideração da natureza em igualdade com as questões sociais e econômicas, em busca de uma sustentabilidade possível.

Por tais motivos, decidiu-se partir do Estado de Direito Ambiental e não do Estado de Direito Ecológico ou do Estado de Direito da Natureza ou do Estado de Direito Socioambiental. O valor deste Estado de Direito Ambiental será a sustentabilidade possível.

Conclui-se que o Estado de Direito Ambiental consiste no reconhecimento de uma estrutura normativa dogmática da proteção ambiental que demanda, na tomada de decisão, independentemente de ser pública ou privada, a consideração do interesse do meio ambiente equilibrado, do qual o homem depende e faz parte, em igualdade com as questões sociais e econômicas, ante o valor axiológico-fundante da sustentabilidade possível.

A sustentabilidade possível é o valor fundamental do Estado de Direito Ambiental, com dimensão ética, social, econômica, jurídico-política e ambiental que vincula todas as decisões brasileiras, ética e juridicamente.

Para a análise e avaliação desta tese, desenvolvidas no capítulo 4, parece indispensável esmiuçar o específico significado do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁰⁷, o que será realizado em seguida.

1.2 SIGNIFICADOS PARA O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – ART. 225

Ao se ler a norma-matriz²⁰⁸ do capítulo ambiental da Constituição, o *caput* do art. 225, é possível compreender porque os autores a reconhecem como instituidora de um Estado de Direito Ambiental:

²⁰⁷ Para esta pesquisa, existe o fim estatal da sustentabilidade – materializado no paradigma do Estado de Direito Ambiental – e também o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inserido textualmente no art. 225. Apesar de ter uma relação, são questões distintas.

²⁰⁸ José Afonso da Silva (2011, p. 54) defende que o *caput* do art. 225 deve ser entendido como a norma-matriz interpretativa para o tratamento do tema ambiental. Pode-se vê-lo, também,

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.

Como se pode perceber, com este dispositivo se reconheceu: a) o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) a qualificação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo; c) o direito à sadia qualidade de vida, o que só será alcançado com o equilíbrio ecológico; d) a responsabilidade compartilhada entre o Poder Público e a coletividade de defender e preservar o meio ambiente²⁰⁹; e) os direitos das pessoas que já existem e daquelas que ainda não nasceram. Em outras palavras, apenas um artigo se desdobra em cinco perspectivas importantes sobre a proteção do meio ambiente²¹⁰.

O equilíbrio ambiental – uma busca de harmonia entre os elementos da natureza, dentro da qual inegavelmente está o homem – fica estabelecido como um direito garantido a todos, o que não havia sido reconhecido em nenhuma das constituições brasileiras anteriores. Nesse sentido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado almeja compreender o conceito de meio ambiente de uma maneira dinâmica²¹¹, em que cada modificação de seus elementos pode demandar ajustes no sentido de alcançar uma qualidade de vida, o que se materializa no equilíbrio. Defende, então, que o equilíbrio ecológico e qualidade

como núcleo normativo do direito ambiental brasileiro (LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 304; PADILHA, 2010, p. 198-200). O capítulo de meio ambiente é o ápice do regime constitucional ambiental (2015). Trata-se do fundamento central do Estado de Direito Ambiental, mas não deixa de reconhecer um direito fundamental também.

²⁰⁹ O Poder público não se restringe ao Executivo, envolvendo também o Legislativo e o Judiciário. A coletividade envolve não só todas as pessoas, não se limitando aos cidadãos, mas também é um chamamento à ação dos grupos sociais. Cf. Machado, 2015, p. 153.

²¹⁰ Herman Benjamin (2008, p. 28) desdobra o *caput* do art. 225 em duas faces: a) uma obrigação explícita, genérica, substantiva e positiva de defesa e preservação do meio ambiente; e b) uma obrigação genérica, substantiva e negativa, mas implícita, de não degradar o meio-ambiente.

²¹¹ José Afonso da Silva (2011, p. 89-90) e Herman Benjamin (2015, p. 134) ressaltam que este foi o papel desempenhado pela inclusão do termo ecologicamente dentro da ideia de meio ambiente equilibrado. Não se deve, portanto, associar essa ecologia a um conceito de ciência, mas sim a uma pretensão de harmonia das relações e interações dos elementos do habitat natural.

de vida possuem uma relação de interdependência indissociável²¹². Trata-se, aqui, de um equilíbrio do meio ambiente onde as alterações nos aspectos naturais, artificiais, culturais e do trabalho precisam ser balanceadas, no intuito de encontrar o equilíbrio, o desenvolvimento regular da natureza. Nessa natureza, prega-se uma atuação não restrita à existência do homem, mas também à de todos os seres vivos, ao se reconhecer o homem como parte da natureza. Está reconhecido um valor intrínseco à natureza. Em resumo, pode-se concluir que o equilíbrio ecológico é a busca de um desenvolvimento normal, balanceado, que apesar de reconhecer as limitações do conhecimento científico dos riscos²¹³, sabe da permanente interação da natureza, na qual se inclui o homem, e almeja encontrar uma qualidade de vida para todos, com os necessários ajustes. Bem se vê, portanto, que um primeiro possível significado para esse direito seria a noção de equilíbrio na relação com a natureza, incluindo o homem nesta equação.

Além disso, cabe apontar que este direito fundamental – ao meio ambiente equilibrado - decorre diretamente do direito à vida, em sua acepção de qualidade de vida²¹⁴. Isso porque o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais, deve orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. A qualidade do meio ambiente é um pressuposto para que a vida humana e animal, mesmo em uma visão antropocentrista mitigada, torne-se possível, viável. Dentro da ideia de vida estão então a dignidade e a saúde, o que amplia consideravelmente o seu conceito. Em outras palavras, a tutela da qualidade do meio ambiente é um meio

²¹² Machado, 2015; Pereira; Scardua, 2008 Canotilho, 1995, p. 14; Costa Neto, 2003, p. 122; Medeiros, 2004, p. 32; Padilha, 2010, p. 200.

²¹³ Sabe-se que essa ideia de equilíbrio precisa estar balizada em um espaço operacional seguro, que se pautar nos limites do planeta, apesar de reconhecer o estágio de desenvolvimento do conhecimento científico atual (ARAGÃO, 2017, p. 22-24). No entanto, por uma escolha metodológica, esta pesquisa se pautará nos limites nacionais, por se preocupar com um conteúdo dogmático do Direito.

²¹⁴ Leuzinger; Varella, 2014, p. 302; Bello Filho, 2004, p. 103; Vieira; Oliveira, 2018, p. 541; Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 51; Silva, 2011, p. 60; 71-72; Benjamin, 2015, p. 134.

indispensável para proteger um valor maior: a qualidade do meio ambiente ligado a uma vida digna e saudável²¹⁵. Identifica-se, portanto, um segundo possível significado que relaciona esse direito ao meio ambiente que proporcione uma vida digna e saudável.

A qualificação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo não o transformou em bem público²¹⁶, não se confundindo com a qualificação desenvolvida no direito civil²¹⁷. Houve, em verdade, a qualificação desse bem como de interesse público. Transforma-se, assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado em macrobem²¹⁸, pertencente à coletividade, incorpóreo e imaterial. Trata-se de uma garantia de uma espécie de usufruto coletivo, evitando a apropriação individual de bens e de valores que constituem esse direito²¹⁹. Há, aqui, um terceiro possível significado desse direito que o faz tutelar um bem incorpóreo, de interesse público, pertencente à coletividade.

²¹⁵ Silva, 2011, p. 72; Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 52.

²¹⁶ Os bens de uso comum do povo revestem-se em típico direito constitucional que, pela indeterminação dos agentes que podem exercê-lo, recebe o nome de direito difuso. Cf. Souza, 2010; Krell, 2017, p. 50. Reforçando essa posição, o meio ambiente também pode ser considerado como um “patrimônio público a ser necessariamente protegido, tendo em vista o uso coletivo”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 6.938, de 1981 (BRASIL). O STF, no mandado de segurança nº 22.164/SP, já se manifestou sobre o tema, para qualificá-lo como [...]direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstancia essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade - de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.“ (BRASIL, 1995d).

²¹⁷ Santilli, 2005, p. 60-61; Silva, 2011, p. 84-86; Padilha, 2010, p. 192.

²¹⁸ Leite, 2000, p. 72-96. Há de se diferenciar aqui o macrobem estabelecido na Constituição e sujeito a um regime diferenciado de gozo e disponibilidade, do microbem ambiental, que se materializa nas florestas, rios, passível de regimes de propriedade variados.

²¹⁹ Bello Filho, 2004, p. 104; Padilha, 2010, p. 192. A qualidade do meio ambiente é que se converteu em um bem jurídico, o que os torna um bem de interesse público (SILVA, 2011, p. 85-86). Ao se reconhecer o meio ambiente como bem jurídico, não ocorrerá a dissolução desse bem na proteção de outros bens constitucionalmente relevantes, afirmando o direito subjetivo ao ambiente (CRUZ, 2009, p. 17).

Na mesma oportunidade constitucional, inovou-se também ao impor como dever não só do Poder Público, mas também da coletividade, a defesa e a proteção deste meio ambiente ecologicamente equilibrado²²⁰. Eis a consagração da responsabilidade compartilhada em defesa do meio ambiente. A responsabilidade ambiental divide-se, então, em pública e privada²²¹. No âmbito da primeira, a pública²²², a responsabilidade de proteger o meio ambiente subdivide-se em legislativa, judiciária e administrativa²²³. No âmbito da segunda, a privada, a norma constitucional se dirige a todos os cidadãos, dentro do pacto democrático, em busca da sustentabilidade²²⁴. Alcança, portanto, uma amplitude muito maior do que a grande maioria dos direitos fundamentais reconhecidos na Constituição. Em síntese, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também implica em um quarto possível sentido, materializado no dever de responsabilidade compartilhada sobre o meio ambiente²²⁵.

O Texto Constitucional avançou ainda mais ao proteger aqueles que ainda não nasceram, colocando as preocupações ambientais em uma perspectiva para o futuro²²⁶. O fez em razão de ser uma demanda difusa, o que

²²⁰ Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros (2004, p. 32-33) entende que o direito fundamental de proteção ambiental possui um sentido prestacional, cabendo, por exemplo, ao Estado a proteção dos recursos naturais ou a promoção de alguma atividade para a sua proteção, mas também um outro sentido de defesa, ao proibir que seus destinatários destruam ou afetem negativamente o objeto tutelado.

²²¹ Canotilho, 2010, p. 13.

²²² Quanto à responsabilidade pública, reconhece-se da separação entre a competência legislativa e administrativa (SANTOS, 2000) para a implementação da proteção ambiental, mas como objeto desta pesquisa será dado foco à primeira perspectiva. Apesar disso, não se deixa de reconhecer que aqueles que executam a política ambiental terão interessante papel na decisão dos vetos, para que exista uma correlação entre a ação administrativa e o aparato legislativo, o que atesta o quanto os temas estão associados.

²²³ Leuzinger; Varella, 2014, p. 303.

²²⁴ Benjamin, 2008, p. 27; Canotilho, 2001.

²²⁵ Note-se que essa responsabilidade compartilhada, defendida nesta tese, é diferente da responsabilidade de longa duração, defendida por Canotilho (2010, p. 13-14), pois esta englobaria o princípio do desenvolvimento sustentável, o do aproveitamento racional dos recursos, da salvaguarda da capacidade de renovação e estabilidade ecológica e da solidariedade entre gerações. Nesta pesquisa, estes princípios foram acolhidos como possíveis sentidos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²²⁶ Preferiu-se desdobrar o princípio da solidariedade ou equidade em alguns dos sentidos do direito ao meio ecologicamente equilibrado, em sentido diverso daquele defendido por Canotilho

exige a defesa do meio ambiente de maneira prospectiva. Cria-se, então, uma cidadania ambiental²²⁷ pautada em um direito a um futuro. Eis, aqui, uma quinta possível acepção.

Ainda neste direito, pode-se identificar a ampliação da responsabilidade do Estado quanto ao estabelecimento de limitações às atividades que causem degradação ambiental, já que se deve levar em consideração as gerações futuras²²⁸. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pauta-se, portanto, no princípio da sustentabilidade. Cabe destacar que o princípio da sustentabilidade é diferente do valor do valor axiológico-fundante sustentabilidade defendido no Estado de Direito Ambiental²²⁹. O princípio da sustentabilidade que aparece no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a manutenção qualitativa e quantitativa do estoque de recursos ambientais, utilizando tais recursos, naquilo que for possível, sem danificar suas fontes ou limitar a capacidade de suprimento futuro, para que tanto as necessidades atuais quanto aquelas do futuro possam ser igualmente satisfeitas²³⁰. Sabe-se das dificuldades conceituais, ante a complexidade do

(2010b, p. 15-16), visto que para este autor existem três desdobramentos de sentido: a) alterações irreversíveis dos ecossistemas, no tempo e no espaço (aqui incluído na noção de sustentabilidade, quanto ao espaço); esgotamento de recursos não-racional (incluído na noção de sustentabilidade) e nos riscos duradouros (estes presentes na ideia de uma visão para futuro deste possível sentido).

²²⁷ Ayala, 2004, p. 246; Minc, 1992, p. 7; 2004, Nunes Júnior, 2004, p. 297-298.

²²⁸ Santos, 2000, p. 23. Cf. "Na compreensão do alcance da proteção dada pelo Estado, parece apresentar-se ainda mais alargada a sua competência para estabelecer normas limitadoras das atividades potencialmente degradantes do que a competência decorrente da proteção de outros bens jurídicos, quando se projetam para o futuro os danos possíveis ao meio ambiente que devem ser evitados". A Constituição faz um pacto intergeracional, garantindo uma co-responsabilidade dos destinos, materializada nos processos vitais e no uso sustentável dos recursos naturais (SAMPAIO, 2003, p. 41)

²²⁹ Sobre este tema, ver a subseção 1.1.1. Sobre o Estado de Direito Ambiental e a sustentabilidade.

²³⁰ Afonso, 2006, p. 11. Há quem defenda que o conceito de sustentabilidade deveria ser entendido como a ideia que a presente geração não pode deixar para as gerações futuras um déficit ambiental, ou de estoque de recursos e benefícios, inferiores aos que receberam das gerações anteriores (SAMPAIO, 2003, p. 53). Este raciocínio, contudo, apresenta problemas, pois parte dos recursos naturais não são renováveis, logo a redução de estoque decorrente da utilização humana parece inevitável. Dessa forma, para esta pesquisa, o conceito do princípio da sustentabilidade se pauta em uma preocupação para o futuro, adotando-se uma postura

tema sustentabilidade, mas para este trabalho parece melhor valer-se, neste espaço, do seu sentido restrito, preocupando-se com a proteção e manutenção, a longo prazo, dos recursos naturais, através do planejamento, economia e obrigação de condutas e resultados, na relação entre as presentes e futuras gerações²³¹. O princípio da sustentabilidade é, deste modo, uma proposta de um desenvolvimento possível para o futuro, na medida em que respeite e considere os limites da natureza²³². Além de valor do Estado de Direito Ambiental²³³, é também princípio. O sexto possível sentido desse direito prega, portanto, a sustentabilidade, para que as gerações atuais não deixem de considerar, racionalmente, o impacto de suas ações para as gerações futuras quanto ao estoque de recursos ambientais. Há, então, uma limitação à utilização dos recursos a ser respeitada.

Ney Bello Filho²³⁴, por sua vez, apreende no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental inserido em um paradigma da pós-modernidade e da defesa de todos os seres humanos, ante uma corrida cientificista carente de ética. Caracteriza-o, então, como: a) relacionado ao direito à vida e à saúde; b) uma limitação à atuação de todos; c) a garantia de um usufruto coletivo; e d) necessariamente ensejador da participação popular.

racional do uso de recursos, mas não se espera, com isso, a garantia de um estoque de recursos equivalente ao existente hoje, ante a impossibilidade da promessa. Os recursos que são renováveis precisam ter a sua taxa de regeneração respeitada. Os não-renováveis precisam ser utilizados de maneira racional, considerando-se as gerações que ainda não nasceram (CANOTILHO, 2010, p. 9).

²³¹ Canotilho, 2010, p. 9; Silva, 2011, p. 27.

²³² Padilha, 2010, p. 17. Canotilho (2010, p. 7-8) dá seis possíveis sentidos para o princípio da sustentabilidade reconhecido no Texto Constitucional português. São eles: a) tarefa fundamental; b) princípio fundamental da ordem econômica; c) incumbência prioritária do Estado; d) direito fundamental; e) dever jusfundamental do Estado e dos cidadãos no contexto do desenvolvimento sustentável; e f) princípio vetor e integrador das políticas públicas. Ao arrolar as referências normativas deste princípio, expressamente reconhece uma equivalência do princípio da sustentabilidade como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reconhecido no Texto Constitucional brasileiro. Esse reconhecimento, portanto, endossa a inclusão conceitual da sustentabilidade entre os possíveis sentidos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem prejuízo do seu papel valorativo no Estado de Direito Ambiental.

²³³ Conforme desenvolvido na subseção 1.1.1 desta tese.

²³⁴ 2004, p. 71-108.

Visualiza, portanto, alguns dos possíveis sentidos identificados até aqui, acrescentando o componente de participação social. De fato, ao se conferir esse direito a todos, a toda a coletividade, de maneira difusa – em que todos se beneficiam ou se prejudicam com a mesma situação fática²³⁵ –, fica reconhecido o direito da população de ter acesso às informações e de participar das decisões sobre o seu patrimônio ambiental difuso. O significado de acesso à informação e à participação popular na pauta ambiental merece ser acrescentado como sétimo possível sentido do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A participação popular também pode ser percebida, ao se conceder esse direito.

O oitavo importante sentido é a consagração do princípio da vedação ao retrocesso²³⁶, materializada na conjugação do direito a um futuro com a responsabilidade intergeracional. Este princípio já foi inclusive reconhecido na jurisprudência dos Tribunais Superiores²³⁷ e se presta a vetar que o poder estatal tome medidas que diminuam o nível de proteção normativa já alcançado.

²³⁵ Guetta, 2018, p. 135-140. Ao se negar o acesso à informação ambiental, estaria violada um dos benefícios dogmáticos do Estado de Direito Ambiental, a transparência e ampliação da participação social, como esclarecido no tópico inicial deste capítulo.

²³⁶ Krell, 2017, p. 45.

²³⁷ Apesar da centralidade doutrinária deste princípio para a pauta ambiental, reconhecido inclusive em julgamentos do STJ como no REsp nº 302.906/SP (BRASIL, 2010f), sobre restrições urbanístico-ambientais, ou no REsp nº 1680699/SP ou no AgInt no AREsp nº 1115534/SP (BRASIL, 2017g; 2018a), sobre a aplicação retroativa do Código Florestal, sabe-se que o STF não o reconheceu no importante julgamento das ADIs nº 4901, 4902, 4903, 4937, concluído em 28.2.2018, mas ainda não publicado o seu acórdão até a conclusão desta tese. Apesar do entendimento firmado pela Corte Constitucional, isso não parece afastar o reconhecimento do princípio no conceito do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como demonstrou o caso do amianto crisótila (ADI nº 4066, BRASIL, 2018c), com mudança de entendimento pautada na vedação ao retrocesso social, e neste caso também ambiental, as posições do STF podem ser revistas, diante de uma evolução da consciência ambiental sobre o tema.

²³⁸ Note-se que caso se adote o conceito de desenvolvimento sustentável contida no Relatório *Brundtland* (UNITED NATIONS, 1987, item 27), ou seja, “aquele que garante as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras proverem suas próprias necessidades”, o sexto significado já seria suficiente para o mapeamento desta pesquisa. No entanto, parte-se de uma noção de desenvolvimento sustentável um pouco diferente desta, para que a codificação permita identificar todos os possíveis sentidos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O conceito do relatório *Brundtland* não deixa, no entanto, de ser importante passo para uma base conceitual mais madura alcançada na ECO-92 (ARAÚJO, 2013, p. 63; VEIGA; ZATS, 2008, p. 38-39). Parece indispensável se pautar em um desenvolvimento sustentável que conjugue eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica (BRÛSEKE, 1994, p. 29-40). Tenta-se, aqui, usar um meio termo sobre a definição de desenvolvimento

Há, ainda, que se somar aos possíveis significados do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um reconhecimento constitucional ao princípio do desenvolvimento sustentável²³⁸. Isso porque a Constituição de 1988 reconheceu o princípio do desenvolvimento sustentável, apesar de não utilizar esta expressão textualmente²³⁹. Está implícito no art. 225, bem como nos artigos

sustentável, sem recorrer a uma definição atrelada à sustentabilidade forte (MARCHESAN, 2017, p. 287-288; LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017b), pois o contexto brasileiro não parece comportar este avanço. Há quem entenda o desenvolvimento sustentável como uma forma de “criar vínculos intergeracionais com vista a uma utilização racional dos recursos ambientais, não permitindo o seu esgotamento ou a sua deterioração irreversível, usando-os de forma durável e garantindo a respectiva perenidade por sucessivas gerações (sustentabilidade)” (CRUZ, 2009, p. 4). No entanto, a utilização da noção de suprimento de necessidades merece crítica (FREITAS, 2011, p. 47-50) e foi revista para nesta pesquisa se afastar de uma noção de consumismo, desvinculada da noção de inclusão social. Não se deixa de reconhecer, contudo, que não existe um consenso quanto à definição do desenvolvimento sustentável (MCCORMICK, 1992, p. 152). Para uma abordagem mais concreta sobre o desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro, ver: IBGE, 2015.

²³⁸ Note-se que caso se adote o conceito de desenvolvimento sustentável contida no Relatório *Brundtland* (UNITED NATIONS, 1987, item 27), ou seja, “aquele que garante as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras proverem suas próprias necessidades”, o sexto significado já seria suficiente para o mapeamento desta pesquisa. No entanto, parte-se de uma noção de desenvolvimento sustentável um pouco diferente desta, para que a codificação permita identificar todos os possíveis sentidos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O conceito do relatório *Brundtland* não deixa, no entanto, de ser importante passo para uma base conceitual mais madura alcançada na ECO-92 (ARAÚJO, 2013, p. 63; VEIGA; ZATS, 2008, p. 38-39). Parece indispensável se pautar em um desenvolvimento sustentável que conjugue eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica (BRÜSEKE, 1994, p. 29-40). Tenta-se, aqui, usar um meio termo sobre a definição de desenvolvimento sustentável, sem recorrer a uma definição atrelada à sustentabilidade forte (MARCHESAN, 2017, p. 287-288; LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017b), pois o contexto brasileiro não parece comportar este avanço. Há quem entenda o desenvolvimento sustentável como uma forma de “criar vínculos intergeracionais com vista a uma utilização racional dos recursos ambientais, não permitindo o seu esgotamento ou a sua deterioração irreversível, usando-os de forma durável e garantindo a respectiva perenidade por sucessivas gerações (sustentabilidade)” (CRUZ, 2009, p. 4). No entanto, a utilização da noção de suprimento de necessidades merece crítica (FREITAS, 2011, p. 47-50) e foi revista para nesta pesquisa se afastar de uma noção de consumismo, desvinculada da noção de inclusão social. Não se deixa de reconhecer, contudo, que não existe um consenso quanto à definição do desenvolvimento sustentável (MCCORMICK, 1992, p. 152). Para uma abordagem mais concreta sobre o desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro, ver: IBGE, 2015.

²³⁹ Sampaio, 2003, p. 51; Barbosa; Pereira, 2016, p. 89-99; Brasil, STF, na ADI nº 3540, 2006e. Há, contudo, outras Constituições que reconhecem de maneira expressa o princípio do desenvolvimento sustentável. São exemplos as Constituições do Equador, Peru, Suíça e Polônia (SAMPAIO, 2003, p. 52).

170, VI²⁴⁰, (livre iniciativa e o meio ambiente) e no art. 186, II (função social da propriedade rural e o meio ambiente), da Constituição. Poderia, para alguns autores ser interpretado como sinônimo para a sustentabilidade²⁴¹, mas não deve ser restringido a esse sentido aos olhos deste trabalho. O desenvolvimento sustentável pode ser visto também como “*prima principium ambiental*”, pois é o princípio matriz de outros subprincípios mais concretos do direito ambiental²⁴². Um imperativo categórico, indissociável de uma gestão adequada dos recursos naturais²⁴³. O desenvolvimento sustentável busca a manutenção das bases vitais da produção e reprodução, ao garantir uma relação satisfatória entre o homem e o meio ambiente²⁴⁴. Contém em seu conceito, para a ideia de codificação deste trabalho, três dimensões - econômica, ecológica e humana - que precisam ser conjugadas²⁴⁵ e merecem, assim, um espaço como nono plausível sentido deste direito. Parte-se, com a ideia de desenvolvimento sustentável, das facetas de prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social²⁴⁶.

Por meio da revisão bibliográfica sobre o sentido do direito ao meio

²⁴⁰ Cf. “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;” (...) “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (...) II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;” (BRASIL, 1988).

²⁴¹ Canotilho (2010, p. 9) identifica o desenvolvimento sustentável com o princípio da sustentabilidade em sentido amplo. A sustentabilidade pode ser definida como a finalidade a ser alcançada por meio do desenvolvimento sustentável (SOUZA; ARMADA, 2017, p. 23; LEITE, BELCHIOR, 2010, p. 295). Para esta pesquisa, contudo, parece fazer sentido segregar os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade para garantir duas acepções a serem identificadas na fase empírica da pesquisa.

²⁴² Sampaio, 2003, p. 47; p. 52.

²⁴³ Cruz, 2009, p. 4.

²⁴⁴ Leite; Belchior, 2010, p. 295.

²⁴⁵ Medeiros, 2004, p. 54; Souza; Armada, 2017, p. 24. São eles, o desenvolvimento econômico, a equidade social e equilíbrio ambiental (LEITE; BELCHIOR, 2010, p. 295).

²⁴⁶ Souza; Armada, 2017, p. 24; Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 56.

ambiente equilibrado, buscou-se neste capítulo construir uma codificação²⁴⁷. Capturar o conteúdo primário e a essência desse direito para o utilizar na pesquisa empírica. Esse caminho foi necessário para se criar um código descritivo (sobre os possíveis sentidos) e então sumará-lo como sentido de um tópico primário (o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado). Isso se justifica porque a análise do material de pesquisa não pode se restringir à identificação numérica do artigo 225 ou do seu texto literal trazido na Constituição de 1988. A pesquisa precisa ir além de uma interpretação literal para analisar se esse direito é um argumento utilizado nos subsídios e nas decisões de veto. Exatamente por isso, cabe ressaltar que codificar não é uma ciência precisa. É, em essência, um ato de interpretação²⁴⁸. Esta tese busca, então, mapear as interpretações sobre esse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para utilizá-lo na pesquisa empírica. De outro lado, materializou o conteúdo do paradigma do Estado de Direito Ambiental, orientado pelo valor da sustentabilidade possível, para utilizá-lo no nível axiológico-fundante do modelo para analisar e avaliar os vetos jurídicos.

Nesta parte do capítulo foi feito um *encoding*²⁴⁹ sobre a revisão bibliográfica de direito ambiental quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para formalizar um quadro com o sentido interpretativo a ser utilizado como ponto de partida desta pesquisa. Eis, portanto, o código de análise a ser aplicado:

²⁴⁷ “*Cody is capture a datum’s primary content and essence*”. Tradução: “Codificar é capturar o conteúdo primário e a essência de um dado” (SALDAÑA, 2009, p. 9). Merece registro que não existe um melhor jeito de codificar. A codificação trabalha com uma ideia pragmática (deve-se escolher a ferramenta certa para o trabalho certo) (SALDAÑA, 2009, p. 1-2).

²⁴⁸ Saldaña, 2009, p. 4.

²⁴⁹ “*When we determine its appropriate code and label it, we are encoding*”. Tradução livre: “Quando determinamos o código apropriado e rotulamos, estamos codificando.”

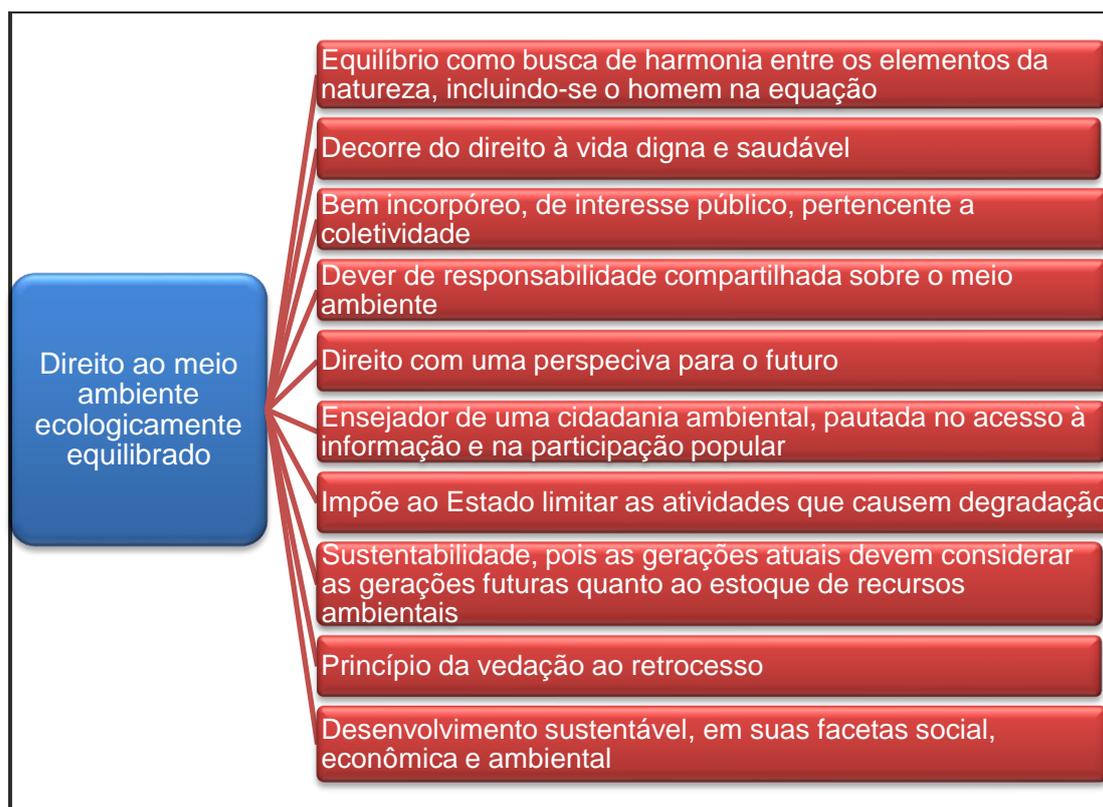


Tabela 2 - Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

No capítulo 4, será desenvolvido um *decoding*²⁵⁰, ao aplicar esse código na pesquisa empírica sobre as mensagens de veto e os subsídios ministeriais. Em outras palavras, a codificação apresentada no quadro acima será utilizada como ponto de partida na fase de análise desta pesquisa, mas não se resumirá a isso. Para garantir uma pesquisa mais afeta à realidade, este código descritivo será agregado a um código vivo²⁵¹, que advém daquilo que é encontrado no material de análise. Com essa precaução, busca-se reduzir (nunca extirpar, já que isso é impossível) a artificialidade do resultado da pesquisa.

Além de demarcar alguns possíveis sentidos para esse direito, parece salutar pontuar que o Texto Constitucional brasileiro tem ênfase nos

²⁵⁰ Cf. “When we reflect on a passage of data to decipher its core meaning, we are decoding.” Tradução livre: “Quando refletimos em uma passagem de dados para decifrar o seu significado principal, estamos decodificando” (SALDAÑA, 2009, p. 4).

²⁵¹ Saldaña, 2009, p. 3.

instrumentos de implementação, no intuito de evitar que o texto se transforme em meramente retórico²⁵². Nesse sentido, o parágrafo primeiro do art. 225 é composto por um conjunto amplo de deveres explícitos e especiais do Poder Público²⁵³ e os demais parágrafos, deveres explícitos e especiais, exigíveis de particulares ou do Estado²⁵⁴. Apesar de serem importantes, não serão o cerne

²⁵² Benjamin, 2008. Apesar de Herman Benjamin utilizar a expressão retórico como sinônimo de um discurso vazio, esta tese adota o conceito mais complexo da retórica, dentro do contexto da Filosofia do Direito. A retórica merece ser vista não como um engodo, mas sim como a arte de falar bem com o intuito de persuadir, desempenhando, portanto, importante papel no Direito (REIS, 2014, p. 74). Como explica Katarina Sobota (1992, p. 231), as figuras retóricas são meios de convencimento. As figuras retóricas apontam para o coração, enquanto os argumentos de direcionam para a cabeça, podendo-se, com essa analogia, compreender, a grosso modo, a diferença entre as visões retórica e argumentativa do Direito. Como será melhor explicado no capítulo 3, esta tese se pauta em uma visão argumentativa do Direito. Para se aprofundar sobre retórica, ver: Reis, 2014, p. 70-90; Adeodato, 2002, p. 55-82; 2008, p. 55-82. Registre-se, ainda, que as normas de tutela ambiental são encontradas de maneira difusa no Texto Constitucional. Nesse sentido, o art. 5º, inciso LXXIII (ação popular) e o art. 129, inciso III (ação civil pública): “Art. 5º (...) LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” e “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988). Cabe, ainda, o registro de que, por se tratar de direito fundamental, aplica-se no caso o § 1º do art. 5 da Constituição de 1988, que dispõe sobre a sua aplicabilidade imediata (SANTOS, 2000, p. 24; PADILHA, 2011, p. 736-737).

²⁵³ Cf. Art. 225. “(...) § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.” (BRASIL, 1988).

²⁵⁴ Cf. Art. 225. (...) “§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º 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. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional,

desta pesquisa, que se concentrará no *caput* do artigo 225 da Constituição de 1988 – que materializa o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – e no sentido valorativo da sustentabilidade possível dentro do paradigma do Estado de Direito Ambiental.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também encontra acolhida no âmbito judicial²⁵⁵ e legislativo²⁵⁶. Como demonstrado, os tribunais reconhecem a existência do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental²⁵⁷. De fato, os Tribunais, com destaque para os Superiores²⁵⁸, têm argumentado com fundamento no direito ao meio ambiente

e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.” (BRASIL, 1988).

²⁵⁵ Note-se que este paralelo entre o Direito (juízes) e a Política (parlamentares e Presidente da República) é importante, porque a tese está construída sobre a premissa da Dignidade da Legislação. Como Jeremy Waldron (2003) defende, também existe uma racionalidade, pautada em princípios para o Direito, que se aplica ao Político. Como bem sintetiza em seu livro: “Por que o direito feito pelos juízes, não o direito feito pela legislatura, que se liga mais naturalmente a outros valores políticos que “direito”, “justiça”, “legalidade”, e “estado de direito” evocam?” (WALDRON, 2003, p. 13).

²⁵⁶ Márcia Leuzinger e Marcelo Varela (2014, p. 302) fizeram uma interessante avaliação da efetividade do art. 225 quanto à legislação infraconstitucional. Como resultado, perceberam que a edição da Constituição de 1988, leis socioambientais passaram a ser editadas, integrando a sociedade na gestão dos bens ambientais. Como exemplos, citam: Lei nº 9.433 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos); a Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação) e a Lei nº 9605/98 (Lei de Crimes e Infrações Ambientais). Ocorre que, na década de 2000, percebe-se um retrocesso na proteção ambiental, com a desconstrução do arcabouço que havia sido até então construído (LEUZINGER; VARELLA, 2014, p. 302.). Mesmo quanto às leis protetivas, os autores identificam que há, infelizmente, uma baixa efetividade prática quanto à conservação da biodiversidade biológica (2014, p. 304-305), espaços territoriais protegidos (2014, p. 305-307), estudo prévio de impacto ambiental (2014, p. 307-308) e educação ambiental (2014, p. 308-309). Ney Bello Filho (2004, p. 93) entende que houve uma hipertrofia regulatória, conjugada por uma (des)juridização do direito ambiental, pois o conteúdo ético dessas normas foi desprezado. O excesso do caráter regulatório teria retirado a dimensão democrática da norma ambiental, colocando-a em um vazio de legitimidade e de conteúdo.

²⁵⁷ (LEUZINGER; VARELLA, 2014, p. 303; KRELL, 2017, p. 53-53). Apesar dessa afirmação, os autores também explicam que muitas vezes esses valores perdem espaço para valores ligados ao mercado. Uma das razões para que isso ocorra é a falta de dispositivos legais específicos, com definições de limitações.

²⁵⁸ Nesse sentido, podem-se citar como exemplo, no Supremo Tribunal Federal – STF, os seguintes julgados: ADI nº 3540 (mudança do Código Florestal), ADPF nº 101 (importação de pneus recauchutados), ADI nº 4983 (vaquejada). Ver: Brasil, 2006e; Brasil, 2012k; Brasil, 2017h. No Superior Tribunal de Justiça, ver: REsp nº 1260923/RS (licenciamento da lagoa dos patos); REsp nº 1356449/TO (obrigação de fiscalizar o licenciamento).

ecologicamente equilibrado, o que reforça o papel deste dispositivo constitucional.

Realizada uma revisão sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e quanto à importância da elevação constitucional e o significado do Estado de Direito Ambiental, passa-se a uma avaliação do elemento político dos vetos ambientais, materializado no interesse público.

2. O INTERESSE PÚBLICO NA PAUTA LEGISLATIVA AMBIENTAL

Como esclarecido na introdução, esta tese não se resume ao aspecto jurídico (constitucional ou não) dos vetos e de seus subsídios. Há, nos vetos e nas manifestações técnicas dos ministérios, um componente político – o interesse público, em sua feição não-jurídica – materializado em argumentos do Poder Executivo, que também precisam ser objeto de estudo.

Analisar como se manifesta o interesse público na pauta ambiental é especialmente interessante no caso do Brasil. Isso porque o país é considerado um protagonista nas discussões mundiais sobre essa pauta, desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e do Fórum Global, ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro²⁵⁹.

Apesar de reconhecer que a separação entre o político e o jurídico é tema complexo e controvertido²⁶⁰, a pretensão desta tese de qualificar o que seria político para o Poder Executivo na pauta legislativa ambiental não pode ser alijada do estudo. Caso assim o fizesse, esta pesquisa ficaria incompleta.

Quando o meio ambiente²⁶¹ está em pauta, fazer uma avaliação parece

²⁵⁹ Little, 2003, p. 15-16. Eduardo Viola (1987, p. 80) explica que o Brasil é o país em que movimentos ecológicos nasceram mais cedo e adquirem maior relevância. Norma Sueli Padilha (2010, p. 24; 2011, p. 731) entende que a extensão do território nacional brasileiro e a sua biodiversidade natural são os motivos que garantem o protagonismo brasileiro no tema. Ana Flávia Barros-Plataiu (2011, p. 7-8) esclarece que este protagonismo se deve ao fato do Brasil ser o país mais rico em biodiversidade do mundo, conjugado com a expansão do mercado nacional, o modelo agroexportador bem-sucedido e o desenvolvimento científico e tecnológico em alguns setores.

²⁶⁰ Nesse sentido, ver: Barroso, 2012, p. 1-50; Waldron, 2007a; Waldron, 2007b.

²⁶¹ A primeira norma brasileira a definir legalmente a expressão “meio ambiente” está no art. 3º, I, da Lei nº 6.938, de 1981 (BRASIL), conceituando-o como “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”. Trata-se de um conceito bastante aberto que pode ensejar interpretação bastante controvertidas (ANTUNES, 2014). Mesmo assim, nessa definição, o meio ambiente natural parece sobressair, motivo pelo qual esse dispositivo é objeto de várias críticas. Cabe, contudo, notar que essa lei é anterior à Constituição Federal de 1988, logo, trouxe uma ideia embrionária do meio ambiente enquanto um direito difuso, posteriormente complementado como um bem de uso comum do povo. Como foi esclarecido no capítulo anterior, esta pesquisa realizou ajustes no conceito legal, partindo do desenvolvido por José Afonso (2011), para contemplar as facetas natural, artificial, cultural e do trabalho no conceito.

tarefa complicada²⁶². Por serem interconectados e multidimensionais²⁶³, os problemas ambientais são de difícil classificação. Pode-se dizer, então, que há uma dupla complexidade, pois seus problemas estão na interseção entre o ecossistema e o sistema social humano²⁶⁴. Exatamente por essa particularidade do objeto ambiental, as correntes do movimento ambientalista²⁶⁵ podem ajudar em uma classificação mais complexa que a de avanço ou de retrocessos, pois nesta pauta esses significados podem ser muito controvertidos.

Nos subsídios técnicos e nos vetos por interesse público não-jurídicos, os argumentos sobre a pauta legislativa ambiental precisam espelhar essa complexidade. No implemento desta tese ficou claro que, sem a etapa sobre as correntes ambientais, o olhar sobre o material de pesquisa se resumiria à perspectiva jurídica, o que contrariaria a natureza dúplice dos vetos (jurídica, por inconstitucionalidade; jurídica e política, quanto ao interesse público). Exatamente por isso, as correntes dos debates ambientalistas no Brasil colaboraram com a qualificação das decisões do Poder Executivo sobre o interesse público. A compreensão desses conceitos foi uma fase prévia à

²⁶² Suely Mara Vaz Araújo (2007, p. 70) pontua a complexidade da política ambiental, já que os seus problemas envolvem bens comuns, o que implica gerenciar problemas relevantes de ação coletiva". Para se aprofundar sobre a complexidade ambiental, ver: Leff, 2003.

²⁶³ Ressalte-se, mais uma vez, que não se nega, nesta pesquisa, que os problemas ambientais perpassam fronteiras dos Estados nacionais e demandam uma ação conjunta dos atores envolvidos (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p. 102; LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017; MARCHESAN, 2017). Apesar de reconhecer este fator, elegeu-se uma abordagem no contexto nacional.

²⁶⁴ Dryzek, 2013, p. 9. Nesse sentido, Luis Roberto Barroso (2011, p. 1.005) afirma que a especificidade do bem ambiental exige o desenvolvimento de princípios, conceitos e uma terminologia própria.

²⁶⁵ Entende-se por ambientalismo uma perspectiva que reconhece que o atual modelo de desenvolvimento é insustentável a médio e longo prazo, e que as mudanças necessárias pressupõem a existência de um movimento multissetorial e global, capaz de mudar os principais eixos civilizatórios da sociedade contemporânea (LEIS; DAMATO, 1994, p. 77). Não se deixa, contudo, de reconhecer a dificuldade conceitual para definir movimento ambientalista, visto a diversidade de composição e de formas de manifestação em cada país e cultura (CASTELLS, 2008, p. 142).

empreitada de análise e avaliação do material de pesquisa²⁶⁶.

Outra providência indispensável foi construir um capítulo sobre o contexto das políticas públicas ambientais no tempo. Para tanto, foi desenvolvido um quadro com os principais feitos – na pauta ambiental – no período da pesquisa: de 1988 a 2016²⁶⁷. Isso colaborará na fase seguinte, para saber se a orientação do Presidente da República, durante o seu mandato, pode gerar diferentes impactos nos vetos.

Por tais razões, fez-se neste capítulo, em primeiro lugar, uma revisão bibliográfica sobre as correntes do movimento ambientalista brasileiro. Depois, passou-se a justificar as escolhas para uma codificação sobre interesse público não-jurídico na pauta ambiental, partindo dessas correntes, a ser utilizada, junto com a jurídica, no capítulo 4 desta tese. No segundo tópico deste capítulo, há uma linha do tempo com as principais medidas legislativas na pauta ambiental tomadas por cada Presidente da República, no período de 1988 a 2016. Esses passos auxiliarão a fase seguinte de análise dos argumentos dos subsídios e dos vetos.

Esclarecido o caminho a ser vencido, pode-se sintetizar que neste capítulo serão apresentadas as principais correntes do movimento ambientalista no Brasil, os seus respectivos conceitos, e a linha do tempo sobre a pauta ambiental referente a cada Presidente, como objetivo a ser alcançado na política pública ambiental.

Inicia-se, em seguida, a apresentação do desenvolvimentismo e das correntes ambientais do Brasil.

²⁶⁶ Cf. “*Much of the social research is conducted to explore a topic, to provide a beginning familiarity with that topic.*” (Babbie, 1994, p. 84). Tradução livre: “Grande parte da pesquisa social é conduzida para explorar um tópico, para fornecer uma familiaridade de início com esse tópico.”

²⁶⁷ O marco temporal eleito se justifica, pois inicia em 1988, com a promulgação da Constituição, e finda em dezembro de 2016. Decidiu-se, aqui, limitar a pesquisa até dezembro de 2016, para permitir a sua execução, sem se aproximar em demasia com o período de sua conclusão em 2018.

2.1 O INTERESSE PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Para se qualificar positiva ou negativamente uma escolha política²⁶⁸ (por interesse público) do veto, quanto à proteção ambiental, existem muitas correntes ambientais possíveis²⁶⁹. Isso acontece porque há uma enorme cisão sobre as perspectivas de quem enxerga o meio ambiente²⁷⁰. Há quem o defenda como essencial para toda forma de vida, mas também quem, em um outro extremo, ache que a questão ambiental não importa²⁷¹.

Ocorre que para que seja possível desenvolver uma pesquisa qualitativa e quantitativa²⁷², os conceitos dos atributos precisam estar delimitados²⁷³, o que merece ser trabalhado, quanto ao elemento político, neste tópico. Tal medida

²⁶⁸ Note-se que esta tese parte de uma dignidade da legislação que não se pauta em um legislador singular e de inteligência superior (WALDRON, 2003, p. 40). Sabe-se que a legislatura é composta não apenas de um monarca, “mas de centenas de pessoas, com crenças e interesse divergentes e muitas vezes conflitantes, defrontando-se como iguais em um ambiente altamente estruturado e formalizado” (WALDRON, 2003, p. 34). No caso, ao analisar a escolha política, estamos fazendo uma leitura sobre essa argumentação, não almejando encontrar a intenção do legislador.

²⁶⁹ Uma possibilidade seria dividir as políticas ambientais, quanto à ética, em posições biocêntrica, ecocêntrica e antropocêntrica, mas este componente foi utilizado no modelo de Estado de Direito Ambiental desta tese, conforme capítulo 1.

²⁷⁰ Para compreender esse processo do movimento ambientalista no Brasil, ver: Svirsky; Capobianco, 1997; Franco; Drummond, 2009; Franco; Schittini; Braz, 2005.

²⁷¹ Dryzek, 2013, p. 6. Para ilustrar esse pensamento, o autor narra o caso de Ronald Regan, Presidente Americano que afirmou que 90% da poluição seria causada pelas árvores. Infelizmente, este pensamento continua muito atual, como se pode observar nas ações de Donald Trump, ao negar o aquecimento global. Durante a campanha presidencial, o agora Presidente Americano defendia que as mudanças climáticas eram uma “mentira inventada pelos chineses” (CYMBALUK, 2017). No Brasil, também há quem defenda posições como essa. Cf. Vieira; Bazzo, 2007.

²⁷² Sobre a viabilidade de uma pesquisa ao mesmo tempo qualitativa e quantitativa, Cf: “Much valuable research fits squarely within either the qualitative or quantitative tradition, reflecting a specialization in one approach or the other. Tradução livre: “Muitas pesquisas valiosas enquadram-se diretamente na tradição qualitativa ou quantitativa, refletindo uma especialização em uma abordagem ou outra.” (COLLIER; SEAWRIGHT; BRADY, 2003, p. 6). Ver também: Gerring; Thomas, 2011, p. 2190-2191.

²⁷³ Cf. “Qualitative work is not wedded to ordinary language. The point is, in creating a variable, one is forced to make explicit choices about which definitional attributes apply properly to a class of phenomena and which do not.” Tradução livre: “O trabalho qualitativo não está ligado à linguagem comum. O ponto é, ao criar uma variável, ser forçado a fazer escolhas explícitas sobre quais atributos de definição se aplicam corretamente a uma classe de fenômenos e quais não”. (GERRING; THOMAS, 2011, p. 2194).

será indispensável para que se possam comparar²⁷⁴, posteriormente, os argumentos da burocracia política e jurídica com as decisões presidenciais no processo legislativo ambiental.

Sabe-se das dificuldades de conceituar o movimento ambientalista, ante sua diversidade política e cultural, mas parece relevante demarcar as diferenças dos discursos que buscam “corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e o seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional predominante”.²⁷⁵ Parte-se, por isso, de uma visão de ambientalismo como fenômeno social, econômico e político²⁷⁶, mas que detém características próprias do contexto em que se insere. Como essa pesquisa se dedica à posição do Poder Executivo no processo legislativo ambiental, o ponto de partida para caracterizar o interesse público ambiental será o movimento ambientalista brasileiro.

Ocorre que o movimento ambientalista brasileiro diverge quanto aos seu início e às suas respectivas características²⁷⁷. Existe uma divisão entre duas posições sobre o marco inicial do movimento ambientalista no Brasil e a sua respectiva caracterização.

A primeira posição defende que o ambientalismo brasileiro surgiu entre 1820 e 1920²⁷⁸, relacionando-se a uma preocupação política²⁷⁹. Caso se adote

²⁷⁴ Cf. “*First, comparable observations must share a set of relevant descriptive attributes (dimensions). This is what makes them comparable.*” (...) “*The defining attributes of a concept must be valid across the designated observations.*” Tradução livre: “Primeiro, observações comparáveis devem compartilhar um conjunto de atributos descritivos relevantes (dimensões). Isto é o que os torna comparáveis” (...) “Os atributos de definição de um conceito devem ser válidos entre as observações designadas”. (GERRING; THOMAS, 2011, p. 2192).

²⁷⁵ Castells, 2008, p. 143.

²⁷⁶ Apesar de contarem com características próprias, todos os ambientalistas buscam “a manutenção da qualidade do meio ambiente humano” (MCCORMICK, 1992, p. 18).

²⁷⁷ Não há também um reconhecimento claro sobre o surgimento do movimento ambiental como um todo (MCCORMICK, 1992, p. 21).

²⁷⁸ Juliana Santilli (2005, p. 25) defende que a crítica ambiental nasceu no Brasil nos séculos XVIII e XIX com a reação contra o modelo de exploração colonial e a intensa devastação ambiental deste modelo, não acolhendo a origem americana ou europeia.

²⁷⁹ Pádua, 1997, p. 13. O autor defende que essa preocupação política é o principal elemento a diferenciar o movimento ambientalista brasileiro do americano, pautado na ética e na estética.

este marco, devem-se, então, rechaçar os mitos de que as preocupações ambientais surgiram no primeiro mundo e de que o ambientalismo brasileiro foi importado, não detendo sua identidade própria²⁸⁰. O ambientalismo brasileiro teria surgido, então, como uma reação ao colonialismo vigente²⁸¹. Nele, os intelectuais racionalistas fizeram uma crítica à destruição do patrimônio natural brasileiro, afastada de uma visão estética. A motivação para essa defesa era o valor político e instrumental da natureza para o progresso brasileiro²⁸². Por conta das particularidades únicas do contexto nacional, o movimento ambiental brasileiro teria uma identidade própria. O ambientalismo brasileiro teria surgido de uma visão conservacionista²⁸³.

A segunda posição, contudo, defende que os Estados Unidos, no século XIX, bem como a Grã-Bretanha de 1860²⁸⁴, devem ser reconhecidos como influenciadores do marco inicial brasileiro, reproduzindo-se, no Brasil, a

²⁸⁰ Pádua, 1997, p. 14-16; Franco; Drummond, 2009; Santilli, 2005.

²⁸¹ Para justificar esse marco inicial, José Augusto Pádua (1997, p. 16-18) enumera como expoentes desse ambientalismo inicial: José Bonifácio, em 1815, com um enfoque ecológico da economia; Joaquim Nabuco, em 1883, ao diagnosticar a situação ambiental brasileira; Euclides da Cunha, na virada do século XIX, ao criticar a mineração a céu aberto; e Alberto Torres, no início do século XX, com suas preocupações com as gerações futuras. Ver também, Diegues, 2002, p. 115-120, Drummond; Franco; Ninis, 2009, p. 466-467; Veiga; Zats, 2008, p. 9-10; Leuzinger, 2007, p. 88-89, que acrescentam a figura de André Rebouças, na defesa da criação dos primeiros parques nacionais; Franco; Drummond, 2009, que apesar de reconhecerem o início neste período, ressaltam uma perspectiva mais pragmática na abordagem sobre natureza e os recursos naturais. Para atestar o marco temporal do nascimento do ambientalismo brasileiro, podem-se citar a primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, realizada em 1934, além do protagonismo de Alberto Torres, com ideias próximas ao que hoje corresponderia ao desenvolvimento sustentável. No período de 1920-1940, as preocupações ambientais articulavam motivos utilitários, estéticos e científicos para a defesa do patrimônio natural brasileiro, materializado no primeiros Códigos Florestal e da Águas, de 1933 e 1934, respectivamente (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2005, p. 240-241; DRUMMOND, 1999, p. 10). José Afonso da Silva (2011, p. 37-38) inclui ainda, na pauta ambiental deste período, o Regulamento de Saúde Pública, de 1923, além do Código de Pesca, de 1938.

²⁸² Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 238-239.

²⁸³ Santilli, 2005, p. 25-26; Drummond, 1997, p. 19-25. Não haveria espaço para o romantismo do preservacionismo, pois a tônica do pensamento ambiental brasileiro teria nascido em uma pauta de racionalidade. No Brasil, não se replicaria a cisão entre preservacionistas e conservacionistas que ocorreu nos Estados Unidos (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2005, p. 238-239; 257).

²⁸⁴ Daren, 2002; McCormick, 1992; Nash, 1989.

separação²⁸⁵ entre os preservacionistas²⁸⁶ (pregam a preservação das áreas virgens, permitindo a utilização apenas para recreação ou educação) e os conservacionistas²⁸⁷ (pregam a utilização racional dos recursos naturais e o combate ao desperdício). As primeiras ideias sobre as correntes ambientalistas, refletidas no Brasil, estariam nos embates americanos sobre a criação dos Parques Nacionais, iniciada em 1872, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone²⁸⁸. Valendo-se desses conceitos, poder-se-ia dizer que a história brasileira teve um surto de atividade preservacionista na década de 1930²⁸⁹, com

²⁸⁵ Bulzico; Gomes, 2010, p. 4-5. Para aprofundar os conhecimentos sobre a história do movimento ambiental, ver: McCormick, 1992, p. 21-43, Nash, 1989.

²⁸⁶ Nos Estados Unidos, destaca-se o papel John Muir, naturalista e escritor norte-americano do século XIX, que lutou pela preservação do patrimônio natural dos Estados Unidos (BULZICO; GOMES, 2010, p. 4-5; LEUZINGER, 2007, p. 66-67; MCCORMICK, 1992, p. 30-31). Essa tradição da preservação engloba autores como Henry David Thoreau, John Muir e George Marsh (DIEGUES, 2002, p. 30-31; NASH, 1989, p. 17-48; MCCORMICK, 1992, p. 28-43). Há uma preocupação com a natureza selvagem e de beleza estética, com grandes áreas não-habitadas, ante o extermínio indígena americano e a expansão da fronteira para o Oeste (DIEGUES, 2002, p. 24) Caso se utilize seu sentido mais extremo, alcança-se o *deep ecology* de Arne Naess, George Sessions e Bill Devall (FRANCO, 2013, p. 41). Há, ainda, o ecofeminismo, que defende que as mulheres são vítimas da mesma violência sofrida pela natureza (CASTELLS, 2008, p. 149). Paulo de Bessa Antunes (2014, p. 11) define o preservacionismo como uma corrente que se distancia dos movimentos sociais e das lutas políticas, que não acredita na possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade. Segundo o autor, para essa corrente doutrinária, as populações tradicionais – e os pobres de uma maneira geral – são uma ameaça à conservação ambiental.

²⁸⁷ O conservacionismo baseia-se na ciência florestal alemã e foi liderado por profissionais do manejo florestal, hidrologia, e geologia, o que o caracterizou pelo planejamento eficiente e racional do uso dos recursos naturais (AFONSO, 2006, p. 18). O nascimento dessa corrente nos Estados Unidos tem um papel de destaque para Gifford Pinchot, no final do XIX, como ator importante na consolidação do conservacionismo. Pinchot defendia que as florestas americanas poderiam ser gerenciadas de modo a contribuir com a economia do país (BULZICO; GOMES, 2010, p. 5; DIEGUES, 2002, p. 29-30; LEUZINGER, 2007, p. 69; MCCORMICK, 1992, p. 31).

²⁸⁸ (AFONSO, 2006, p. 18; DIEGUES, 2002, p. 16; LEUZINGER, 2007, p. 67; VEIGA; ZATS, 2008, p. 9). O marco equivalente para o Brasil seria a criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, decorrente da transformação de uma versão estadual. Contudo, pode-se citar anteriormente a primeira reserva federal estadual de São Paulo, na Serra da Cantareira, em 1896, e a estação ecológica do alto da serra, em Cubatão, doada ao museu paulista em 1909. (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2005, p. 234-240).

²⁸⁹ Juliana Santilli (2005, p. 25-26) e José Augusto L. Drummond (1997, p. 19-25) no entanto, entendem que o período se inicia em 1920, com o tratado de proteção às aves úteis para a agricultura e se estende até 1970.

a criação dos primeiros Parques Nacionais²⁹⁰ e a edição dos primeiros códigos ambientais²⁹¹. As primeiras preocupações nacionais com o meio ambiente se pautavam, então, na preservação da natureza em seu estado inicial, sem a intervenção humana²⁹². Somente depois uma pauta conservacionista²⁹³ teria espaço no debate nacional, disputando espaço com a preservacionista.

Mais do que essa dicotomia, cabe reconhecer que não existia, no surgimento do ambientalismo brasileiro, uma clareza conceitual sobre o conceito de conservacionismo²⁹⁴. Apenas após a identificação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FCBN como conservacionista²⁹⁵, este conceito passou a ter contornos mais definidos.

Juliana Santilli²⁹⁶, José Augusto L. Drummond²⁹⁷ e José Luiz de Andrade Franco²⁹⁸, por não aceitarem a importação da divergência americana entre conservacionismo e preservacionismo na história brasileira, defendem que esse período foi marcado por iniciativas de cunho conservacionista. Contudo, Santilli explica que nessas ações o objetivo era “preservar algumas áreas naturais e ecossistemas da ação humana destrutiva e de atividades econômicas

²⁹⁰ Para discordar da visão que a criação dos primeiros parques foi preservacionista, Franco; Schittini; Braz (2005, p. 240) ressaltam que a motivação para esta criação foi o potencial econômico do turismo.

²⁹¹ Little, 2003, p. 14.

²⁹² A história brasileira, de maneira institucional, sobre a pauta ambiental, só começa da década 1970, com a criação de instituições específicas como a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada ao Ministério do Interior (MCALLISTER, 2008, p. 29). Apesar de se considerar um avanço, trata-se de um ato mais simbólico que prático, ante a pouca importância que era dada à pauta ambiental pelo Governo brasileiro (BURSZTYN, 1993, p. 86-87).

²⁹³ Antônio Carlos Diegues (2002, p. 130-131) afirma que a partir da década de 1970 surge um ecologismo de denúncia no Brasil. Um de seus marcos é o Manifesto Ecológico Brasileiro: O Fim do Futuro, de 1976, com crítica ao progresso desmedido e ao desperdício dos recursos.

²⁹⁴ Franco; Drummond, 2009, p. 60-61.

²⁹⁵ A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FCBN foi a mais importante organização não-governamental ambiental brasileira naquele período, fundada por servidores públicos. Apesar de se reconhecer como conservacionista, não se pode deixar de dizer que há uma prevalência, na sua estratégia, da visão preservacionista (FRANCO; SCHITTINI; BRAZ, 2005, p. 257; DIEGUES, 2002, p. 129). Há de esse reconhecer, portanto, uma influência dos preservacionistas americanos.

²⁹⁶ 2005, p. 25-26.

²⁹⁷ 1997, p. 19-25.

²⁹⁸ Franco; Drummond; 2009, p. 60-61.

predatórias”. O objetivo da FCBN, também conservacionista, era “promover uma ação nacional para a conservação dos recursos naturais e para a implantação de áreas reservadas de proteção à natureza”²⁹⁹. Nas palavras do Presidente da FCBN, a conservação da natureza e dos recursos naturais consistiria na “preservação do mundo vivo, ambiente natural do homem, e dos recursos naturais renováveis da terra, fator primordial da civilização humana”. Em outras palavras, os autores trabalham com um conceito de conservacionismo que equivaleria a uma aglutinação do preservacionismo com o conservacionismo. A FCBN pode, por isso, ser considerada preservacionista-conservacionista³⁰⁰. Prova disso é a definição do conservacionismo como orientação “voltada para a proteção de ecossistemas e espécies, mas sem uma dimensão social claramente incorporada”³⁰¹. Há, portanto, uma divergência conceitual, mas não de conteúdo, sobre as ações estatais ambientais deste período, agregando-se, no conceito de conservacionismo, as duas correntes ambientalistas de preservação e conservação surgidas nos séculos XIX e XX³⁰².

Para esta pesquisa, apesar de entender a importância de aglutinar as preocupações com a natureza e o meio ambiente em um único conceito (conservacionismo), para ampliar a visibilidade da pauta, parece relevante manter as diferenças essenciais dos dois pensamentos ambientais. Não se deixa, então, de reconhecer o contexto único brasileiro, e sua relação com o período colonial e o questionamento do poder, mas parece importante a manutenção da distinção entre preservacionistas e conservacionistas³⁰³. Isso porque, como se observará na contextualização das políticas públicas ambientais, há uma segregação de pensamento ambiental nos debates que

²⁹⁹ Idem; 2009, p. 62-63.

³⁰⁰ Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 257.

³⁰¹ Santilli, 2005, p. 29.

³⁰² Franco; Drummond, 2009, p. 66-68; Leuzinger, 2007, p. 71-72. Pode-se exemplificar essa atuação de aglutinação na ação da *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources - IUCN*, ao rever sua pretensão inicial estritamente preservacionista, para uma perspectiva preservacionista-conservacionista.

³⁰³ Nesse sentido, Márcia Leuzinger (2007, p. 118) explica que os dois pilares das políticas públicas ambientais são a preservação e a conservação.

darão ensejo às leis ambientais entre 1988 e 2016. Logo, a distinção dentro do conceito de conservacionismo parece relevante para este trabalho, apropriando-se, para a construção da pesquisa, das peculiaridades conceituais das duas correntes, por um lado, e do reconhecimento do modelo brasileiro como único, por outro lado.

Cabe pontuar, contudo, que mesmo neste período de nascimento das correntes ambientalistas brasileiras, havia no país um Estado hegemonicamente desenvolvimentista³⁰⁴. Apesar de existir quem defenda o desenvolvimentismo como uma corrente do ambientalismo³⁰⁵, parece melhor qualificá-lo como a orientação política avessa à pauta ambiental, prevalente no Brasil, antes mesmo de uma cisão do ambientalismo, em essência, entre os preservacionistas e os conservacionistas³⁰⁶.

Defende-se, portanto, nesta pesquisa, que o desenvolvimentismo não é uma corrente do ambientalismo, mas sim uma perspectiva de aversão à pauta ambiental, que prega o desenvolvimento a qualquer custo, adotada de maneira predominante pelo Brasil por mais de sessenta anos, desde Getúlio Vargas em 1930 até a Rio 92³⁰⁷, e que retoma força mais recentemente na arena política. Aos olhos do desenvolvimentismo, a capacidade humana de conservação dos recursos naturais deve se subordinar às exigências do desenvolvimento

³⁰⁴ Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 243; Drummond, 1999, p. 9.

³⁰⁵ Medeiros, 2004, p. 29.30. Fernanda Luis Fontoura de Medeiros defende que o desenvolvimentismo é uma das correntes do ambientalismo que durou até a década de 1960, no hemisfério norte, e até a década de 1970, no hemisfério sul, passando, depois, para uma era ecológica, o que envolve o embate entre preservacionismo e conservacionismo. Esta pesquisa, contudo, defende o desenvolvimentismo como uma oposição às correntes ambientalistas.

³⁰⁶ O desenvolvimentismo surge do esgotamento de um modelo primário-exportador, passando a um contexto urbano-industrial com um novo modelo econômico a partir dos anos de 1930. No Brasil, o Estado desenvolve essa política, de maneira autoritária com a centralização na União. A partir da década de 1960 e 1970, a pretensão do Estado é incluir a classe média no mercado. Nas décadas de 1970 e 1980, a classe empresarial e trabalhadora se instala na esfera burocrática. No meio da década de 1980, os desafios passam a ser a estabilização econômica, a re-inserção internacional da economia e a institucionalização da democracia. Na década de 90, o objetivo das políticas sociais passou a ser amortecer os impactos junto às classes mais baixas (CORBUCCI, 2003, p. 62-75).

³⁰⁷ Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 85.

econômico.

Em resumo, o desenvolvimentismo³⁰⁸ prevaleceu³⁰⁹ na pauta política brasileira, mesmo nos momentos em que surgiram os movimentos ambientalistas³¹⁰. O Brasil detém, portanto, uma história marcada pelo viés econômico. Apenas entre 1979-1988, esse modelo desenvolvimentista seria questionado social e ambientalmente, ante a atuação de ativistas, gestores, cientistas e políticos³¹¹. As demandas da sociedade civil cresceram e se materializam em importantes conquistas na pauta ambiental³¹². O questionamento ambiental foi marcado pelo viés predominante preservacionista, em alguns momentos, e conservacionista em outros, como se pode observar na história brasileira. Perceba-se que, a despeito da história brasileira ser marcada pelo predomínio desenvolvimentista, há de se reconhecerem alguns avanços preservacionistas e conservacionistas neste caminho.

A questão social, contudo, toma uma nova forma do contexto brasileiro, com a ideia de socioambientalismo³¹³ que confere espaço para as articulações

³⁰⁸ Outra prova da adoção brasileira ao desenvolvimentismo é a posição do país antes da Convenção de Estocolmo. Naquela oportunidade, o desenvolvimento econômico era visto como forma de correção dos desequilíbrios ambientais e sociais (BRASIL, 1991, p. 181; DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006; DEAN, 2002, p. 307).

³⁰⁹ Como uma das preocupações deste trabalho será avaliar as decisões presidenciais quanto às políticas públicas ambientais no período de 1988 a 2016, não cabe antecipar aqui os resultados. Contudo, existem autores que reconhecem o protagonismo do desenvolvimentismo durante toda a história brasileira.

³¹⁰ Independentemente do momento em que se reconheça o nascimento, a predominância do desenvolvimentismo se mantém.

³¹¹ Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 86-87; Drummond, 1999, p. 9. Para se aprofundar no papel da sociedade civil no debate internacional ambiental, ver: Barros-Platiau; Varela; Schleicher, 2004, p. 118-120. Para conhecer a história da FBCN, ver: Franco; Drummond, 2009, p. 59-84.

³¹² Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 92-93; Barros-Platiau, 2011, p. 7-8. Para ver a luta pela pauta ambiental, como um ato de subversão, que passa pela perspectiva de uma ridicularização pública da pauta, para após discuti-la, como relevante, e depois, por fim, adotá-la, ver: Nash, 1989, p. 1-16.

³¹³ Carlos Marés (2002) entende que o socioambientalismo surge com a Constituição de 1988, ao reconhecer no texto direitos coletivos e difusos como o meio ambiente, o patrimônio cultural, os valores étnicos, limitações à propriedade privada, o que se materializa em um novo direito fundado no pluralismo.

entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista³¹⁴. O socioambientalismo nasce da composição dos direitos sociais, culturais e ambientais, numa intrínseca relação entre a proteção e a valorização dos direitos sociais e dos bens culturais (materiais e imateriais) com os diferentes ambientes que os abrigam, permitindo a reprodução física e cultural dos povos³¹⁵. Prega, dentro do conceito ambiental, a defesa das populações tradicionais e os meios de vida por elas utilizados³¹⁶.

Em resumo, a história do ambientalismo brasileiro poderia ser contada com um predomínio desenvolvimentista, com momentos iniciais marcados por avanços preservacionistas, com a criação de unidades de conservação³¹⁷, seguido de medidas conservacionistas, como a instituição de limitações ao direito de propriedade privada, com a definição da reserva legal e de área de preservação permanente pelo Código Florestal³¹⁸, com um posterior crescimento de demandas socioambientalistas³¹⁹, o que pode ser exemplificado com a

³¹⁴ Santilli, 2005, p. 31; Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 253. A junção entre o movimento ambientalista e as lutas sociais é um fenômeno global, valendo-se de uma noção de justiça social, para conferir uma nova leitura a essa pauta (CASTELLS, 2008, p. 142)

³¹⁵ Almeida, 2005, p. 17. Para Juliana Santilli, a legislação ambiental promulgada até 2000 dava grande ênfase ao controle e à repressão de práticas lesivas ao meio ambiente, mas a partir dos anos 90 as leis editadas são socioambientais. Para embasar sua afirmação, exemplifica com a proibição da pesca de baleias (Lei nº 7.643/87), a proibição da pesca em períodos de reprodução (Lei nº 7.679/88) e a restrição de uso de agrotóxicos (lei nº 7.802/89). As políticas públicas espelhadas nas leis brasileiras, a partir os anos 90, passam a ser socioambientais. Como se demonstrará na seção 2.2, esta tese não se concorda com esta visão.

³¹⁶ Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 257. O conceito de comunidades tradicionais é tema complexo e especialmente relevante no contexto brasileiro de relação homem/natureza. Para entender esta questão, ver: Diegues, 2002, p. 65-100.

³¹⁷ Uma das principais divergências do trâmite legislativo da lei do SNUC foi a permanência ou não das populações humanas no interior das unidades de conservação. Sobre o assunto, ver: Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 257-259; Araújo, 2007; Drummond; Franco; Ninis, 2009, p. 469-472; Leuzinger, 2007, p. 126-132; Araújo, 2013, p. 66.

³¹⁸ Para estudar as mudanças pelas quais o Código Florestal passou, antes da edição da Lei nº 12.651/2012, ver: Silva; Figueiredo; Leuzinger; Nuzzi Neto, 2010.

³¹⁹ Há quem inclua ainda o ecologismo, caracterizado por duas ideias centrais: a) a necessidade de repensar a relação ética entre o homem e a natureza; e b) a crença de que há limites naturais ao crescimento (ARAÚJO, 2007, p. 63).

criação do regime das unidades de conservação de uso sustentável³²⁰.

Mas não existem apenas os conceitos do ambientalismo brasileiro apresentados até aqui. Manuel Castells, por exemplo, aglutinou o movimento ambientalista mundial em cinco tipologias, partindo da noção de identidade, adversário e objetivo³²¹. Jonh Dryzek, por sua vez, construiu um trabalho sobre os discursos³²² políticos desenvolvidos, em nível global, nos últimos cinquenta anos, sobre as preocupações ambientais para demarcar a complexidade dessa discussão³²³. Suely Mara Vaz Araújo³²⁴ utilizou-se de alguns de seus conceitos, sem esquecer das peculiaridades nacionais, para agrupar a discussão sobre a política ambiental brasileira em quatro coalizões: a) tecnocratas esclarecidos; b) socioambientalistas; c) desenvolvimentistas modernos; e d) desenvolvimentistas

³²⁰ O melhor exemplo são os debates ocorrido entre 1992 e 2000 até a edição da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC – Lei nº 9.985). Cf. Araujo, 2007; Franco; Drummond, 2009, p. 73-74.

³²¹ São elas: a) os Amantes da Natureza; b) Comunidade Local; c) O ser “verde”; d) Internacionalistas na luta pela causa ecológica; e e) Cidadãos preocupados com a proteção do meio ambiente (CASTELLS, 2008, p. 143-153).

³²² Eis a definição do autor sobre o que são esses discursos: “A discourse is a shared way of apprehending the world. Embedded in language, it enables those who subscribe to it to interpret bits of information and put them together into coherent stories or accounts.” Tradução Livre: “Um discurso é uma maneira compartilhada de apreender o mundo. Incorporado na linguagem, ele permite que aqueles que o subscrevem interpretem bits de informação e os agrupem em histórias ou contas coerentes.” (DRYZEK, 2013, p. 9).

³²³ São elas: a) Survivalism, que reconhece e enfatiza a importância dos recursos dos quais depende a existência humana; b) Discurso de Prometeu, em que as questões ambientais são vistas como solucionáveis por meio da ciência e tecnologia; c) Racionalismo administrativo, em que o Estado aparece como principal agente na solução dos problemas ambientais; d) Racionalismo econômico, em que o mundo é compreendido a partir dos agentes econômicos, consumidores ou produtores; e) Desenvolvimento sustentável, com a crença na conciliação entre crescimento econômico, proteção ambiental e justiça distributiva; f) Modernização ecológica, com a degradação ambiental vista como problema estrutural; g) Romantismo verde, com foco na sensibilização ecológica dos indivíduos; e h) Racionalismo verde, com a defesa da igualdade, dos direitos humanos básicos e do livre diálogo. (ARAÚJO, 2007).

³²⁴ A autora adotou as contribuições de Dryzek juntamente com *Advocacy Coalition Framework*, para o desenvolvimento de sua dissertação. Identificou, então, quatro coalizões: a) tecnocratas esclarecidos, com a frase-símbolo “eu defendo a proteção ambiental e acredito nos técnicos”; b) socioambientalistas, com duas frases-símbolo possíveis, “saudades de Chico Mendes” ou “vamos discutir isso democraticamente?”; c) desenvolvimentistas modernos, com a frase-símbolo “eu tenho preocupações ambientais e acredito no mercado”; e d) desenvolvimentistas tradicionais, com a frase-símbolo “eu quero crescimento econômico à moda antiga” (ARAÚJO, 2007, p. 205; ARAÚJO, 2013).

tradicionais.

Apesar de reconhecer o esforço para qualificar essas coalizões, aos olhos desta pesquisa, o debate nacional sobre a política pública ambiental continua a ser pautado nas tradicionais categorias do movimento ambientalista³²⁵. Por esse motivo, preferiu-se partir daqueles conceitos-chave para modernizá-los e incluí-los no detalhamento da codificação desta tese. Essa modernização precisou ser enfrentada, pois o ambientalismo passou por uma revolução³²⁶, centrando-se na humanidade e seus ambientes, ao se tomar consciência de que a própria sobrevivência humana está em jogo. Por melhor refletirem o debate dos dias de hoje³²⁷, decidiu-se partir do conceito das quatro principais categorias de percepção da política pública ambiental no Brasil: *desenvolvimentismo*, *preservacionismo*, *conservacionismo* e *socioambientalismo*.

Apesar de reconhecer a importância da discussão sobre o marco inicial das políticas públicas ambientais, parece mais vantajoso focar sobre o significado dessas correntes ambientais e do desenvolvimentismo para avaliar, em seguida, a atuação legislativa presidencial no período de 1988 a 2016.

No desenvolvimentismo, a preocupação se resume ao aspecto econômico. No Brasil, inicialmente “as políticas econômicas foram direcionadas para viabilizar a implantação do parque industrial nacional”³²⁸. Depois, direcionam-se “para o mercado externo”³²⁹. A preocupação central nesta visão é a economia nacional, avessa à pauta ambiental. Nela, ocorre um esvaziamento da compatibilidade defendida no desenvolvimento sustentável³³⁰.

³²⁵ Cf. Little, 2003; Bursztyn, 1993.

³²⁶ Seis fatores, em especial, podem ser enumerados para essa mudança do ambientalismo: os efeitos da afluência, a era dos testes atômicos, o livro *Silent Spring*, uma série de desastres ambientais bastante divulgados, avanços nos conhecimentos científicos e a influência dos movimentos sociais (MCCORMICK, 1992, p. 65-80).

³²⁷ Alguns exemplos de trabalhos brasileiros que utilizam essas terminologias: Vieira; Pimentel; Vaz, 2018, p. 157-171; Bruzaca; Almeida, 2018, p. 570-585; Loss; Onófrío, 2018, p. 307-326.

³²⁸ Corbucci, 2003, p. 67.

³²⁹ Idem, p. 69.

³³⁰ Vieira, Pimentel, Vaz, 2018, p. 162; Bruzaca, Almeida, 2018, p. 560-575.

O preservacionismo prega a valorização da natureza a partir da noção de pertencimento e do prazer de contemplação. Parte da proteção da vida selvagem ameaçada pela civilização urbana-industrial, destruidora da natureza³³¹. Há uma característica romântica, de que o homem participa do meio ambiente com a ideia de uma contemplação estética³³². Vê na intervenção humana na natureza uma característica negativa³³³. Defende que as áreas virgens devem ser integralmente protegidas, sendo natural aquilo que não fosse objeto de ação ou intervenção humana³³⁴. Admite-se, nesta corrente, nas áreas ambientalmente protegidas, em regra, apenas a visitação temporária humana³³⁵. Centra-se na ideia de que se deve preservar as áreas virgens de qualquer uso que não fosse para recreação ou educação³³⁶.

O conservacionismo, por sua vez, defende a necessidade de utilização racional dos recursos naturais e o combate ao desperdício, a fim de resguardar a possibilidade de atendimento das futuras gerações. Prega o uso racional e sustentável³³⁷. Admite o uso direto da natureza, desde que seja racional, eficiente e democrático³³⁸. Acredita na possibilidade de uma exploração racional de recursos como o solo, a floresta e águas e se pauta em três princípios: a) o desenvolvimento é necessário, por meio do uso dos recursos presentes; b) deve-se evitar o desperdício, para não prejudicar a geração futura; e c) o benefício do desenvolvimento deve ser para muitos e não poucos³³⁹. Percebe-se, portanto, uma avaliação de custo-benefício, instrumental, na avaliação da pauta ambiental. Em resumo, as diferenças centrais entre movimentos ambientalistas

³³¹ Diegues, 2002, 15; McCormick, 1992, p. 25.

³³² Franco; Drummond, 2009, p. 66-67; Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 237-238; Diegues, 2002, p. 24-28.

³³³ Diegues, 2002, p. 37.

³³⁴ Leuzinger; Cureau, 2013, p. 12.

³³⁵ Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 238.

³³⁶ Afonso, 2006, P. 18; McCormick, 1992, p. 30-31.

³³⁷ McCormick, 1992, p. 30.

³³⁸ Leuzinger; Cureau, 2013, p. 6; Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 238; Leuzinger, 2007, p. 69.

³³⁹ Franco; Drummond, 2009, p. 67; Diegues, 2002, p. 29; McCormick, 1992, p. 31.

são essas: os preservacionistas estão preocupados com a preservação da vida selvagem, resguardada da atuação humana, enquanto os conservacionistas estão preocupados com a administração racional dos recursos naturais³⁴⁰.

Acontece que a dicotomia entre preservacionismo e conservacionismo precisa ser apropriada em seus conceitos iniciais, para ampliá-los, adequando-os à realidade dos dias de hoje³⁴¹. Acrescenta-se, então, o socioambientalismo como uma perspectiva importante para a pauta ambiental brasileira. O socioambientalismo tenta unir a proteção da biodiversidade com a da sociodiversidade³⁴². Detém um cunho mais politizado e ideológico³⁴³. Pauta-se na junção, dentro do conceito de meio ambiente, dos elementos naturais, culturais e sociais, abrindo espaço para as demandas dos movimentos sociais.

Trazendo tais conceitos das correntes ambientais e do desenvolvimentismo para uma acepção atual, esta pesquisa, chega aos seguintes conceitos gerais:

O **desenvolvimentismo** defende o desenvolvimento nacional, com a geração de empregos e com o ganho de riquezas como principal papel do Estado. Entende que a pauta ambiental só será possível depois desses objetivos econômicos serem alcançados e defende o fato consumado frente à pauta ambiental. Tem o foco em atividades econômicas como a agricultura, a indústria e o desenvolvimento urbano. Entende que é preciso gerar e acumular riquezas para depois pensar na pauta ambiental. São frases características: “É necessário gerar empregos e fazer a economia brasileira crescer”; “A natureza precisa gerar

³⁴⁰ Araújo, 2007, p. 63.

³⁴¹ Pode-se comprovar o quanto estes conceitos continuam atuais ao se revisitar a história da FBCN, visto que no final da década de 1980 e início da 1990 acontece uma cisão no seu interior entre os conservacionistas, preservacionistas e os socioambientalistas (FRANCO; DRUMMOND, 2009, p. 73-74). Outro interessante exemplo é a transformação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), criada com a preocupação de proteger o ambiente natural e coletar dados e informações, em IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos naturais), com um propósito também conservacionista. Passa a deter uma pauta preservacionista-conservacionista (LEUZINGER, 2007, p. 71-72). A atualidade desses conceitos também foi refirmada em: Franco; Schittini; Braz, 2005, p. 262; Leuzinger, 2007, p. 117.

³⁴² Araújo, 2007, p. 82.

³⁴³ Franco; Drummond, 2009, p. 72.

riquezas e evitar custos”; “A situação está consolidada”.

O **preservacionismo** defende uma relação segregada entre o homem e a natureza, ante a destruição causada pela intervenção humana. Vê um valor da natureza em si, dissociada das preocupações humanas. Aproxima-se de uma visão biocentrista. A natureza deve ser contemplada pelo homem. Não acredita em um equilíbrio, pois a melhor forma de preservar a natureza está em reduzir o seu contato com o homem, à contemplação, o que se materializa em políticas de criação de unidades de conservação de proteção integral, na definição de listas espécies em extinção e nas preocupações com a manutenção da biodiversidade do planeta. Algumas frases³⁴⁴ características deste movimento, nos dias de hoje, são: “Vamos salvar o meio ambiente da destruição humana”; “A natureza precisa do seu espaço”; “O homem é o grande responsável pela destruição da natureza”.

O **conservacionismo** defende que o homem e a natureza podem conviver, desde que se estabeleçam alguns limites na utilização dos recursos naturais. Parte de uma visão mais instrumental do meio ambiente, pautada na convivência do homem com a natureza. O desenvolvimento não é visto como um problema, mas sim o desperdício e a falta de avaliação a longo prazo da utilização dos recursos. Não se faz distinção entre comunidades tradicionais e a produção industrial-agrícola. Algumas frases características deste movimento, nos dias de hoje, são: “O homem pode agir racionalmente na pauta ambiental”; “Deve-se fazer uma avaliação de custo-benefício, instrumental e pragmática, sobre o uso do meio ambiente”; “Precisamos de um equilíbrio entre a preservação e o desenvolvimento”.

O **socioambientalismo** defende que o conceito de natureza indispensavelmente engloba a pauta de comunidades tradicionais e dos pequenos proprietários rurais, conjugando os elementos cultural, natural e social. Prega uma visão de que a proteção ambiental brasileira acontece por conta

³⁴⁴ Esta metodologia de utilizar frases exemplificativas, aqui denominadas frases-símbolo, foi replicada dos trabalhos de Araújo, 2007; Araújo, 2013, por ajudarem na execução da pesquisa qualitativa.

dessas comunidades, logo não faz sentido apartar os homens tradicionais do contato humano. Existe um competente cultural que precisa prevalecer em contraposição ao econômico. O meio ambiente está inserido no contexto de defesa das pautas dos movimentos sociais. Algumas frases características deste movimento, nos dias de hoje, são: “A sociedade civil faz parte do conceito de meio ambiente”; “Precisamos de justiça social”; “Estamos preocupados com os indígenas, as comunidades tradicionais e com população rural pobre.”

Em breves linhas, foram identificar as seguintes linhas centrais nas políticas públicas ambientais brasileiras, para efeito de codificação³⁴⁵, o que pode conferir um norte na análise sobre o interesse público não-jurídico em matéria ambiental:

Desenvolvimentismo	<ul style="list-style-type: none"> •Pautado no desenvolvimento econômico nacional •Foco na agricultura, geração de energia, indústria e desenvolvimento urbano
Preservacionismo	<ul style="list-style-type: none"> •Defende uma relação segregada entre o homem e a natureza, ante a destruição causada pela intervenção humana •Foco na natureza original, processos essenciais
Conservacionismo	<ul style="list-style-type: none"> •Prega a administração racional dos recursos naturais, evitando-se o desperdício •Garante a utilização de recursos, mas demanda equilíbrio na resiliência ambiental
Socioambientalismo	<ul style="list-style-type: none"> •Inclui as pautas dos movimentos sociais nas demandas ambientais •Composto da conjugação dos elementos cultural, natural e social

Tabela 3 - Posições sobre a política ambiental brasileira

O quadro acima apresenta a codificação inicial construída a partir da revisão bibliográfica do componente político não-jurídico, para utilização no

³⁴⁵ Saldaña, 2009.

capítulo 4. Como esclarecido no capítulo 1, este é um código descritivo que terá seu conteúdo ampliado pelo código vivo da pesquisa empírica. As frases características estão consolidadas na tabela abaixo:

Desenvolvimentismo	<ul style="list-style-type: none"> •É necessário gerar empregos e fazer a economia brasileira crescer. •A natureza precisa gerar riquezas e evitar custos. •A situação está consolidada.
Preservacionismo	<ul style="list-style-type: none"> •Vamos salvar o meio ambiente da destruição humana. •A natureza precisa do seu espaço. •O homem é o grande responsável pela destruição da natureza.
Conservacionismo	<ul style="list-style-type: none"> •O homem pode agir racionalmente na pauta ambiental. •Deve-se fazer uma avaliação de custo-benefício, instrumental e pragmática, sobre o uso do meio ambiente. •Precisamos de um equilíbrio entre a preservação e o desenvolvimento.
Socioambientalismo	<ul style="list-style-type: none"> •A sociedade civil faz parte do conceito de meio ambiente. •Precisamos de justiça social. •Estamos preocupados com os indígenas, as comunidades tradicionais e com população rural pobre.

Tabela 4 - Frases-símbolo

Explicadas as principais correntes do movimento ambientalista, e o desenvolvimentismo como antagonismo à pauta, parece importante fazer um breve relato das políticas públicas ambientais do período a ser estudado dos vetos (1988 a 2016). Essa digressão faz sentido não apenas para apontar a orientação política presidencial em cada gestão, mas também para fazer uma correlação com os resultados dos vetos na pesquisa qualitativa e quantitativa do

capítulo 4. Passa-se, então, a demarcar uma contextualização das medidas ambientais cronologicamente no tópico seguinte.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAL DE 1988 A 2016

Apesar de não se pretender fazer uma reconstrução histórica, o itinerário temporal de 1988 a 2016, marcado por políticas públicas ambientais, precisa encontrar espaço nesta pesquisa. Isso porque as mudanças de orientações políticas³⁴⁶ podem influenciar nas razões de vetos.

Visto que esta pesquisa se pauta nas razões de veto de um período de quase trinta anos, cabe apresentar as principais orientações políticas neste período e os respectivos Presidentes da República que coordenavam a atuação do Poder Executivo. Isso permitirá avaliar se ocorreu diferença nas argumentações, a depender de quem ocupa a cadeira presidencial.

Busca-se, neste espaço, demarcar as principais características de cada período presidencial e os seus principais feitos em matéria ambiental. Para tanto, parte-se de outros trabalhos que realizaram este panorama³⁴⁷, conjugando-se

³⁴⁶ McAllister (2008, p. 27-29) defende que as leis ambientais brasileira são fortes e o problema de sua efetividade se encontra na fraqueza das agências ambientais. No mesmo sentido, ver: DRUMMOND, 2007, p. 17. Ann Helen Wainer (1993, p. 191-206) entende que as leis são ineficazes por deficiência na educação, o que faz a população não as conhecer. Andreas Krell (2017, p. 50), por sua vez, discorda, pois defende que no Brasil há um déficit de regulamentação normativa, o que geraria uma programação legislativa ambiental fraca. Há de se concordar, contudo, com Suely Araújo (2013, p. 64) de que os problemas de implementação da Política Nacional de Meio Ambiente brasileiro são muito complexos, podendo-se arrolar alguns importantes fatores como: a) centralização excessiva de atribuições nos órgãos federais; b) escassa atenção para os instrumentos econômicos de política ambiental; c) carência de diálogo entre o Sisnama e os demais sistemas de gestão ambiental; d) prevalência da visão utilitarista quanto aos recursos naturais sobre a ambientalista nas decisões governamentais de maior impacto; e e) elevado grau de descumprimento da base normativa.

³⁴⁷ Suely Mara Vaz Araújo (2007, p. 74-84) realizou tarefa parecida ao traçar um panorama histórico e institucional da conservação da biodiversidade e da proteção das florestas como objeto de políticas públicas no Brasil no período de 1992 a 2006. No mesmo trabalho, enumerou os principais eventos internos e externos que influenciaram o tema. Há, ainda, outra análise do contexto ambiental do Brasil no período de 1934 a 2002 (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006, p. 83-108).

marcos nacionais e internacionais³⁴⁸ da pauta. Estes marcos políticos-ambientais serão conjugados com os resultados cronológicos da fase empírica deste trabalho.

Esclarecidas as limitações a esta demarcação temporal das políticas públicas brasileiras, passa-se aos principais pontos.

Cabe, ainda, uma importante advertência. Mesmo antes da Constituição Federal de 1988 já existiam alguns dos mais importantes³⁴⁹ marcos ambientais do ordenamento brasileiro. São eles o Código Florestal, de 1965, a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, em 1973³⁵⁰, a Lei de Proteção à Fauna, de 1967³⁵¹, e a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981³⁵². Apesar de reconhecer a relevância dessas leis, passa-se a arrolar as principais medidas sob o manto constitucional de 1988.

A primeira inovação após a Constituição, na gestão do Presidente José Sarney, foi a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em 1989, reunindo as atribuições do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF e da SEMA, além da Superintendência da Borracha (Sudhevea) e da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), por meio da Medida Provisória nº 34, de

³⁴⁸ Explica-se que não houve um aprofundamento sobre como os marcos internacionais listados se relacionaram com a pauta nacional nesta contextualização, por extrapolarem o objeto da pesquisa. Como se trata de uma pretensão de identificar as orientações do Poder Executivo nacional, pareceu melhor se valer dos marcos internacionais indicados nas pesquisas usadas com base nesta seção da tese.

³⁴⁹ Apesar de sua importância para a pauta ambiental, preferiu-se excluir a Lei nº 7.347/85, Lei de Ação Civil Pública, ante seu caráter instrumental para a concretização dos direitos ambientais. Para aprofundar os debates sobre essa lei, ver: Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 83-108; Mcallister, 2008, p. 29-30.

³⁵⁰ Um atendimento à recomendação da Convenção de Estocolmo em 1972 (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006, p. 83-108; LEUZINGER, 2007, p. 100). Warren Dean (2002, p. 319) entende que a criação da SEMA foi apenas uma fachada para minorar as críticas estrangeiras.

³⁵¹ Benjamin, 2015, p. 94.

³⁵² Para entender o contexto de criação da PNMA no Brasil, e seus influências quanto ao modelo americano, ver: Salinas, 2012, p. 133-141. Para entendê-la como início da transição democrática, conferindo voz à sociedade civil para influenciar políticas públicas, ver: Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 93-94. Para analisar a importância da descentralização da política ambiental brasileira, ver: Mcallister, 2008, p. 28-29.

1989, convertida na Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989³⁵³. No mesmo ano, a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989 criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA com o objetivo de “desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais”³⁵⁴, que foi regulamentado pelo Decreto nº 98.161³⁵⁵. O ano de 1989 foi marcado também pela Lei nº 7.802, de 11 de julho³⁵⁶, que dispôs sobre os agrotóxicos. Em 1990, o Decreto nº 98.816, de 11 de janeiro de 1990³⁵⁷ regulamentou a Lei de Agrotóxicos, e o Decreto nº 99.274 trouxe nova regulamentação para a Política Nacional de Meio Ambiente³⁵⁸.

A Rio-92 é uma mudança de paradigma brasileiro³⁵⁹. Ocorreu no Governo de Fernando Collor, que transferiu a sede do país para o Rio de Janeiro, com o intuito de o Presidente participar dos debates. Desde a Rio-92, a postura do Poder Executivo sobre a pauta ambiental se transformou. Da Rio-92, nasceu não só a Declaração do Rio, mas também a Agenda 21, a Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima, a Convenção da Diversidade Biológica e a Declaração sobre Florestas³⁶⁰. A contar deste marco internacional, com enormes reflexos no contexto nacional, incorporou-se a preocupação social dentro da ambiental³⁶¹. Desde este período, pode-se perceber uma maior preocupação com as políticas de controle do desmatamento, por meio de medidas de comando e controle. Prova disso foi o envio, em 1992, do Projeto de Lei nº 2892, pelo Poder Executivo, para regulamentar o sistema de unidades de conservação, e, no mesmo ano, o início da tramitação do Projeto de Lei nº 3285, sobre a proteção da Mata Atlântica, proposto pelo Deputado Federal Fabio Feldmann³⁶².

³⁵³ Brasil, 1989b; Leuzinger, 2007, p. 113.

³⁵⁴ Brasil; 1989c; Silva, 2011, p. 43.

³⁵⁵ Brasil, 1989a.

³⁵⁶ Brasil, 1989d; Silva, 2011, p. 43.

³⁵⁷ Brasil, 1990a.

³⁵⁸ Brasil, 1990b.

³⁵⁹ Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 95-96; Nunes, 2005, p. 22-23.

³⁶⁰ Barros-Platiau, 2011, p. 29; Leuzinger, 2007, p. 81; Araújo, 2013, p. 232.

³⁶¹ Araújo, 2007, p. 78.

³⁶² Araújo, 2007, p. 108; Brasil, 1992.

Ainda em 1992, o Poder Executivo instituiu o Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil, com a edição do Decreto nº 563, de 2 de junho de 1992. Tratava-se de um conjunto de projetos integrados do governo federal e da sociedade civil brasileira a ser desenvolvido com o apoio técnico e financeiro da comunidade financeira internacional, com o objetivo de implementar um modelo de desenvolvimento sustentável nas florestas tropicais brasileiras. Após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor, o Presidente Itamar Franco editou o Decreto nº 750, de 10 de fevereiro de 1993³⁶³, sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

Em 29 de maio de 1994 entra em vigor no Brasil a Convenção sobre a Diversidade Biológica, com o Decreto Legislativo nº 2. No mesmo ano, foi editado o Decreto nº 1.354, que instituiu o Programa Nacional de Biodiversidade³⁶⁴, com intuito de desenvolver junto com a sociedade civil a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos seus benefícios.

Em 1995, inicia-se a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Logo após sua posse, ele sancionou, com vetos, a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, para dispor sobre normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados. Trata-se da primeira regulamentação brasileira sobre biossegurança. Ainda este ano, a Senadora Marina Silva apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 306, sobre acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado³⁶⁵.

Apesar do incremento normativo – nacional e internacional – da pauta ambiental neste período, a década de 1990 também foi marcada por um

³⁶³ Brasil, 1993.

³⁶⁴ Brasil, 1994. Barros-Platiau, 2011, p.26.

³⁶⁵ Brasil, 1995.

enfraquecimento institucional das agências ambientais³⁶⁶. Em 1996, diante dos altos índices de desmatamento verificados³⁶⁷, o índice de reserva legal a ser mantido na Floresta Amazônia foi ampliado de 50% para 80%³⁶⁸, com a edição da Medida Provisória nº 1.511, de 25 de junho, que foi reeditada, mês a mês, sessenta e sete vezes³⁶⁹. Na exposição de motivos desta MP, consta que medida foi necessária para restaurar a credibilidade da política ambiental brasileira³⁷⁰.

Ainda na gestão do Presidente Fernando Henrique, a Lei nº 9.433, sobre recursos hídricos, foi sancionada no dia 8 de janeiro de 1997³⁷¹, consagrando a água como um bem público, mudando de uma perspectiva individual e de uso singular para a noção coletiva e de usos múltiplos³⁷². Este é também o ano da assinatura do Protocolo de Quioto³⁷³.

Em 1998, o Decreto nº 2.473, de 24 de janeiro³⁷⁴, instituiu o Programa Florestas Nacionais, com o intuito de “dinamizar o manejo florestal sustentável de produtos madeireiros e não madeireiros, em caráter empresarial ou comunitário”. Por meio do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, finalmente foi promulgada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada no Rio de Janeiro, em 1992³⁷⁵. Neste ano foi também sancionada a lei de crimes e infrações ambientais³⁷⁶, na tentativa de consolidar os crimes ambientais em um único instrumento e com a importante inovação da responsabilidade penal das

³⁶⁶ Evidente não só pela interferência política e de corrupção, mas por questões estruturais como salário, quantitativa de pessoal e objetivos. (MCALLISTER, 2008, p. 33-34).

³⁶⁷ Barros-Platiau; Carvalho; Silva, 2012, p. 166.

³⁶⁸ Araújo, 2007, p. 109; Leuzinger, 2007, p. 115-116. Para ver as mudanças posteriores realizadas no texto dessa MP, ver: Figueiredo; Leuzinger; Nuzzi Neto, 2010, p. 14-16.

³⁶⁹ Após a Emenda Constitucional nº 32/2001, essa MP passou a valer como se lei fosse até sua revogação pela Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal).

³⁷⁰ Barros-Platiau; Carvalho; Silva, 2012, p. 166-167.

³⁷¹ Brasil, 1997a.

³⁷² Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 96-97; Leuzinger, 2007, p. 114.

³⁷³ Barros-Platiau, 2011, p. 13; Araújo, 2013, p. 233.

³⁷⁴ Brasil, 1998a.

³⁷⁵ Brasil, 2000i.

³⁷⁶ Brasil, 1998d.

peças jurídicas³⁷⁷. Ainda em 1998, foi enviada a Proposta de Emenda à Constituição nº 618 que pretendia inserir o patrimônio genético no rol de bens da União e o Projeto de Lei nº 4.751, de iniciativa do Poder Executivo, para regulamentar o tema³⁷⁸. A Lei nº 9.795³⁷⁹, sobre educação ambiental, foi aprovada em 1999. A partir dela, a educação ambiental passa a ser um componente essencial e permanente da educação nacional. Em 21 de setembro de 1999, surge o Decreto nº 3.179³⁸⁰, para especificar as sanções administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, fortalecendo com isso o exercício do poder de polícia ambiental.

O ano de 2000 foi marcado pela assinatura do Protocolo de Cartagena sobre biossegurança³⁸¹. Em 20 de abril de 2000, o Governo Fernando Henrique Cardoso instituiu o Programa Nacional de Florestas, pelo Decreto nº 3.420, com o objetivo de integrar os governos federal, estaduais, distrital e municipais e a sociedade civil organizada na sua execução. O Decreto nº 3.524 regulamentou o Fundo Nacional do Meio Ambiente criado em 1989³⁸². A Medida Provisória nº 1956-50, de 26 de maio de 2000, sucedânea da MP nº 1.511/1996, alterou alguns pontos do Código Florestal. Neste ano foi editada a Medida Provisória nº 2052, de 29 de junho³⁸³, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.

Outro acontecimento relevante foi a criação da Agência Nacional das

³⁷⁷ Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 97-98. A partir da edição desta lei, acontece também uma mudança nas sanções aplicáveis pelo descumprimento do Código Florestal (FIGUEIREDO; LEUZINGER; NUZZI NETO, 2010, p. 11).

³⁷⁸ Araújo, 2007, p. 109.

³⁷⁹ Brasil, 1999b.

³⁸⁰ Brasil, 1999a.

³⁸¹ Barros-Platiau, 2011, p. 13.

³⁸² Brasil, 2000b.

³⁸³ Brasil, 2000f.

Águas, pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000³⁸⁴. O ano também foi muito importante para a pauta ambiental, pois nele ocorreu a aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Lei nº 9.985, com ampla participação social e do Poder Executivo na redação final do texto³⁸⁵. Em 23 de agosto, contudo, o Poder Executivo requereu a retirada de tramitação do PL 4.751/1998³⁸⁶. A quantidade de inovações legislativas para proteger o meio ambiente neste período é impressionante.

Em 2001, o Poder Executivo editou o Decreto nº 3.945, do dia 28 de setembro, para regulamentar a MP de patrimônio genético³⁸⁷. No ano seguinte, o Decreto nº 4.281³⁸⁸, de 25 de junho, regulamentou a lei de educação ambiental, integrando a pauta ambiental às políticas do Ministério da Educação. O Decreto nº 4.284³⁸⁹ institui o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Probem) com o objetivo de garantir a exploração econômica da biodiversidade da Amazônia brasileira. Em 22 de agosto de 2002 foram editados dois Decretos importantes, o nº 4.340, que regulamenta a Lei do Snuc e o Decreto nº 4.339, que instituiu os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade³⁹⁰. Em 18 de dezembro, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.492 que propõe normas sobre as concessões à iniciativa privada da exploração das Florestas Nacionais (Flonas)³⁹¹. Os anos de 2002 e 2003 foram marcados por altos índices de desmatamento³⁹². As reduções orçamentárias do Ministério do Meio Ambiente, a partir deste período, demonstram, contudo, que

³⁸⁴ Brasil, 2000c; Araújo, 2013, p. 67.

³⁸⁵ Araújo, 2007, p. 110.

³⁸⁶ Araújo, 2007, p. 116.

³⁸⁷ Brasil.

³⁸⁸ Brasil, 2002b.

³⁸⁹ Brasil, 2002c.

³⁹⁰ Brasil, 2002e; Brasil, 2002d; Oliveira, Machado, 2009, p. 376-377.

³⁹¹ Araújo, 2007, p. 117.

³⁹² Barros-Platiau; Carvalho; Silva, 2012, p. 167.

a pauta ambiental perde seu protagonismo no Poder Executivo³⁹³.

No ano de 2003, inicia-se a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O primeiro ato ambiental do seu governo foi o Decreto nº 4.613, que regulamentou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos³⁹⁴. No início da sua gestão, foram editadas também três Medidas Provisórias – a nº 113, de 23 de março³⁹⁵, a nº 131, de 13 de junho³⁹⁶ e a nº 223, de 14 de outubro de 2004³⁹⁷ – que regularizaram o plantio de soja transgênica, nos anos de 2003 a 2004, trazidos da Argentina, e permitiram a comercialização dessas safras ilegais³⁹⁸. As três medidas provisórias foram convertidas respectivamente nas Leis nº 10.688/2003³⁹⁹, 10.814/2003⁴⁰⁰ e 11.092/2005⁴⁰¹, sem qualquer veto, e demonstram os enormes retrocessos da pauta ambiental. O Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003, foi um importante avanço, pois regulamentou o direito à informação sobre alimentos e produtos que utilizem organismos geneticamente modificados - OGM⁴⁰².

Em 21 de maio de 2003, o Decreto nº 4.703 trouxe novas regras para a Política Nacional de Biodiversidade, conferindo-lhe multidisciplinaridade⁴⁰³. No dia 07 de julho, o Poder Executivo solicitou a retirada de tramitação do PL 7.492/2002 (concessões florestais em Flonas)⁴⁰⁴. Em 2004, o Decreto nº 5.092 estabeleceu regras para a identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade⁴⁰⁵.

No ano de 2004, o Poder Executivo apresentou, em regime de urgência,

³⁹³ Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 99.

³⁹⁴ Brasil, 2003a.

³⁹⁵ Brasil, 2003i.

³⁹⁶ Brasil, 2003j.

³⁹⁷ Brasil, 2004.

³⁹⁸ Barros-Platiau, 2011, p. 44.

³⁹⁹ Brasil, 2003g.

⁴⁰⁰ Brasil, 2003h.

⁴⁰¹ Brasil, 2005c.

⁴⁰² Brasil. Barros-Platiau, 2011, p. 46.

⁴⁰³ Brasil; Oliveira, Machado, 2009, p. 381.

⁴⁰⁴ Araújo, 2007, p. 117.

⁴⁰⁵ Brasil, 2003c.

o Projeto de Lei nº 4.776 para regular a gestão das florestas públicas⁴⁰⁶. Isso aconteceu ante o desmatamento descontrolado registrado neste período⁴⁰⁷. Em 2005, foi aprovada a Lei nº 11.105, com uma nova regulamentação sobre biossegurança, o que representou uma perda do Ministério do Meio Ambiente, comandado por Marina Silva, no embate de forças com o Ministério da Ciência e Tecnologia⁴⁰⁸. A regulamentação desta lei ocorreu em 22 de novembro de 2005, por meio do Decreto nº 5.591, de 2005⁴⁰⁹. Por meio do Decreto nº 5.540, de 4 de maio de 2005, foi disciplinado sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento⁴¹⁰. Em 2006, foram aprovadas e sancionadas a Lei nº 11.284, sobre a Gestão das Florestas Públicas, e a Lei nº 11.428, sobre a Mata Atlântica, sob uma visão mais conservacionista⁴¹¹.

No início de 2007 teve fim um complexo processo legislativo para regulamentar o tema saneamento básico, concluído com a sanção da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007⁴¹². A regulamentação da Lei de Florestas Públicas foi instituída com o Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007⁴¹³. No mesmo ano, o Poder Executivo editou uma medida provisória e criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade para dar mais atenção à pauta

⁴⁰⁶ Araújo, 2007, p. 118.

⁴⁰⁷ Barros-Platiau, 2011, p. 50.

⁴⁰⁸ Drummond; Barros-Platiau, 2006, p. 95-96. Para entender melhor a complexidade desses dois processos legislativos, ver: Araújo, 2013, p. 310-319.

⁴⁰⁹ Brasil, 2005b.

⁴¹⁰ Brasil, 2005a.

⁴¹¹ Brasil, 2006a; Brasil, 2006b; Leuzinger, 2007, p. 116. Araújo, 2013, p. 76.

⁴¹² Brasil, 2007c. A regulamentação sobre saneamento básico decorre de três processos legislativos distintos. Uma primeira proposta de saneamento básico foi apresentada na Câmara dos Deputados em 1991, aprovada pelo Congresso Nacional em 1994 e vetada integralmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 2000, um novo projeto de autoria parlamentar foi apresentado, ao qual se apensou, em 2001, proposta do Poder Executivo que se direcionava apenas aos serviços de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário. O governo Lula retirou esse projeto e apresentou sua versão em 2005. Após mais de um ano e meio, a lei foi aprovada (ARAÚJO, 2013, p. 99). Para entender melhor a complexidade desse processo legislativo, ver: Araújo, 2013, p. 259-275. Esse debate ainda continua. O evento mais recente foi a perda de eficácia por decurso de prazo da Medida Provisória nº 844, de 2018, que entre outros pontos conferia atribuições nesse campo à Agência Nacional de Águas (ANA).

⁴¹³ Brasil, 2007a.

das unidades de conservação⁴¹⁴. O Fundo Amazônia foi criado por meio do Decreto nº 6.527, de 1 de agosto de 2008⁴¹⁵ para incrementar as medidas de combate ao desmatamento⁴¹⁶. A Lei de Mata Atlântica foi disciplinada pelo Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008⁴¹⁷, que ampliou a sua proteção.

Em 2008, o Governo Lula anunciou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima⁴¹⁸ e o Programa Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca⁴¹⁹. Um importante marco deste ano foi o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que corrigiu equívocos do decreto anterior e endureceu as multas e as sanções por infrações administrativas ao meio ambiente⁴²⁰. No ano seguinte, por meio do Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009, foi criado o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF⁴²¹. No mesmo ano, foi editada a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, por meio da Lei nº 11.959, de 29 de junho⁴²², para regular as atividades pesqueiras. Apesar do incremento na atividade fiscalizatória, as sanções foram flexibilizadas pelo Programa Mais Ambiente, instituído pelo Decreto nº 7.029, de 30 de dezembro de 2009⁴²³. Para fechar aquele ano, a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, criou o Fundo Nacional de Mudança do Clima⁴²⁴, e logo em seguida foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima, com a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009⁴²⁵, que oficializou no ordenamento brasileiro o compromisso voluntário de redução

⁴¹⁴ Brasil.

⁴¹⁵ Brasil, 2008b.

⁴¹⁶ Barros-Platiau; Carvalho; Silva, 2012, p. 167.

⁴¹⁷ Brasil, 2008c.

⁴¹⁸ Barros-Platiau, 2011, p. 21.

⁴¹⁹ Barros-Platiau, 2011, p. 33.

⁴²⁰ Brasil, 2008a. O Decreto anterior era o nº 3.179 (BRASIL, 1999a) e trazia imprecisões de tipologias e de critérios para a aplicação das sanções.

⁴²¹ Brasil, 2009a.

⁴²² Brasil, 2009c.

⁴²³ Brasil, 2009b.

⁴²⁴ Brasil, 2009d.

⁴²⁵ Brasil, 2009e.

de emissões assumido pelo Brasil na esfera internacional⁴²⁶.

No ano de 2010, foi aprovada a Política Nacional de Resíduos Sólidos⁴²⁷, após 21 anos de debates legislativos. Um importante avanço deste ano foi o Protocolo de Nagoya, sobre o acesso a recursos genéticos e à repartição equitativa dos benefícios advindos de sua utilização⁴²⁸. Por meio do Decreto nº 7.167, de 5 de maio de 2010⁴²⁹, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, previsto na Lei de Florestas Públicas, foi regulamentado. O Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, regulamentou a Lei de Saneamento Básico⁴³⁰. Os Decretos nº 7.343, de 26 de outubro de 2010, e 7.390, de 9 de dezembro de 2010⁴³¹, regulamentaram, respectivamente, o Fundo Nacional de Mudança do Clima e a Política Nacional do Clima. O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro, por sua vez, regulamentou a Política Nacional de Resíduos Sólidos⁴³².

Em 2011, inicia-se uma nova fase com o Governo Dilma Rousseff. Sua primeira medida foi a edição da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, convertida na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011⁴³³, que Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, conhecidos como Programa Bolsa Verde, regulamentado pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro do mesmo ano. No primeiro ano do seu governo também foi aprovada e sancionada a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro, que estabeleceu uma reorganização das competências ambientais entre os entes federados, a primeira lei setorial regulamentando o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

Apesar das tentativas de barrar o trâmite legislativo, no ano seguinte foi aprovado o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), como reação à política mais

⁴²⁶ Barros-Platiau; Carvalho; Silva, 2012, p. 164.

⁴²⁷ Brasil, 2010e; Araújo, 2013, p. 97-98.

⁴²⁸ Araújo, 2013, p. 233.

⁴²⁹ Brasil, 2010a.

⁴³⁰ Brasil, 2010b.

⁴³¹ Brasil, 2010c.

⁴³² Brasil, 2010d.

⁴³³ Brasil, 2011c.

severa de sanções administrativas iniciada em 2008 com o Decreto nº 6.514⁴³⁴. Em resposta, foram opostos nove vetos e editada a MP nº 571, de 25 de maio de 2012⁴³⁵, fazendo 32 (trinta e duas) modificações no texto. Com isso, um novo trâmite legislativo foi inaugurado e novas mudanças ocorreram no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ao retornar ao Poder Executivo, o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2012, por meio da Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012⁴³⁶, teve nove pontos vetados. Os primeiros dez vetos, e os outros nove, até a conclusão desta tese, aguardavam apreciação do Congresso Nacional⁴³⁷.

Em 2012, o Brasil sediou a Rio+20, mas as expectativas quanto ao seu resultado foram frustradas, pois novos consensos internacionais não foram alcançados⁴³⁸. Logo em seguida, o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro⁴³⁹, regulamentou o Cadastro Ambiental Rural – CAR, criado pela Medida Provisória editada no processo legislativo do Código Florestal e incorporado na Lei nº 12.651/2012.

Em 2013, o Decreto nº 7.959, de 12 de março, instituiu o Gabinete

⁴³⁴ Araújo, 2013, p. 319. Para entender melhor a complexidade desse processo legislativo, ver: Araújo, 2013, p. 319-329.

⁴³⁵ A relação entre poderes, como não poderia deixar de ser, não pode se restringir ao Legislativo e ao Executivo. O Poder Judiciário também possui seu espaço. Nesse sentido, os Parlamentares Ronaldo Ramos Caiado, Domingos Sávio Campos Resende, Alceu Moreira da Silva, Jeronimo Pizzolotto Goergen e Nelson Marquezelli impetraram o mandado de segurança (MS) nº 31.397/DF para suspender liminarmente a eficácia da Medida Provisória (MP) nº 571/2012 com fundamento na ofensa ao devido processo legislativo constitucional (art. 66, §§ 1º ao 6º). No julgamento da Medida Cautelar, o Relator, Ministro Luiz Fux, entendeu que a edição da MP não teria o condão de obstar a apreciação dos vetos. A decisão sobre a revogação, ou não, dos dispositivos alterados no Código Florestal caberia ao Congresso Nacional na apreciação da MP. O equacionamento da questão deveria, portanto, ocorrer no bojo do sistema político. Por tais razões, não conheceu do mandado de segurança (BRASIL, 2012n). Para ver uma crítica sobre essa postura do STF: ver: Barbosa, 2010. Para aprofundar estudos sobre a relação entre o Judiciário e o Legislativo, ver: Mendes, 2008.

⁴³⁶ Brasil, 2012i.

⁴³⁷ Congresso Nacional, 2018. Verificada a não-apreciação destes vetos em 4.12.2018. Permanecem aguardando apreciação, dentro de uma categoria “Em tramitação antes da RCN 1/2013” que parece não ser uma pauta urgente para o Congresso Nacional.

⁴³⁸ Araújo, 2013, p. 233.

⁴³⁹ Brasil, 2012d.

Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente com o objetivo de aumentar a eficiência administrativa nas ações ambientais de caráter preventivo ou repressivo⁴⁴⁰. Buscava-se, com ele, reverter o crescimento do desmatamento. O Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB foi definido pelo Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013⁴⁴¹, com o estabelecimento de diretrizes, metas e ações para o alcance de níveis crescentes dos serviços de saneamento básico no território nacional e a sua universalização. Em 2014, foi editado o Decreto nº 8.235, de 5 de maio, para estabelecer normas gerais para os Programas de Regularização Ambiental (PRA) dos Estados e do Distrito Federal. O Poder Executivo encaminhou em regime de urgência a Projeto de Lei nº 7.735/2014 sobre patrimônio genético, tendo este se transformado na Lei nº 13.123, de 13 de maio de 2015⁴⁴².

No dia 31 de março, o Decreto nº 8.425 disciplinou o Registro Geral da Atividade Pesqueira e os requisitos para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira⁴⁴³. Logo em seguida, foi editado o Decreto nº 8.437, de 23 de abril, para definir as tipologias e com isso ampliar as competências federais ambientais estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 2011⁴⁴⁴. No mesmo ano foi editada também a Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015, que instituiu a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Perto do seu término, o Governo Dilma ainda editou o Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016⁴⁴⁵, para regulamentar a nova Lei de Patrimônio Genético.

No ano de 2016, inicia-se o Governo Temer. Neste período, o único marco infralegal identificado foi o Decreto nº 8.914, de 24 de novembro de 2016⁴⁴⁶, que

⁴⁴⁰ Brasil, 2013a.

⁴⁴¹ Brasil, 2013b.

⁴⁴² Brasil, 2014a.

⁴⁴³ Brasil, 2015a.

⁴⁴⁴ Brasil, 2015b.

⁴⁴⁵ Brasil, 2015e.

⁴⁴⁶ Brasil, 2016a.

criou o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional Nacional para combater os incêndios florestais.

Estes são os principais marcos do Poder Executivo, na pauta ambiental, no período de 1988 a 2016, que estão consolidados na tabela abaixo:

Período	Presidente	Principais ações ambientais
1988-1990	José Sarney	1989 - Criação do Ibama 1989 – Fundo Nacional de Meio Ambiente 1989 – Lei do Agrotóxico 1989 – Decreto FNMA
1990-1992	Fernando Collor	1990 – Decreto PNMA 1992 - Rio-92, com Declaração do Rio e Agenda 21, Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima e Convenção da Diversidade Biológica e a Declaração sobre Florestas 1992 - Executivo envia PL sobre SNUC 1992 - Inicia trâmite do PL sobre Mata Atlântica (Fabio Feldmann) 1992 - Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil
1992-1995	Itamar Franco	1993 - Decreto da Mata Atlântica 1994 – Entra em vigor no Brasil da Convenção sobre a Diversidade Biológica 1994 – Programa Nacional de Biodiversidade
1995-2003	Fernando Henrique Cardoso	1995 – Antiga Lei de Biossegurança 1995 - Inicia trâmite do PL sobre patrimônio genético e conhecimento tradicional associado (Marina Silva) 1996 – MP amplia área de RL na Floresta Amazônica

1997 – Lei de Recursos Hídricos
1997 – Protocolo de Quito
1998 - Programa Florestas Nacionais
1988 – Promulgada Convenção sobre a Diversidade Biológica
1998 – Lei de Crimes e Infrações Ambientais
1998 – Inicia trâmite da PEC nº 618 que pretende inserir o patrimônio genético no rol de bens da União e PL nº 4.751, sobre o tema (Poder Executivo)
1999 – Lei de educação ambiental
1999 – Decreto das infrações administrativas ambientais
2000 – Protocolo de Cartagena
2000 - Programa Nacional de Florestas
2000 – Decreto do Fundo Nacional do Meio Ambiente
2000 – MP altera o Código Florestal
2000 - MP do Patrimônio Genético
2000 – Lei da ANA
2000 - Lei do SNUC
2000 - Poder Executivo requer a retirada de tramitação do PL 4.751/1998 sobre Patrimônio Genético
2001 – Decreto do patrimônio genético
2002 - Decreto de educação ambiental
2002 – Decreto do Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Proben)

		<p>2002 – Decreto da Lei do SNUC</p> <p>2002 – Decreto da Política Nacional da Biodiversidade</p> <p>2002 - Inicia trâmite do PL nº 7.492 sobre as concessões à iniciativa privada da exploração das Florestas Nacionais</p>
<p>2003-2011</p>	<p>Lula</p>	<p>2003 – Decreto do Conselho Nacional de Recursos hídricos</p> <p>2003 – Primeira MP da soja transgênica</p> <p>2003 – Decreto da informação sobre OGM</p> <p>2003 – Decreto da Política Nacional de Biodiversidade</p> <p>2003 – Segunda MP da soja transgênica</p> <p>2003 - Poder Executivo solicitou a retirada de tramitação do PL 7.492/2002 sobre concessões florestais em Flonas</p> <p>2004 – Decreto das áreas prioritárias para a biodiversidade</p> <p>2004 – Terceira MP da soja transgênica</p> <p>2004 – PL sobre a gestão das florestas públicas (Poder Executivo)</p> <p>2005 – Nova Lei de Biossegurança</p> <p>2005 – Decreto da Lei de Biossegurança</p> <p>2005 – Decreto sobre o controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento</p> <p>2006 - Lei de Florestas Públicas</p> <p>2006 - Lei de Mata Atlântica</p> <p>2007 - Lei de Saneamento Básico</p> <p>2007 – Decreto da Lei de Florestas</p>

Públicas

2007 - MP de Criação do Instituto Chico Mendes - ICMBio

2008 – Decreto do Fundo Amazônia

2008 – Decreto da Lei de Mata Atlântica

2008 – Plano Nacional sobre Mudança do Clima

2008 - Programa Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca

2008 – Novo Decreto das infrações administrativas ambientais

2009 – Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF

2009 – Lei da Pesca

2009 – Decreto do Programa Mais Ambiente

2009 – Lei do Fundo Nacional da Mudança do Clima

2009 – Lei de Mudança do Clima

2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos

2010 - Protocolo de Nagoya

2010 – Decreto do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal

2010 – Decreto do Fundo Nacional de Mudança do Clima

2010 – Decreto do Saneamento básico

2010 – Decreto da Mudança do Clima

2010 – Decreto da Política Nacional de

		Resíduos Sólidos
2011-2016	Dilma	2011 – MP do Programa Bolsa Verde 2011 – Decreto do Programa Bolsa Verde 2011 – Lei Complementar de Competências Ambientais 2012 – Código Florestal 2012– MP do Código Florestal 2012 – Rio+20 2012 – Decreto do CAR 2013 – Decreto do Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente 2013 – Decreto do Plano Nacional de Saneamento Básico 2014 – Decreto do PRA 2014 – Inicia trâmite do PL nº 7.735 sobre a Patrimônio Genético (Poder Executivo) 2015 – Decreto da Lei da pesca 2015 – Decreto das tipologias 2015 – Nova Lei do Patrimônio Genético 2015 - Lei de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca 2016 – Decreto da Nova Lei de Patrimônio Genético
2016-2018	Temer	2016 – Decreto de combate a incêndios

Tabela 5 - Principais marcos da política pública ambiental

Dessa síntese, parece possível concluir que os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e Lula foram responsáveis pelas principais medidas legislativas da pauta ambiental. As principais conquistas preservacionistas estão inegavelmente no Governo Fernando Henrique Cardoso. O Governo Lula, por sua vez, foi marcado por medidas desenvolvimentistas, como as três medidas

provisórias sobre a soja transgênica. No Governo Lula, há também medidas importantes conservacionistas e socioambientalistas, mas os principais avanços legislativos da pauta ambiental são nas gestões FHC. No período Dilma Rousseff, a maioria dos reveses na pauta ambiental ocorreram. Aqui foi aprovado o Código Florestal, que flexibilizou áreas de proteção e a Lei Complementar de competências ambientais, que enfraqueceu a competência comum – supletiva e subsidiária – entre os órgãos ambientais. Não bastasse isso, parece existir uma economia de medidas legislativas progressistas sobre o meio ambiente no período Dilma Rousseff.

No próximo capítulo, o tema será o veto. Nele serão apresentadas não apenas as suas características, mas também a importância para o Direito de sua argumentação jurídica (constitucional ou não).

3. SANÇÃO E VETO NO PODER EXECUTIVO E ARGUMENTAÇÃO

Como já esclarecido, esta tese analisou a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sustentabilidade (art. 225 da Constituição de 1988⁴⁴⁷) nos argumentos jurídicos e políticos dos vetos no processo legislativo ambiental desde a edição da Constituição de 1988 até 2016. Avaliou também a corrente ambiental predominante, sob a justificativa de interesse público, e outras razões jurídicas, nesses argumentos.

Ao explicar o objeto de pesquisa, uma pergunta tem sido feita de maneira reiterada: Por que escolher o veto? Os vetos são relevantes para o Direito? Não seria mais apropriado analisar decisões judiciais? As argumentações da burocracia no processo de decisão, e as do próprio veto, são relevantes?

No intuito de responder essas perguntas, este capítulo explicará: 3.1.1) porque os vetos são relevantes para o Direito; e 3.1.2) como entender a argumentação jurídica dos vetos é papel do Direito. Será apresentado na seção 3.2 como ocorre o procedimento administrativo sobre a sanção e veto no Poder Executivo, permitindo-se, com isso, enxergar a complexidade deste processo.

O tema do veto pode – e deve – ser considerado como muito relevante para o Direito, como se mostrará em seguida.

3.1 ESCLARECENDO PORQUE SE DEVE ESTUDAR A ARGUMENTAÇÃO DE VETOS.

O processo legislativo do Código Florestal, aprovado em 2012, e acompanhado de perto pela população⁴⁴⁸, demonstra o quanto um estudo dos vetos pode ser relevante.

⁴⁴⁷ Brasil, 1988.

⁴⁴⁸ O Brasil é um Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição de 1988, BRASIL) em que a cidadania ativa funciona como pressuposto de legitimação das normas jurídicas. “O

Com a aprovação do Código Florestal pelo Congresso Nacional, houve ampla mobilização social (#vetadilma) em busca do seu veto integral⁴⁴⁹. Como resposta, a Presidente da República vetou doze dispositivos⁴⁵⁰, por meio de dez razões de veto, e na mesma oportunidade editou a Medida Provisória (MP) nº 571, de 25 de maio de 2012, fazendo 32 modificações no texto. Com isso, um novo trâmite legislativo foi inaugurado e novas mudanças ocorreram no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ao retornar ao Poder Executivo, o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2012, por meio da Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012⁴⁵¹, teve nove pontos vetados. Os primeiros dez vetos, e os outros nove, até a conclusão desta tese, aguardavam apreciação do Congresso Nacional⁴⁵².

O texto final do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012⁴⁵³) – decorrente de um PL, e uma medida provisória convertida em PLV⁴⁵⁴, aprovados pelo Congresso Nacional e duas mensagens de veto presidencial –

processo legislativo só faz sentido se é capaz de amplificar problemas e debates construídos no seio da esfera pública, traduzindo em normas jurídicas compromissos formados por meio da conjugação deliberativa de argumentos morais, pragmáticos e axiológicos” (BARBOSA, 2010, p. 165). O trâmite do Projeto de Lei (PL) nº 1.876/1999 é um interessante exemplo de reapropriação do espaço público pela comunidade. Apenas no trâmite interno do Congresso Nacional, 62 audiências públicas foram realizadas (Parecer da Comissão Mista da MP nº 571, de 25 de maio de 2012, BRASIL, 2012a, p. 14). Para entender que recursos foram utilizados pelas coalizões rurais e ambientais como determinantes no resultado, ver: A. Pereira, 2013.

⁴⁴⁹ GREENPEACE, 2012. Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 18/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU há o seguinte relato: “Milhares de manifestações e mensagens eletrônicas de brasileiros de todas as regiões do País foram encaminhadas à Presidência da República e ministérios, opinando sobre a nova legislação, suas virtudes e defeitos” (BRASIL, 2012e, p. 8).

⁴⁵⁰ Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h). Na EMI nº 18/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU (BRASIL, 2012e), que encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 571/2002, os vetos foram justificados pela Presidente da República com fundamento nos princípios constitucionais: “Vetou-se, portanto, para evitar o desequilíbrio entre esses valores, não permitindo uma ampla anistia aos que descumpriram as leis ambientais, impedindo que se impusesse uma oneração maior aos pequenos proprietários rurais e, assim, garantindo um tratamento equânime quanto às responsabilidades de recuperação das áreas desmatadas.”

⁴⁵¹ Brasil, 2012i.

⁴⁵² Congresso Nacional, 2018.

⁴⁵³ Brasil, 2012f.

⁴⁵⁴ Projeto de lei de conversão.

tomou novos contornos vindos deste embate⁴⁵⁵ entre os poderes, o que tem importantes reflexos para a democracia brasileira⁴⁵⁶. Para decidir sobre os dez primeiros vetos, o texto da medida provisória, e os outros nove vetos, houve uma ampla reflexão, pautada em argumentos jurídicos e políticos, dentro do Poder Executivo que não merece ser desprezada⁴⁵⁷. Esse processo é rico e faz parte da construção de sentido do Direito. Parte-se, então, neste capítulo, para uma explicação sobre a relevância do veto, a pertinência do seu debate para o Direito e o importante enfoque argumentativo.

⁴⁵⁵ Bruce Ackerman (2009) estuda a separação de poderes do ponto de vista da legitimidade democrática e da especialização funcional. Ao tratar sobre o modelo presidencialista, apresenta como seu problema mais grave o impasse. Três cenários seriam possíveis: a) de acomodação (esperança Madisoniana); b) colapso constitucional (Pesadelo de Linz); e c) crise de governabilidade (a Câmara atormentará o Executivo e o Presidente realizará ações unilaterais). Apesar de reconhecer a ocorrência desses cenários no presidencialismo brasileiro, esta tese pretende desenvolver tais cenários como característicos de uma democracia complexa, não se visualizando a eleição do modelo parlamentarista limitado, como defendido por Bruce Ackerman (2009), como uma melhor configuração institucional para uma legitimidade democrática. Acompanhando Jeremy Waldron (2003, p. 3, grifo nosso), espera-se enxergar o processo legislativo na sua melhor forma. Como um processo em que os representantes da comunidade se unem “para estabelecer solene e explicitamente esquemas e medidas comuns, que se podem sustentar em nome de todos eles, e fazendo-o de uma maneira que reconheça abertamente e respeite (em vez de ocultar) as inevitáveis diferenças de opinião e princípio entre eles”. Como defendido por Kent Roach (2007), o Parlamento pode desenvolver importante papel na concretização constitucional por meio de um diálogo institucional.

⁴⁵⁶ Nesse sentido, no julgamento do agravo regimental no MS nº 31.816, que tratava sobre a apreciação do veto parcial nº 38/2012 sobre os *royalties*, a União pleiteou a afetação do tema ao plenário, pois a apreciação cronológica dos vetos implicaria graves riscos para a segurança jurídica, fiscal e econômica do país. Na oportunidade, ao tratar das matérias sensíveis e complexas, enumerou expressamente o Código Florestal e outras matérias ambientais como temas relevantes, Cf. Brasil, 2013o. Cabe registrar que, apesar desta tese se debruçar sobre questão nacional, ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro em matéria ambiental, não se pretende extirpar dessa discussão as atuais questões sobre o pluralismo jurídico e transnacionalização. A noção de Direito utilizada neste trabalho não considera o Direito como exclusivamente estatal, reconhecendo fenômenos como pluralismo jurídico, direito transnacional (ATIENZA; CRUZ, 2007, 134-135). Como defendido por Walker (2008), é necessário observar as interferências de questões que podem – e efetivamente superam – as fronteiras da soberania nacional. Em se tratando de Direito ambiental e a sua inquestionável natureza difusa (MILARÉ, 2011), tais elementos não poderiam ser excluídos da pesquisa. Para ter uma visão mais aprofundada sobre o transconstitucionalismo, ver: Neves, 2009. Apesar desse reconhecimento, como desenvolvido no capítulo 1, parece indispensável observar o Estado de Direito Ambiental brasileiro e o seu contexto dogmático.

⁴⁵⁷ Na verdade, como se verá no capítulo 4, a reflexão só ocorreu na decisão sobre o Código Florestal, tendo sido simplificada na MP.

3.1.1 A RELEVÂNCIA DO VETO E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO

Caso se analise do ponto de vista estritamente formal o instituto do veto, pode-se concluir que consiste em uma forma de embate entre dois poderes⁴⁵⁸.

Muitas vezes, de fato, o veto pode se materializar como embate. A sua forma pode corresponder, na prática, à divergência dentro do arranjo político entre poderes. Apesar disso, cabe salientar que diante da relação simbiótica entre Executivo e Legislativo, é preciso também observá-lo como um meio de cooperação⁴⁵⁹ de forças entre os poderes. Mais do que resumi-lo ao conflito, parece melhor conceituar o veto como uma forma de resolver problemas entre os poderes que não foram solucionados no regular processo legislativo⁴⁶⁰. Trata-se de um instituto juspolítico⁴⁶¹ que normatiza aspectos da relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo no processo legislativo, sem perder, contudo, seu caráter reativo⁴⁶².

Não se aceita, portanto, nesta pesquisa, a qualificação do veto como poder reativo de baixo impacto na política legislativa ou a afirmação de que o veto “sempre é uma evidência de conflito de interesses entre Executivo e Legislativo”⁴⁶³. O conflito pode estar presente no instituto, mas isso não significa que também não possa se materializar em uma maneira institucional – e eventualmente coordenada – da relação entre Executivo e Legislativo no processo legislativo. A reação do veto, oposta pelo Presidente da República,

⁴⁵⁸ No vocabulário da Política, após apresentar o sentido do verbo *vetare*, que em latim significa proibir, Octaciano Nogueira Filho (2010, p. 445) explica que o veto é o “direito que assiste ao Chefe de Estado de recusar sua sanção a uma lei votada pelas Câmaras Legislativas”. Por meio de uma visão da ciência política, espera-se tornar mais complexa a compreensão sobre o veto presidencial.

⁴⁵⁹ Ricardo Koshimizu (2011) demonstra que há confronto, mas também cooperação entre o Legislativo e o Executivo no processo legislativo das medidas provisórias. Propõe, então, a noção de negociação como alternativa aos extremos do conflito e da cooperação. Grohmann (2003) chega a uma conclusão parecida, mas a define como apoio mútuo, enquanto Lamounier (2005) qualifica a cooperação nos vetos como reciprocidade estratégica.

⁴⁶⁰ Freitas, 2013.

⁴⁶¹ Pereira, 2016.

⁴⁶² Grohmann, 2003, p. 17.

⁴⁶³ Moya, 2005, p. 16-19.

pode ser algumas vezes decorrente de um acordo político. Isso porque o processo decisório do veto é marcado pela convivência entre o informal e o formal⁴⁶⁴.

Em síntese, pode-se dizer que o veto é formalmente uma discordância – seja política e/ou jurídica – do Presidente da República (Poder Executivo) com um projeto de lei que foi aprovado pelo Congresso Nacional (Poder Legislativo). O veto é, portanto, o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo nega sanção a um projeto, ou a parte dele, obstando a sua conversão em lei⁴⁶⁵. Apesar de ser uma reação do Presidente à decisão legislativa, materialmente, ele pode ser uma decisão conflituosa entre os poderes ou uma maneira acordada⁴⁶⁶ de decidir a relação política.

Há na doutrina uma divergência⁴⁶⁷ quanto à sua natureza jurídica dos vetos. Parte dos autores entende que se trata de ato legislativo (ante a efetiva

⁴⁶⁴ Pereira, 2016, p. 36.

⁴⁶⁵ José Alfredo de Oliveira Baracho (1984, p. 153) define o veto como “o ato pelo qual o indivíduo ou um órgão impede temporária ou imediatamente a aplicação de decisão de outro indivíduo ou órgão”. Adota-se aqui a ideia de que lei pode ser compreendida em três possíveis sentidos: a) aquilo que forma o ordenamento jurídico, abaixo da Constituição, em um sentido formal; b) expressão da vontade geral, em um sentido mais procedimental; e como c) regra geral e abstrata, ao se observar a sua estrutura (LAPORTA, 1999, p. 320-325).

⁴⁶⁶ Na ciência política, sabe-se que em alguns casos, o Congresso Nacional compartilhará do custo político com o Poder Executivo (CHEIBUB, 2013, p.15-21). Em suma, uma proposta manifestamente inconstitucional, ou que onere excessivamente os cofres públicos, violando o interesse público por não definir as fontes que a arcariam, pode ser aprovada, aguardando-se, como natural, o veto do Poder Executivo. Delega, com isso, o ônus político da decisão para o Poder Executivo. A relação entre poderes, contudo, não fica abalada, pois o veto é esperado. Esses arranjos são feitos internamente, deixando para o debate público que o veto presidencial foi um embate de forças que na verdade já estava combinado. Tal medida parece especialmente pertinente quanto a medidas impopulares, matérias impopulares (GARCIA MONTERO, 2009). O parlamento pode ganhar com essa avaliação posterior do processo legislativo, pois a) pode ouvir os anseios e a percepção social das medidas; b) deixa de assumir os custos políticos de medidas impopulares; c) negociar com o governo, com ganhos marginais; e d) não perder tempo com matérias muito técnicas ou desimportantes (PAULA, 2016, p. 145).

⁴⁶⁷ Cf. Rafael Hetsper (2012, p. 221) destaca que existe essa discussão nos meios jurídicos e acadêmicos, em torno da definição da natureza jurídica do veto, para defini-la como executiva ou legislativa. O autor, então, opta pela corrente que o considera como uma atribuição legislativa. Explica que “podem ser agrupados: Britto (1966) e Cunha (1981) do lado partidário do caráter legislativo do veto; e Rodrigues (1981) e Isern (2002) do lado defensor do caráter executivo do instituto”. Para aprofundamento sobre o tema, ver: Baracho, 1984, p. 158-161; Cunha, 1981, p. 67-68.

participação do processo), outra parte a enxerga como ato administrativo⁴⁶⁸ (por se materializar como uma faculdade de impedir). Como este aspecto será relevante para o desenrolar desta pesquisa, cabe anunciar a defesa de que o veto é um ato de natureza legislativa⁴⁶⁹. Trata-se da posição defendida pela maioria da doutrina⁴⁷⁰, ao reconhecer no veto a materialização de uma forma de colaboração do Poder Executivo no processo legislativo⁴⁷¹. No momento de apreciação do veto, o Presidente da República enfrenta as mesmas questões que foram colocadas aos parlamentares⁴⁷². Sua natureza legislativa, portanto, materializa-se no fato de que o veto integra o processo de elaboração das leis no direito brasileiro⁴⁷³, pois só existe lei após a aprovação expressa ou tácita do projeto.

⁴⁶⁸ O Presidente da República seria visto como mero elaborador ou opositor do processo legislativo, não fazendo parte dele. Cf. Cunha, 1981, p. 67. Para aprofundar-se sobre o tema, ver: Diniz, 2008, p. 333-369.

⁴⁶⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 176-177) afirma que uma das poucas discussões jurídicas sobre o veto – entendido como de um caráter secundário para os constitucionalistas do século XVIII e XIX – centrava-se em saber se sua natureza era legislativa ou administrativa. Pautado nos argumentos de Thomas Cooley, o autor defende a natureza legislativa do veto, pois as decisões impostas ao Presidente da República são as mesmas encarradas pelos parlamentares. A tese da natureza legislativa também parece ter prevalecido, nos dias de hoje, diante desse ponto ter sido reconhecido no Manual de Redação da Presidência (BRASIL, 2002). Esta é a posição adotada nesta tese.

⁴⁷⁰ Cunha, 1981, p. 68; Baracho, 1984; Moya, 2005, p. 17; Pereira, 2016, p. 60; Silva, p. 209.

⁴⁷¹ Baracho, 1984, p. 154; Cunha, 1981, p. 67.

⁴⁷² Baracho, 1984, p. 160.

⁴⁷³ Manual de Redação da Presidência (BRASIL, 2002g). Conforme se ressalta na Ciência Política, uma das características do presidencialismo é a capacidade de o Presidente intervir no processo legislativo. Nesta perspectiva, pode existir um mínimo poder conferido, representado pelo modelo americano, que restringe o poder presidencial ao veto. De outra parte, há o modelo brasileiro – um dos mais concentrados no mundo (SHUGART; CAREY, 1992), visto que confere ao Presidente da República a iniciativa legislativa, o regime de urgência, a edição de medidas provisórias, além do veto total e parcial. Confere ainda amplos poderes aos líderes partidários, o que viabiliza negociações entre os poderes (LIMONGI, 2006, p. 242-243; LIMONGI, FIGUEIREDO, 2001, p. 41-72; GROHMANN, 2003, p. 12). Lucio Rennó (2006, p. 259) concorda com o enorme poder de agenda do Poder Executivo e acrescenta a esse rol de instrumentos dados ao Presidente da República o controle do orçamento e uma burocracia formada por muitos cargos comissionados. O veto, então, poderia ser interpretado como um indicador de eficiência do controle dessa agenda. Quanto mais frequentes, menos efetiva seria a agenda (MOYA, 2005, p. 17).

Como se verá na subseção 3.1.2, o reconhecimento da natureza legislativa do veto é ponto importante para essa pesquisa, já que terá reflexos na escolha do modelo de análise dos argumentos jurídicos.

O instituto do veto foi consagrado em todas as Constituições brasileiras⁴⁷⁴ e materializa uma das facetas da separação de poderes⁴⁷⁵ (art. 1º da Constituição de 1988). Com a “faculdade de estatuir ou faculdade de impedir⁴⁷⁶”,

⁴⁷⁴ Já existia na Carta do Império de 1824, nos arts. 64 a 67. A Constituição de 1891 falava, no art. 37, § 1º, sobre o poder de negar sanção. Só com a Reforma de 3 de setembro de 1926, o termo veto passou a constar expressamente no texto e se criou a possibilidade de sua utilização parcial. Na Constituição de 1934, o veto manteve a redação anterior (art. 45), mas passou a ser apreciado pela maioria absoluta das casas em separado. Em 1937, o prazo para o Presidente vetar foi ampliado (de dez para trinta dias - art. 66) e se exigiu o quórum de 2/3 dos presentes. Na Constituição de 1946 (art. 70), a inovação foi a apreciação em sessão conjunta com o quórum de 2/3. Registre-se que a EC nº 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo não retirou do Presidente a competência de veto (art. 3º, IV), mas modificou o quórum para 3/5. A EC nº 5, de 23 de janeiro de 1963, restabeleceu o sistema presidencialista e revogou a EC nº 4/1961. O veto (art. 62 e 83) está presente na Carta Constitucional de 1967. A EC nº 1, de 17 de janeiro de 1969, aumentou o prazo para o Presidente vetar (de dez para quinze dias úteis), mas diminuiu o prazo de comunicação para 48 horas. Há aqui o veto do Poder Judiciário (art. 42, VII) que pode ser chamado a se pronunciar (RODRIGUES, 1993, p. 154-164). Em estudo comparado sobre o modelo institucional do veto, pode-se concluir que, relativamente ao poder de veto, os Presidentes do período 1946-64 possuíam alguma vantagem sobre os do período pós-1988 (SANTOS, 1999). Sobre esse ponto, ver também: Hetsper, 2012, p. 218-220; Oliveira, Amaral Júnior, 2016, p. 204-207.

⁴⁷⁵ Martin Loughlin (2000, p. 179-186) defende que a ideia moderna de Constituição está associada com a emergência do princípio da separação de poderes, o que nos leva ao reconhecimento da moderna ideia de Estado de Direito. Essa ideia moderna do Estado de Direito cria uma zona de liberdade em que os cidadãos podem seguir sua própria visão de uma vida boa. Haveria, aqui, uma liberdade sobre a lei. Ainda sobre o tema, uma das pesquisas do projeto Pensando o Direito pode ajudar na tarefa de entender essa relação entre os poderes e como se deu o seu surgimento. Retomando o pensamento iluminista, o relatório final da pesquisa sobre separação de poderes parte da ideia central de liberdade como um ponto fundamental para se pensar numa forma de divisão do poder para gerir o Estado. Para a pesquisa, isso significa que, em prol da defesa do liberalismo constitucional, os ideais de tripartição de poderes foram impulsionados para o que seria uma forma eficaz de limitar o exercício do poder absoluto. Na época das ideias embrionárias que ensejaram a separação de poderes, muito já se teorizava no sentido de balancear e controlar as relações de poder. (LOIS, 2009a). Para um aprofundamento sobre a relação de poderes e o papel da Revolução Francesa, recomenda-se: Cravo, 2014, p. 89-111. Reconhecer a separação de poderes, em seu aspecto normativo, contudo, não pode ser apartado da realidade das instituições e da atuação dos atores políticos (GROHMANN, 2003, p. 17). A diferença de poder entre os poderes e os fatores que afetam esse equilíbrio serão melhor desenvolvidos na seção 3.2 desta tese.

⁴⁷⁶ Carvalho netto, 1992, p. 133. Sobre o tema Cecília Caballero Lois (2009b, p. 8) afirma que “além de separar as funções estatais em órgãos diversos e colocá-las nas mãos de indivíduos diferentes, Montesquieu cria a *faculdade de impedir*, que seria o direito de anular uma resolução

concede-se a oportunidade de uma decisão sobre a constitucionalidade da proposta e o seu interesse público (art. 66 da Constituição de 1988⁴⁷⁷) dentro da relação entre os poderes. Possui, portanto, natureza dúplici: política e jurídica.

Neste ponto, contudo, cabe explicar um reiterado equívoco sobre o veto: achar que o veto jurídico se restringe àquele por inconstitucionalidade. Manuel Gonçalves Ferreira Filho⁴⁷⁸, nesse sentido, explica que “duas são as justificativas aceitas para a recusa de sanção – a inconstitucionalidade e a inconveniência. Aquela, um motivo estritamente jurídico, a incompatibilidade com a lei mais alta. Esta, um motivo estritamente político, envolvendo uma apreciação de vantagem e desvantagem”. Ora, este trabalho discorda da segunda conclusão. Em suma, defende que o veto por interesse público não pode ser visto como estritamente político⁴⁷⁹.

Com a análise das razões de veto, no capítulo 4, poder-se-á demonstrar com mais clareza que toda razão de veto que se pautar apenas na inconstitucionalidade será certamente jurídica, mas as razões de vetos por interesse público podem ser estritamente políticas, concomitantemente políticas e jurídicas, ou apenas jurídicas, valendo-se para tanto de argumentos não-constitucionais.

A sanção e o veto estão no art. 66 da Constituição de 1988⁴⁸⁰:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

tomada por outrem”. Para Rafael Hetsper (2012, p. 216-218), o veto é um dos mecanismos do sistema de freios e contrapesos.

⁴⁷⁷ Brasil, 2002g.

⁴⁷⁸ 2012, p. 244.

⁴⁷⁹ Corroborando essa conclusão, pode-se citar o disposto no art. 25, inc. IV, ao conteúdo dos pareceres da SAJ, pelo Decreto 9.191/2017 (BRASIL, 2007b), quando afirma que a análise dos pareceres levará em conta a constitucionalidade, a legalidade, “a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa”.

⁴⁸⁰ Para ver uma análise dos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988 sobre o veto presidencial, à luz das migrações de modelos constitucionais, ver: Cirne, 2016a, p. 118-138; Dallari, 2015; Oliveira; Amaral Júnior, 2016.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Como se pode observar, a sanção⁴⁸¹ e o veto são prerrogativas do Presidente da República para participar da fase final do processo legislativo. São mecanismos de intervenção que têm como função exteriorizar a vontade do

⁴⁸¹ A sanção é a faculdade de estatuir o texto de uma lei. Nas palavras de José Afonso da Silva (2014, p. 532) é “a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo”. O Manual de Redação da Presidência (2002), entre as suas diretrizes, traz o seguinte conceito de sanção presidencial: “A sanção é o ato pelo qual o Chefe do Executivo manifesta a sua aquiescência ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Verifica-se aqui a fusão da vontade do Congresso Nacional com a do Presidente, da qual resulta a formação da lei”. Em breves linhas, pode-se dizer que a sanção seria a anuência do Poder Executivo com a proposta que já recebeu a chancela do Poder Legislativo. Nessa hipótese, ocorrerá encontro de opiniões entre os poderes, não existindo aqui uma divergência de opiniões. Explica-se esse conceito aqui, pois o foco deste trabalho é o seu oposto, o veto.

Presidente da República no processo de construção normativa, sem, no entanto, excluir deste processo os congressistas que aprovaram o projeto normativo. Trata-se de uma função legislativa⁴⁸².

Conforme o desenho da Constituição de 1988, o veto pode ser total ou parcial, por interesse público⁴⁸³ ou/e por inconstitucionalidade⁴⁸⁴, com apreciação pelo Presidente da República no prazo de dez dias úteis⁴⁸⁵. No prazo de trinta dias, por voto da maioria absoluta, o Congresso Nacional pode derrubá-lo.

Trata-se de um instrumento amplamente utilizado pelo Poder Executivo⁴⁸⁶. Só em 2016, cinquenta e dois projetos de lei foram vetados, total

⁴⁸² Há de se concordar com Fabrício Santos (1999) de que o poder de veto, parcial e integral, é uma forma de interferência legislativa indireta. Em termos políticos, “significa que os legisladores devem, de alguma forma, antecipar o desejo do presidente com relação a determinada matéria”. O mesmo raciocínio vale para o Presidente quanto à decisão dos temas que serão vetados, visto que o assunto retornará ao Congresso Nacional para deliberação. Todo esse processo detém uma natureza legislativa, com contrabalanço da decisão no outro poder. Maurício Moya (2005, p. 18) identifica que essa feição de “ameaça” do veto já era destacada por Montesquieu e pelos Federalistas Americanos ao se conceber o instituto do veto. Apenas o temor da utilização dos instrumentos, segundo ele, já seria suficiente para evitar a aprovação de um projeto.

⁴⁸³ O Manual de Redação da Presidência da República dá como exemplo de veto em razão de contrariedade ao interesse público: “Veto do § 2º do art. 231 do Projeto de Lei que instituiu o Regime Único dos servidores Públicos. ‘Art. 231. (...) §2º O custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional.’ Razões do veto: ‘A matéria acha-se adequadamente disciplinada nos arts. 183 e 231, *caput*. Assim, ao estabelecer que o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro, o § 2º do art. 231 revela manifesta incongruência frente aos textos referidos, podendo gerar equívocos indesejáveis.’” (BRASIL, 2002g).

⁴⁸⁴ O Manual de Redação da Presidência da República dá como exemplo de veto por inconstitucionalidade: “Veto ao art. 39, inciso X, do Projeto de Lei que dispunha sobre a proteção do consumidor, convertido na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990: ‘Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços: Inciso X – praticar outras condutas abusivas’. Razões de veto: ‘O princípio do Estado de Direito (Constituição, art. 1º) exige que as normas legais sejam formuladas de forma clara e precisa, permitindo que os seus destinatários possam prever e avaliar as consequências jurídicas dos seus atos.’” (BRASIL, 2002g).

⁴⁸⁵ Brasil, 1988.

⁴⁸⁶ Conforme dados do site do Congresso Nacional (2017). Há consenso de que, diante das prerrogativas institucionais dadas ao Poder Executivo, a sua participação no processo legislativo causa enorme impacto no seu resultado, ou seja, no ordenamento brasileiro (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001). Andrea Freitas (2013, p. 140), contudo, entende que o número de vetos não é tão grande, diante do volume de alterações promovidas pelo Legislativo nas propostas do Executivo. Na sua pesquisa, o resultado esperado era o de que haveria mais alterações pelo veto a serem efetivadas pelo Executivo com o intuito de manter a essência de suas propostas

ou parcialmente. Em 2015, foram 64 (sessenta e quatro) projetos de lei. O quadro abaixo, de elaboração própria⁴⁸⁷, tem o intuito de demonstrar a relevância do veto no período de 2000 a 2016⁴⁸⁸:

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Projetos de Lei	222	244	250	208	256	184
Veto Total	5	15	14	12	5	9
Veto Parcial	28	31	24	30	26	23
Leis Sancionadas	217	229	236	196	251	175
Percentual de Vetos	14,86%	18,85%	15,20%	20,19%	12,11%	17,39%

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Projetos de Lei	186	205	273	308	204	216
Veto Total	9	8	15	19	14	9
Veto Parcial	22	26	35	46	27	26
Leis Sancionadas	177	197	258	289	190	207
Percentual de Vetos	16,67%	16,59%	18,32%	21,10%	20,10%	16,20%

Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Projetos de Lei	203	191	143	183	178
Veto Total	9	17	10	15	3
Veto Parcial	44	40	26	49	49
Leis Sancionadas	194	174	133	168	175
Percentual de Vetos	26,10%	29,84%	25,17%	34,97%	29,21%

Tabela 6 - Vetos presidenciais – 2000 a 2016

originais. Apesar da autora entender pequena a alteração de 13% dos projetos por vetos, este quantitativo parece expressivo.

⁴⁸⁷ Planilhas elaboradas e publicadas em conjunto com Victor Hugo Passos Ferreira na Revista de Direito Administrativo & Constitucional em artigo sobre os sentidos do veto para o Direito Constitucional. Cf. Cirne; Ferreira, 2013, p. 205-232. Para esta tese, contudo, os números foram atualizados, incluindo-se os anos de 2012 a 2016.

⁴⁸⁸ A indicação dos vetos, totais e parciais, neste período, não se preocupou com as variações políticas do período, ante a conclusão da pesquisa de Maurício Moya (2005) o contexto político pouco afeta o uso do veto, e que este se dá predominantemente por meio de exames caso a caso.

Pode-se observar nas duas primeiras tabelas⁴⁸⁹ um número parcialmente constante dos vetos, no período de 2000 a 2011 (Governos FHC, Lula e Dilma), o que atesta uma utilização contínua do veto pelo Presidente da República. De 2006 a 2011 (Tabela 2), uma média de 18,16% dos projetos de lei recebeu vetos, o que atesta a ampla utilização do instituto. O período de 2012 a 2016 (Tabela 3) torna ainda mais evidente essa utilização, com uma média de 29,05% dos projetos de lei vetados total ou parcialmente. Caso se faça uma média de todo o período (2000 a 2016), o valor permanece alto, 20,75%, reforçando a conclusão de que o veto é bastante utilizado no Brasil⁴⁹⁰. Em muitas vezes é usado para preservar a manutenção da vontade do Executivo diante de mudanças propostas

⁴⁸⁹ A tabela merece ter sua metodologia explicada. O número de leis sancionadas a cada ano representa o número de projetos de lei com a dedução daqueles em que houve o veto integral. Isso se explica porque no caso de veto integral, não ocorre sanção, mas apenas o encaminhamento de uma mensagem de veto integral ao Congresso Nacional. As porcentagens de veto foram obtidas levando-se em consideração o número de vetos, sejam eles parciais ou totais, quanto a um projeto de lei. Não se avaliou, portanto, a proporção de artigos vetados em cada projeto de lei. No caso do ano 2000, por exemplo, há 222 projetos de lei, o que representa 100% das proposições legislativas daquele ano e 33 vetos (28 parciais e cinco totais), o que corresponde a dizer que 14,86% dos projetos de lei foram vetados.

⁴⁹⁰ Utilizando-se de outros parâmetros (exclusão das iniciativas orçamentárias e de iniciativa do judiciário), Maurício Moya (2005, p. 41) analisou 1.322 projetos de lei ordinária aprovados pela Câmara e pelo Senado entre 1º de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2000, para concluir que 425 (32%) sofreram veto. Apesar de resultados diversos, a conclusão da ampla utilização dos vetos permanece.

pelo Legislativo⁴⁹¹. Diante da relevância desse instrumento para as configurações das leis, não se pode negar a sua importância para o Direito⁴⁹².

O principal efeito jurídico do veto é a suspensão da transformação do projeto, ou de parte dele, em lei. Caso se trate de veto parcial⁴⁹³, a parte do projeto que foi sancionada converte-se em lei e passa a obrigar desde a sua entrada em vigor. Caso seja total, a transformação do projeto fica suspensa⁴⁹⁴. Em outras palavras, o veto dá uma nova configuração ao ordenamento brasileiro.

O Presidente da República deve comunicar o motivo do veto, dentro do prazo de 48 horas, ao Congresso Nacional, que poderá, em sessão conjunta, no prazo de trinta dias a contar do recebimento, rejeitá-lo pela manifestação da maioria absoluta de Deputados e de Senadores⁴⁹⁵. A Constituição ainda

⁴⁹¹ O veto parcial é considerado um incremento de poder de agenda presidencial, visto que permite especial utilização nas suas próprias propostas para “impedir mudanças indesejadas” (LIMONGI, 2006, p. 251) e reduz a capacidade de mobilização dos parlamentares para derrubar apenas um artigo (SANTOS, 1999). A Constituição de 1988 tentou fortalecer o Legislativo, ao reduzir o quórum de derrubada dos vetos, de 2/3 para maioria absoluta (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001, p. 42), mas o protagonismo do Poder Executivo se manteve, mesmo após essa alteração. Há pesquisa empírica endossando a diferença de atuação do Poder Executivo quanto aos vetos. Maurício Moya (2005) verificou que, quanto aos vetos totais, nos projetos de iniciativa do Executivo, 9,6% foram vetados totalmente, enquanto naqueles propostos por legisladores, o índice subiu para 31,4%. A pesquisa revelou, então, o uso sistemático de vetos totais quando os projetos de lei eram de iniciativa do Legislativo. A pesquisa de Luis Grohmann (2003) encontra resultados parecidos, confirmando a maior incidência dos vetos em projetos de lei de iniciativa parlamentar. Em seu doutorado, o autor analisou os vetos no período de 1990 a 2000. Verificou que os projetos de lei de iniciativa da Câmara dos Deputados correspondem a 71% dos vetos totais, seguido de 64% no caso dos vetos parciais. Os projetos de lei de iniciativa do Senado receberam 26% dos vetos totais e 10% dos vetos parciais do período. Diferentemente, os projetos de lei de conversão (PLVs) ocorreram em 15% dos vetos parciais e 2% dos vetos totais. Evidencia-se, com essa pesquisa, não só uma maior incidência dos vetos totais parlamentares, com um destaque para a maior incidência de vetos totais para as propostas da Câmara dos Deputados.

⁴⁹² Moya (2005, p. 16) destaca que o veto, apesar ser uma importante prerrogativa presidencial, não tem despertado interesse das pesquisas em Ciência Jurídica. O mesmo parece acontecer no Direito.

⁴⁹³ O veto parcial funciona na prática como uma emenda supressiva que é acatada tacitamente pelo legislador, ante a inércia legislativa na análise dos vetos (PEREIRA, 2016, p. 58).

⁴⁹⁴ Brasil, 2002g.

⁴⁹⁵ Para entender como acontece o trâmite interno do Congresso Nacional, ver: Casseb, 2008, p. 275-276; Pereira, 2016, p. 64-93.

estabeleceu que após esse prazo, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

A despeito de a Constituição ter fixado expressamente o recebimento do veto como termo inicial da contagem do prazo de trinta dias, este marco é reiteradamente descumprido pelo Congresso Nacional⁴⁹⁶. A história destes vetos demonstra a sua não-apreciação de maneira reiterada. No período de 1988 a 2014, menos de 3% dos 956 vetos resolvidos foram decididos no prazo constitucional de trinta dias. Menos de 30% foram resolvidos na mesma legislatura em que os vetos foram opostos⁴⁹⁷.

Corroborando com essa postura, o art. 104, § 1º, do Regimento Interno Comum do Congresso Nacional⁴⁹⁸ - vigente desde 1970 - estabeleceu que a contagem do prazo de 30 dias se iniciaria “a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria”. A partir de 2004, não só os vetos ficaram aguardando deliberação, como também ocorreu o atraso decorrente da protelação do início do prazo de contagem⁴⁹⁹. O resultado disso foi a acumulação de 2.424 vetos pendentes de apreciação desde o dia 27.03.2001 até 20.12.2011, aguardando a análise do Congresso Nacional⁵⁰⁰. Em 2013, a situação apenas se agravou com 3.115 dispositivos vetados, de 168 projetos, aguardando deliberação⁵⁰¹. A saída inconstitucional, pela não inclusão dos vetos na pauta da sessão conjunta, manteve-se como regra⁵⁰².

⁴⁹⁶ Caso cumprido o Regimento, o Presidente do Congresso Nacional deveria fazer uma convocação em setenta e duas horas para dar leitura ao veto, dando-se conhecimento oficial da matéria aos congressistas, bem como designar uma comissão mista formada por três senadores e três deputados para apreciá-lo (M. PEREIRA, 2013, p. 41-44). Na prática, contudo, todos esses atos são postergados.

⁴⁹⁷ Pereira, 2016, p.112.

⁴⁹⁸ Cf. Art. 104, § 1º, O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria (Resolução nº 1, de 1970-CN, cap. III, seção IV, art. 104, §1º, BRASIL, 1970).

⁴⁹⁹ Pereira, 2016, p. 84-85.

⁵⁰⁰ Congresso Nacional, 2011.

⁵⁰¹ M. Pereira, 2013, p. 45.

⁵⁰² Idem.

Ante a não-deliberação do Congresso Nacional no prazo, os vetos foram mantidos no tempo⁵⁰³. O dispositivo do Regimento Interno foi questionado no Supremo Tribunal Federal - STF, mas sem sucesso quanto ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade⁵⁰⁴. Alguns parlamentares se insurgiram contra a não-deliberação desses vetos, mas também não tiveram seus pleitos acolhidos⁵⁰⁵. Buscou-se dar celeridade à deliberação dos vetos, com a instituição

⁵⁰³ Alexandre de Moraes (2009, p. 640) salienta como a mais importante característica do veto a sua relatividade. “Diz-se que o veto é superável ou relativo porque não encerra de modo absoluto o andamento do projeto de lei, uma vez que poderá ser afastado pelo Congresso Nacional.”. Com a postura do Congresso Nacional, os vetos perdem a relatividade e passam a ser permanentes. Vale, ainda, destacar que a derrubada de vetos é um evento extremamente raro na história brasileira (OLIVEIRA; AMARAL JÚNIOR, 2016, p. 208; PEREIRA, 2016). De 1990 a 2000, logo, por onze anos, foram onze vetos derrubados, sendo oito parciais e três totais, o que atesta a raridade (GROHSMANN, 2003, p. 109).

⁵⁰⁴ O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou, no Supremo Tribunal Federal (STF), a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3719, com pedido de liminar, questionando a constitucionalidade da regra regimental, em contradição com o art. 66, §4º, da Constituição. A ADI nº 3719 foi distribuída ao Ministro Eros Grau, no dia 02 de maio de 2006. No dia 04.05.2006, o relator determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Em decisão de 09.12.2008, a ação não foi conhecida, já que o artigo do regimento em discussão era anterior à Constituição de 1988, não caberia a impugnação por ADI e sim em arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Cf. BRASIL, 2006f. Após corrigir o equívoco processual (propor ADI ao invés de ADPF), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) manejou nova medida no intuito de declarar inconstitucional o art. 104, §1, do Regimento Interno. Ajuizou a ADPF nº 252, que foi distribuída ao Ministro Ricardo Lewandowski no dia 28 de março de 2012. O processo aguardou decisão no Supremo Tribunal Federal por anos. Em 6 de setembro de 2016, o Ministro Edson Fachin reconheceu a perda superveniente do objeto da demanda, visto que o art. 104 da resolução impugnada foi expressamente revogado pelo art. 2º da Resolução nº 1/2015-CN, de 11 de março de 2015 (BRASIL, 2016).

⁵⁰⁵ O deputado federal Arnaldo Faria de Sá impetrou o mandado de segurança nº 25.443 contra a convocação de reunião do Congresso Nacional para o dia 5.07.2005, sem estarem inclusos na pauta os vetos presidenciais de 2005. Fundamentou o seu pedido nos §§ 4º e 6º do art. 66, da Constituição de 1988. Pleiteou liminar para incluir esses vetos na pauta. A liminar foi negada por falta de prova pré-constituída (documento da mesa do congresso com as matérias que seriam apreciadas). Foi juntado depois esse documento e pedida reconsideração. Em 5.07.2005, a Ministra Ellen Gracie negou a liminar. Segundo a decisão, não haveria receio de perecimento do direito de impetrante, pois havia vetos de 1994 aguardando deliberação. Os vetos mais antigos demonstrariam, portanto, que não existe urgência pelo provimento dos vetos de 2005. Ausente, portanto, o perigo da demora (BRASIL, 2005f). Em 20.11.2009, o Ministro Cezar Peluso julgou prejudicado o mandado de segurança por perda do seu objeto (os vetos de 2005 foram apreciados) (BRASIL, 2010g). O deputado federal Ivan Valente impetrou o mandado de segurança nº 25.964, com pedido de liminar, contra o Presidente do Congresso Nacional, por omissão na apreciação dos vetos na Lei nº 10.172 de 09.01.2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação. Pleiteou liminar para determinar que o veto fosse colocado na ordem do dia, para imediata apreciação congressual, fixando-se multa caso ocorresse seu descumprimento. O Ministro Joaquim Barbosa indeferiu a liminar por ausência do *periculum in mora*, utilizando-se a

de cédula única de votação, a exclusão das medidas provisórias da pauta conjunta do Congresso Nacional, o uso do regime de urgência ou a utilização da contagem de quórum separadas por Casa Legislativa, mas nada disso mudou a reiterada não-apreciação dos vetos pelo Legislativo⁵⁰⁶. A vontade do Poder Executivo, por anos, prevaleceu, já que o Poder Legislativo não apreciava os vetos⁵⁰⁷.

fundamentação do MS 25.443. (BRASIL, 2005f). Em 10.08.2010, o Ministro Joaquim Barbosa julgou prejudicado o mandado de segurança por perda do seu objeto (os vetos de 2001 foram apreciados) (BRASIL, 2010h). O deputado federal Fernando Coruja impetrou o mandado de segurança nº 26.763 contra o Presidente do Congresso Nacional, pois na atual legislatura o Congresso Nacional se reuniu apenas três vezes em sessão conjunta, em desrespeito ao prazo do § 4º do art. 66 da Constituição. Haveria, portanto, desídia em submeter à apreciação dos parlamentares os vetos do Presidente da República. Requereu a convocação imediata de reunião do Congresso Nacional, para apreciação dos vetos. Em 01.07.2007, o Ministro Marco Aurélio indeferiu a liminar, pois a decisão das reuniões caberia ao Poder Legislativo (BRASIL, 2007e). Em 10.08.2012, o Ministro Marco Aurélio extinguiu sem julgamento de mérito o mandado de segurança, pois o mandato parlamentar do impetrante findou no curso da demanda (BRASIL, 2012m). O deputado federal Rodrigo Maia impetrou o mandado de segurança nº 25.939 contra ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, por convocar sessão conjunta para a apreciação do Projeto de Lei nº 40/2005, apesar de existirem vetos mais antigos pendentes de apreciação. Em 01.04.2006, o Ministro Sepúlveda Pertence indeferiu a liminar, pois “não havendo vetos aparelhados para a imediata deliberação do Congresso Nacional - porque pendentes, devida ou indevidamente, de obstáculos antepostos à sua tramitação, sem impugnação adequada -, não cabe impor a paralisia de todos os processos legislativos já prontos para a deliberação”. (BRASIL, 2006g). Em 8.05.2006, o Ministro Sepúlveda Pertence julgou prejudicado o mandado de segurança, pois o veto do projeto da lei orçamentária anual de 2006 havia sido apreciado (BRASIL, 2006h). Há quem defenda que deveria existir uma participação mais ativa do Poder Judiciário no processo de Elaboração Normativa. Nesse sentido: Pereira, 2011, p. 179-197.

⁵⁰⁶Uma análise dos vetos de 1988 a 2016 demonstra algumas mudanças regimentais como a confecção de cédula única, a partir de 1992, (PEREIRA, 2016, p. 71-78) para a votação dos vetos, o que buscou dar celeridade ao processo, tentando evitar os estoques sem apreciação. Há de se concordar, contudo, que se trata de um modo excêntrico e especial de limpar a pauta de vetos, por meio de um consenso prévio, já que a votação seria apenas uma forma de homologação. Outro elemento importante foi a exclusão das medidas provisórias da pauta das sessões conjuntas. Apesar de parecer uma maior oportunidade para a apreciação dos vetos, o efeito real foi a realização de menos reuniões conjuntas, a partir de 2001 (PEREIRA, 2016, p. 81-82). Há, ainda, a estratégia de utilizar o regime de urgência para apreciar veto, inaugurado no veto nº 7, de 2010 (PEREIRA, 2016, p. 86-87) e a contagem de votos por Casa Legislativa, em separado, o que evitava a verificação de quórum no Senado, visto que os votos da Câmara dos Deputados para a derrubada do veto não seriam suficientes (PEREIRA, 2016, p. 87-90).

⁵⁰⁷ Identifica-se que no Congresso Nacional não existe um esforço visível para reverter a decisão presidencial. Para tanto, imagina duas possíveis razões: a) os parlamentares saberem que a proposta será vetada e deixarem ao Executivo o custo de fazê-lo; b) perceber que os custos para aprovar uma medida são menores dos que os envolvidos para apreciar um veto, (análise pelo Congresso Nacional em sessões conjuntas, com procedimento próprio e complexo de

O veto só retomou seu papel no equilíbrio entre os poderes após uma decisão do STF sobre o tema. No dia 17 de dezembro de 2012, o Ministro Luiz Fux, do STF, em decisão liminar, determinou que a análise dos vetos se desse em ordem cronológica⁵⁰⁸. Isso chamou atenção para o problema dos vetos pendentes de apreciação – que naquela oportunidade eram 3.060 – e ensejou, depois, uma mudança no Regimento Interno do Congresso Nacional⁵⁰⁹.

No dia 3 de julho de 2013, uma decisão do Congresso Nacional arquivou 1.478 vetos presidenciais que estavam pendentes de apreciação⁵¹⁰ por estarem

convocação (LIMONGI, 2006, p. 251). Maurício Moya (2005, p. 48-49) entende que a dificuldade de mobilizar um grupo grande de parlamentares para a derrubada do veto é a possível justificativa para a manutenção dos vetos, tornando essa reunião conjunta meramente formal, visto que na ampla maioria das vezes a decisão será mantida. Um indício dessa postura é a votação dos vetos ocorrer em bloco. Apesar de se poder entender essa não-liberação como uma forma de esfriar o tema, não há como deixar de pontuar que ante a reiterada inércia do Legislativo na apreciação dos vetos, crescem os poderes presidenciais neste processo. Sabendo que os vetos não serão apreciados – como se transformou em uma prática no Congresso Nacional – o Presidente passa a ter menos receio de utilizar o instrumento (PEREIRA, 2016, p. 39).

⁵⁰⁸ Trata-se de mandado de segurança nº 31.816, com pedido liminar, impetrado pelo deputado federal Alessandro Molon contra a apreciação do veto parcial nº 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011 (regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties*). Pretendia-se evitar a apreciação deste veto, antes da votação de todos os demais vetos anteriormente apresentados (mais de três mil), alguns com prazo vencido há mais de treze anos" (BRASIL, 2012o). O Ministro Luiz Fux concedeu a liminar para "determinar à Mesa Diretora do Congresso Nacional que se abstenha de deliberar acerca do veto parcial nº 38/2012 antes que se proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes". Cabe ressaltar, contudo, que no dia 27 de fevereiro de 2013, quando ocorreu o julgamento do agravo regimental da Mesa do Congresso Nacional no MS nº 31.816, a liminar foi revertida pelo Plenário do STF. Por maioria, fazendo-se um paralelo com a ADI nº 4029 (sobre a apreciação prévia das medidas provisórias), os ministros entenderam que os efeitos da manutenção da liminar seriam muito graves (BRASIL, 2013b).

⁵⁰⁹ Trata-se da Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 2013 (BRASIL).

⁵¹⁰ Quando era Senador, Marco Maciel (2007, grifo nosso) comentou esse ponto: "Para se ter uma dimensão aproximada do nosso "déficit deliberativo" com relação aos vetos apostos pelo Executivo, há, pendente da análise do Congresso Nacional, 140 projetos de lei vetados, perfazendo 881 partes sobre as quais incidiu a negação do Poder Executivo. Se a tal cifra aditarmos 19 projetos de lei com 181 dispositivos vetados, ainda sequer lidos, conforme exige o Regimento Comum do Congresso Nacional, o total de proposições que tiveram negada sua aprovação pelo Executivo atinge número talvez sem precedente na história do Parlamento: 159 projetos de lei e 1.062 partes a serem apreciados. Vale explicitar que remanescem sem análise uma proposição do período governamental do Presidente Itamar Franco; 28 do octoênio de Fernando Henrique Cardoso; e 130 do atual Presidente. É muito provável que, ao encerrar este mês, o número de projetos vetados, ou parte deles, seja bem mais elevado". Merece registro que o mesmo problema já ocorria antes da Constituição de 1988 e foi relatado nos debates

prejudicados⁵¹¹. Pode-se pensar, à primeira vista, que isso demonstraria a pouca relevância dos vetos, mas a conclusão correta é a oposta disso. Isso demonstra o poder dos vetos como instrumento do Poder Executivo, ao se manter o que foi decidido pelo Presidente da República sem uma avaliação do Poder Legislativo sobre os temas. O veto e a sua argumentação se tornaram, neste caso, a palavra final⁵¹². O Congresso Nacional, com a sua postura quanto ao veto presidencial, apenas o homologa⁵¹³, o que ressalta a importância da sua argumentação.

No dia 11 de julho de 2013, a Resolução nº 1 do Congresso Nacional, disciplinou um novo procedimento sobre os vetos⁵¹⁴. O Congresso Nacional voltaria a apreciar os vetos e o prazo do § 4º do art. 66 da Constituição passaria a ser contado “da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal”. O sobrestamento referido no §º do art. 66 da Constituição passou a ser “das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto”. Ficou estabelecido um calendário obrigatório para a

constituintes. Segundo o Constituinte Nerione Nunes Cardoso “temos sessenta e cinco projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional e encaminhados à sanção do Presidente da República. Foram vetados e aguardam oportunidade para serem novamente apreciados pela Câmara dos Deputado e pelo Senado Federal, em sessão conjunta. Desses, trinta e sete foram vetados totalmente e vinte e oito, parcialmente; o veto mais antigo enviado ao Congresso é de 16 de dezembro de 1985, e o mais recente é do dia 8 de janeiro de 1987. Cirne, 2016a, p. 131-132.

⁵¹¹ Senado Federal, 2013, p. 49-69; Costa; Passarinho, 2013. Para declarar a prejudicialidade de 1.478 vetos, a Presidência do Congresso Nacional se valeu do art. 334, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, como subsidiário diante da lacuna no Regimento Comum sobre a possibilidade de o Presidente do Senado poder declarar prejudicada a matéria pendente de apreciação do Senado Federal que tenha perdido a oportunidade (CONGRESSO NACIONAL, 2015, p. 1307). A utilização da prejudicialidade, contudo, não é uma prática nova, utilizada inicialmente em 1989 (PEREIRA, 2016, p. 68). De fato, ao se observar que 229 vetos que permanecem em tramitação no final de 2014 apresentam um tempo de tramitação médio de 1.447 dias, ou seja, quase 4 anos, a sua apreciação após tanto tempo representaria uma séria ameaça às relações jurídicas já estabelecidas (PEREIRA, 2016, p. 43).

⁵¹² Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 177-178) ressalta que a maioria qualificada exigida para a derrubada do veto coloca o Chefe de Estado em um papel de destaque no processo legislativo.

⁵¹³ Pereira, 2016, p. 123-127.

⁵¹⁴ Brasil, 2013.

apreciação dos vetos, mas as novas regras só se aplicariam para os vetos publicados “a partir de 1 de julho de 2013”⁵¹⁵.

Apesar da importância do processo legislativo, ante o seu impacto na democracia brasileira⁵¹⁶, poucas são as pesquisas na área do Direito que se interessam por este tema⁵¹⁷ ou mais especialmente pelo veto presidencial⁵¹⁸. Como registrado pelo STF, a discussão jurídica sobre o veto pode gerar uma grave insegurança sobre todas as deliberações tomadas pelo Congresso Nacional⁵¹⁹. Essa inconstitucionalidade formal pode fulminar todas as normas aprovadas pelo Congresso Nacional. Por todas essas razões, não há como negar a relevância dos vetos.

Reconhecida a relevância, cabe perguntar: o veto interessa ao Direito? Essa pergunta se impõe porque há quem defenda que a discussão para vetar é política, não cabendo um debate jurídico sobre o tema⁵²⁰. Discutir sanção e veto

⁵¹⁵ Este corte quanto temporal que estabeleceu regimes jurídicos distintos para os vetos teve um efeito inusitado. Os vetos que não foram declarados prejudicados no dia 3 de julho de 2013, permanecem aguardando deliberação. 228 vetos permanecem ignorados, não adentrando na pauta das votações seguintes, como se houvesse uma decisão sobre eles. Trata-se do estoque congelado de vetos (PEREIRA, 2016, p. 91).

⁵¹⁶ Nesse sentido, Marcelo Cattoni (2002) defende que “através da participação discursiva no processo legislativo democrático, os *destinatários* das normas jurídicas são os *autores* das mesmas”. Sobre a necessidade de os cidadãos assumirem sua responsabilidade pela proteção de suas liberdades, ver: Tushnet, 2000.

⁵¹⁷ Alguns poucos exemplos são: Barbosa, 2010; Cattoni, 2010; Paula, 2010; Carvalho, 2010.

⁵¹⁸ Aplica-se ao veto a observação feita por Menelick de Carvalho Netto (1992, p. 13) sobre a sanção ao afirmar que a literatura sobre o tema é meramente descritiva e tautológica, sem aprofundamento sobre a sua natureza ou modo de inserção no procedimento legislativo e suas consequências jurídicas.

⁵¹⁹ Como consignado no voto do Ministro Teori Zavascki, no julgamento do agravo regimental no MS nº 31.816, a insegurança atingiria os últimos 13 anos das deliberações do Congresso Nacional, pois essa era a idade do veto mais antigo não-apreciado. (BRASIL, 2013b).

⁵²⁰ No I Simpósio do Grupo de Pesquisa Retórica, Argumentação e Juridicidades, realizado de 22 a 24 de março de 2017, na Universidade de Brasília, apresentei um trabalho intitulado “O Processo legislativo da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Uma análise dos argumentos políticos e jurídicos utilizados para pedir vetos”. Naquela oportunidade, os debates com os demais participantes centraram exatamente na natureza política do veto, o que não mereceria uma reflexão jurídica. Um dos participantes, ao relatar sua experiência como procurador de um município, explicou que apenas seria viável um veto por inconstitucionalidade caso se pautasse em decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal. Não caberia, portanto, uma análise da inconstitucionalidade formal e material para uma decisão dos vetos. Exatamente por discordar dessa opinião que este capítulo foi desenvolvido.

não deveria ser uma pauta dos juristas⁵²¹. A superficialidade dos livros de Direito Constitucional brasileiro⁵²² sobre o veto parece corroborar essa conclusão.

Há autores como Paulo Casseb que entendem que a deliberação nos vetos, mesmo que por inconstitucionalidade, não seria, de fato, jurídica⁵²³. O veto por inconstitucionalidade seria um ato político. Essa posição se ampararia no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 1 do STF, oportunidade em que se pretendia utilizar pela primeira vez essa ação, apontando-se como descumprido por ato do Poder Executivo municipal do Rio de Janeiro, o preceito fundamental da "separação de poderes", previsto no art. 2º da Constituição de 1988. O ato do Poder Executivo municipal apontado foi um veto oposto a um dispositivo constante de projeto de lei relativo ao IPTU aprovado pela Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro. Contudo, da leitura do acórdão em questão, parece mais certo concluir que o Supremo Tribunal Federal não pretendia, como Poder Judiciário, adentrar na relação entre o Legislativo e o Executivo⁵²⁴. Não se questionaria, portanto, o fato de que um

⁵²¹ Nesse sentido, o professor Menelick de Carvalho Netto, em sua conferência no V Congresso Brasileiro de História do Direito, realizado em Brasília, iniciou sua fala ao contar o questionamento feito pelo professor Luis Roberto Barroso, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, sobre a relevância de um estudo sobre sanção, objeto de sua tese de doutorado. Ele foi questionado, reiteradamente, sobre a utilidade de estudar a sanção. Como defendido por Menelick, os ganhos do Direito com o estudo do processo legislativo são imensos. Para demonstrar o quanto esse debate pode ser frutífero, ver: Carvalho Netto, 1992.

⁵²² Caso qualquer estudante ou pesquisador busque conhecer os sentidos da sanção e do veto presidenciais nos livros de Direito Constitucional, certamente encontrará poucas páginas sobre o assunto. Nos raros trabalhos que se debruçaram sobre o tema, apesar de sua incontroversa relevância jurídica e política, os professores se resumem a descrever aquilo que já se encontra expresso no Texto Constitucional de 1988. Essa observação pode ser comprovada em menos de 1 (uma) página completa de José Afonso da Silva (2015, p. 532-533) e de Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 886).

⁵²³ Pautado na revisão jurisprudencial do STF, Paulo Casseb (2011, p. 192) defende que mesmo o veto por inconstitucionalidade é político. Para justificá-lo, afirma que: "Mesmo o veto jurídico, motivado na inconstitucionalidade parcial ou total do projeto, constitui ato político, conforme o próprio STF reconheceu na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1. Como se trata de ato político, mesmo que o fundamento seja jurídico, sua prática depende de critérios de conveniência do Presidente da República, tanto que se o Chefe do Executivo deixar de vetar projeto poderá, após a conversão da proposição em lei, propor ação direta de inconstitucionalidade para impugná-la".

⁵²⁴ EMENTA: Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao

dos argumentos para o veto é de natureza constitucional, conforme expresso no § 1º do art. 66 da Constituição de 1988⁵²⁵. O STF não aprecia os vetos opostos pelo Presidente da República, pendentes de deliberação do Congresso Nacional, pois se assim o fizesse estaria usurpando a competência de outro poder⁵²⁶. Esse entendimento, contudo, não leva à conclusão de que o STF nega que os vetos são matéria jurídica. Nesse sentido, o Pleno do STF já firmou posição de que:

3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. *Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso.*⁵²⁷

Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. 3. Cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito fundamental, e este, efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. 9. *Não é, assim, enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de "ato do Poder Público", para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999. Impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário, - eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, - poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado.* 10. Argüição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida, porque não admissível, no caso concreto, em face da natureza do ato do Poder Público impugnado. (BRASIL, 2000j, grifo nosso).

⁵²⁵ Cf. Art. 66. "A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto." (BRASIL, 1988).

⁵²⁶ No mandado de segurança nº 23.694 (BRASIL, 2003j), interposto por Jefferson Amauri de Siqueira, a Ministra Cármen Lúcia indeferiu a inicial do mandado de segurança por ser meio processual inidôneo para impugnar veto presidencial aposto em projeto de lei. O impetrante, na qualidade de cidadão, questionava uma inconstitucionalidade formal, por pretensa omissão na motivação do veto. No julgamento do agravo regimental, restou reafirmado, pelos mesmos fundamentos, o descabimento do pleito.

⁵²⁷ Cf. MS nº 32.033/DF (BRASIL, 2013c, grifo nosso).

Em outras palavras, o STF reconheceu o papel do Executivo como garantidor da supremacia constitucional, o que também se materializa pelos vetos.

Paulo Casseb também justifica a natureza política dos vetos por inconstitucionalidade com base no seu grau de influência entre os poderes. Defende, em síntese, que os vetos por inconstitucionalidade seriam políticos, pois não influenciam as decisões do STF. O contrário (as decisões do STF influenciarem os vetos) aconteceria, logo, estaria demonstrado o seu caráter político⁵²⁸. Esta tese de doutorado pretende desconstruir argumentos como esse. Mesmo que um instrumento (o veto) não seja utilizado como deveria (quase não ocorrem vetos por inconstitucionalidade) o papel das pesquisas acadêmicas é exatamente dar visibilidade aos problemas e viabilizar uma reflexão para a uma postura diversa. Não basta, no caso, o desenho institucional dos instrumentos políticos, mas também o efetivo exercício desse dever-poder. Cabe, portanto, ao Poder Executivo incrementar o exercício desse controle de constitucionalidade preventivo⁵²⁹.

Os vetos opostos por inconstitucionalidade – ao contrário do afirmado por Paulo Casseb – podem, sim, ser endossados pelo STF. Para afiançar essa conclusão, pode-se citar o acórdão do Recurso Extraordinário nº 602.295. Nessa oportunidade, a Primeira Turma do STF avaliou um veto por inconstitucionalidade, que se pautava na jurisprudência da corte sobre a cobrança de ISS em contrato de locação, para reafirmar a avaliação jurídica do

⁵²⁸ Paulo Casseb (2011, p. 192): “É interessante notar que as justificativas dos vetos presidenciais influenciam menos as decisões do STF do que o inverso. Com efeito, é comum verificar-se nas motivações do veto referências a posições consagradas pela Corte Suprema em julgados anteriores, mas é raro encontrarmos nas fundamentações das decisões do Pretório Excelso, alusões às argumentações de inconstitucionalidade presentes nas justificativas de vetos presidenciais”.

⁵²⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 244), Clarice Oliveira e José Levi Amaral (2016, p. 207) e Edilson Santos Barros (2014, p. 23-29) concordam que existe um controle preventivo.

Poder Executivo quanto à inconstitucionalidade⁵³⁰. No mesmo sentido, o julgamento do Mandado de Segurança nº 31.816, em que a Corte acolheu posição de que a inobservância estrita dos requisitos constitucionais do processo legislativo acarretaria inconstitucionalidade e também a nulidade do preceito normativo que dele resultar⁵³¹. Disse, naquela oportunidade, que a questão da obediência ao trâmite legislativo dos vetos é tema tão grave, que poderia fulminar todas as leis por inconstitucionalidade formal. Outro exemplo é a decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 45⁵³², ao defender a possibilidade de o Judiciário intervir no veto presidencial para assegurar a eficácia dos direitos sociais.

Como reconheceu o STF, amparado em Canotilho, o controle de constitucionalidade não se restringe às normas prontas, mas também incide sobre os projetos de normas⁵³³. A jurisprudência do STF permite a intervenção jurisdicional na produção das normas, excepcionalmente, conferindo-se legitimidade aos parlamentares para questionarem eventuais inconstitucionalidades. Com tal jurisprudência, busca-se “assegurar, ao

⁵³⁰ Cf. “EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INCIDÊNCIA DE ISS SOBRE LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. PRETENSÃO NECESSIDADE DE NOVA INTERPRETAÇÃO APÓS O ADVENTO DA LC Nº 116/2003. ENTENDIMENTO QUE INDEPENDE DO DIPLOMA DE REGÊNCIA POR ESTAR AMPARADO NO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SERVIÇO. 1. A não incidência do ISS sobre a locação de bens móveis decorre da impossibilidade do poder de tributar vir a modificar o conceito constitucional de serviço que provém do direito privado. Tal conclusão afasta a competência do sujeito ativo com relação a qualquer dos diplomas que tenham disciplinado as normas gerais sobre o imposto. Não é por outro motivo que o item da atual lista de serviços que previa a possibilidade de fazer o tributo incidir sobre a atividade em questão foi objeto de veto presidencial. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (BRASIL, 2015i, Grifo Nosso). No voto, o Ministro Roberto Barroso, explica que, “Entretanto, a intenção do legislador não se confirmou por força do veto presidencial, que foi motivado pela orientação jurisprudencial desta Corte.”

⁵³¹ Brasil, 2013b.

⁵³² Brasil, 2004c.

⁵³³ Nesse sentido, o STF defende que, em regra, é inviável o controle preventivo de inconstitucionalidade pelo Judiciário, conforme definido na ADI nº 466/DF (BRASIL, 2013a). Contudo, admite-se excepcionalmente este controle, no caso de ofensa a cláusula pétreia. Note-se, contudo, que o STF pauta sua jurisprudência dominante neste sentido para evitar uma indevida ingerência nos Poderes Legislativo e Executivo.

parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo - que lhe é inerente - de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o Texto Constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de prevalectimento da supremacia da Constituição”⁵³⁴. Perceba-se, então, que existe sim uma preocupação com a constitucionalidade daquilo que é decidido no Congresso Nacional e isso não extirpa o controle do Poder Executivo. Essa preocupação com a constitucionalidade material e formal não cabe apenas ao parlamentar⁵³⁵, mas a todos que participam do processo legislativo, o que inegavelmente inclui o Presidente da República.

Essas conclusões se coadunam com o que está exposto no § 3º do artigo 52 do Decreto nº 4176, de 28 de março de 2002⁵³⁶, ao estabelecer que “proposição de veto por inconstitucionalidade será fundamentada em afronta flagrante e inequívoca à Constituição”. Gilmar Mendes⁵³⁷, por exemplo, entende que “tanto o exercício do poder de veto por parte do Chefe do Executivo, quanto o controle de constitucionalidade exercido pelos órgãos legislativos situam-se no contexto desse esforço de controle de constitucionalidade dos atos normativos

⁵³⁴ O Ministro Celso de Mello revisa a jurisprudência do STF sobre a apreciação judicial do processo legislativo na decisão monocrática proferida no mandado de segurança nº 24.645, impetrado por 4 Deputados Federais, com o objetivo fazer cessar a tramitação na Câmara dos Deputados da PEC nº 41/2003 (Reforma Tributária). (BRASIL, 2003).

⁵³⁵ Cf. MS nº 24.645 (BRASIL, 2003): “O parlamentar, fundado na sua condição de partícipe essencial do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos.”

⁵³⁶ Cf. “Art. 52. Na apreciação de projetos de lei, enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Secretaria de Assuntos Parlamentares da Secretaria-Geral da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal as informações que julgar convenientes, para instruir o exame do projeto. § 1º Salvo determinação em contrário, os Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal examinarão o pedido de informações no prazo máximo de dez dias. § 2º Quando necessárias informações do Poder Judiciário e do Ministério Público, compete ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República solicitá-las, com indicação da data em que a proposta de sanção ou veto deve ser apresentada ao Presidente da República. § 3º *A proposição de veto por inconstitucionalidade será fundamentada em afronta flagrante e inequívoca à Constituição.*” (BRASIL, 2008a, grifo nosso)

⁵³⁷ 1997.

pelos Poderes Executivo e Legislativo”. Logo, a deliberação de cunho constitucional, no veto, permanece como argumentação relevante para o aprimoramento do Direito. Como será apresentado no tópico seguinte, há argumentos jurídicos dentro dos vetos por interesse público. O veto é, sim, importante para o Direito.

Fazer essa revisão da jurisprudência do STF sobre os vetos, e a leitura doutrinária sobre ela, apenas reforça o quanto a visão dos juristas se limita àquilo que está decidido pelos Tribunais. O processo legislativo parece não ser objeto do Direito.

No Direito, parece existir certa aversão à Política e uma presunção de que a origem da norma não é um elemento relevante⁵³⁸. A legislação e as legislaturas têm uma fama tão ruim na filosofia jurídica e política que se chega a “lançar dúvidas quanto a suas credenciais como fonte de direito respeitáveis”⁵³⁹. Como defende Waldron⁵⁴⁰, para se afastar de como são produzidas as leis, os tribunais foram eleitos como o local mais adequado para o Direito. “Construímos, então, um retrato idealizado do julgar e emolduramos junto com o retrato de má fama

⁵³⁸ Contrariando a premissa de que a legislação pareceria arbitrária quando apresentada como resultado da decisão majoritária, Jeremy Waldron (2003, p. 183) explica que “quando estamos decidindo uma questão para a qual precisamos de uma decisão comum e há opiniões individuais díspares, a decisão majoritária pode parecer um procedimento político antes respeitável que arbitrário.”

⁵³⁹ Waldron, 2003, p. 1. Interessante registrar que, apesar das críticas ao Poder Legislativo e ao papel do Estado, não se vislumbra alternativas à democracia representativa e ao Estado moderno. Mesmo o conceito de sociedade civil parece difícil de manejar (ATIENZA; CRUZ, 2007, p. 137-141).

⁵⁴⁰ 2003, p. 5, grifo nosso. Cf. “As pessoas convenceram-se de que há algo *indecoroso* em um sistema no qual uma legislatura eleita, dominada por partidos políticos e tomando suas decisões com base no governo da maioria, tem a palavra final em questão de direito e princípios. Parece que tal fórum é considerado indigno das questões mais graves e sérias dos direitos humanos que uma sociedade moderna enfrenta. O pensamento parece ser que os tribunais, com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu reativo isolamento ante a política partidária, sejam um local mais adequado para solucionar questões desse caráter”. Como critica Calsamiglia (1993, p. 163), a legislação é vista como um feudo dos políticos ou dos filósofos, não dos juristas. O jurista se restringe a problemas de aplicação e de interpretação das normas.

do legislar”⁵⁴¹. Nessa perspectiva, o Direito só deveria se pautar naquilo que é construído pelos juízes, afastando-se do Político, representado aqui pelo Congresso Nacional e também pelo Presidente da República.

Insurgindo-se contra essa premissa, esta tese aborda o veto por concordar com Jeremy Waldron⁵⁴², segundo o qual há um excessivo interesse dos filósofos do Direito contemporâneo pelo raciocínio judicial e pelas cortes, o que os cega para praticamente qualquer outra coisa. Como defende Manuel Atienza⁵⁴³, é preciso desjudicializar a Teoria do Direito. Reaproximar - o que jamais deveria ter sido separado - a Constituição e a legislação⁵⁴⁴.

A legislação é um espaço a ser ocupado pelo Direito e a característica de discordância da Política não pode desqualificá-la. Ao contrário, pode enriquecê-la, pois confere a oportunidade de contrapor argumentos no debate político. Entender e participar desses debates é indispensável para o Direito, pois “o direito é fruto da política”⁵⁴⁵. Cabe afastar a desconfiança que os juristas

⁵⁴¹ Waldron, 2003, p. 2. Entretanto, não se pode esquecer do componente humano nessa afirmação. Como advertido por Norberto Bobbio (2000, p. 165-186) é preciso o governo das leis (essencial para a democracia), mas também o governo dos homens.

⁵⁴² 1999, p. 7. Elías Días (2009, p. 111) faz a mesma crítica, ao propor uma filosofia do direito que possa observar o fenômeno jurídico de maneira mais ampla, partindo da ideia de que o parlamentar é um intérprete prioritário da Constituição e que jurídico não pode se restringir aos tribunais. Para tanto, faz uma crítica a uma visão de Estado de Direito pautada em uma minoria de juristas, em contraposição às decisões tomadas pelos parlamentares, como políticas e não jurídicas. Nesse sentido, explica: “*En esa perspectiva se demonizaría al primero como producto espurio de los políticos (los parlamentarios) y de las mayorías y se deificaría al segundo como resultado excelso (con excelencia) de la obra hermenéutica de sabios minoritarios juristas.*” Tradução livre: “Nesta perspectiva, o primeiro seria demonizado como um produto espúrio de políticos (parlamentares) e maiorias, e este último seria deificado como um excelente resultado (com excelência) do trabalho hermético de estudiosos de uma minoria de juristas”. Albert Calsamiglia (1993, p. 162-163) credita esse afastamento do jurista da elaboração normativa de uma visão de Direito que parte de um Estado Liberal. Aqui, a subordinação à lei supõe que o jurista não pode divergir dela, resumindo-se a conhecê-la e a aplica-la. Para reincluir nas preocupações jurídicas o processo legislativo brasileiro, ver: Paula, 2016.

⁵⁴³ 1997, p. 11.

⁵⁴⁴ Días, 2009, p. 112. Há um protagonismo do parlamento, como interprete da Constituição, que merece ser prestigiado, visto que as normas legais são o que asseguram em todas as ordens um tratamento igualitário. No Brasil, a melhoria da qualidade legislativa se restringe ao desenho das agências reguladoras (PAULA, 2016, p. 31).

⁵⁴⁵ Waldron, 2003, 43.

carregam do mecanismo democrático⁵⁴⁶. É por meio da política que se constrói o direito positivo. Portanto, o jurista precisa se integrar nesses debates, com o intuito de permitir o aprimoramento do Direito. O Direito não se resume ao silêncio dos Tribunais. Também se constitui do barulho da divergência⁵⁴⁷.

Jeremy Waldron explica que a lógica da legislação se pauta em reconhecer que “pessoas como eu discordam com outras na sociedade a respeito de questões sobre as quais precisamos de uma opinião comum”⁵⁴⁸. E no discordar, as pessoas podem apresentar bons argumentos pelos quais acreditam que podem convencer as outras⁵⁴⁹. Então, ao invés de investir em um consenso como solução adequada, parece melhor enxergar que a discordância não “é necessariamente um sinal do caráter incompleto ou politicamente insatisfatório da deliberação”⁵⁵⁰. A necessidade de uma decisão comum – para se viver em sociedade - não fará desaparecer a discordância. Ao contrário, significará que “a nossa base comum para a ação em questões de justiça tem que ser forjada no calor das nossas discordâncias, não fundamentada na suposição de um consenso sereno que existe apenas como ideal”⁵⁵¹. É preciso trabalhar sobre os argumentos desse dissenso.

Apesar de se saber que o Direito não pode ser reduzido à argumentação, deve-se concordar com Manuel Atienza⁵⁵², para quem “o enfoque argumentativo do Direito pode contribuir de maneira decisiva para uma melhor teoria e uma melhor prática jurídica”. O mesmo raciocínio deve ser aplicado às discussões do processo legislativo no âmbito do Poder Executivo. Em outras palavras: conhecer a argumentação – do Legislativo e do Executivo - pode contribuir para uma melhor teoria e prática do Direito.

⁵⁴⁶ Paula, 2016, p. 28.

⁵⁴⁷ O conflito é, em verdade, a origem do Direito. É o que leva a vê-lo como instrumento, uma técnica, de tratamento de certos tipos de problemas (ATIENZA; FERRAJOLI, 2005, p. 79-80).

⁵⁴⁸ Waldron, 2003, p. 111.

⁵⁴⁹ Waldron, 2003, p. 184.

⁵⁵⁰ Waldron, 2003, p. 185.

⁵⁵¹ Waldron, 2003, p. 189.

⁵⁵² 2015, p. 1.

Diferentemente da Dogmática Jurídica, que parte das leis como realidade já dada, para, sobre essa base, abordar problemas conectados com a interpretação e aplicação, a Ciência da Legislação se ocupa do processo ou da atividade cujo resultado é a produção das normas jurídicas⁵⁵³. Isso porque a lei precisa ser entendida como produto que deve conter certas características formais e produzir determinados efeitos no sistema jurídico e no sistema social⁵⁵⁴. A lei precisa de um questionamento zetético. Não se trata, no entanto, de uma questão temporal: antes do nascimento da lei, Ciência da Legislação, depois da promulgação, Dogmática Jurídica. Esses processos interagem entre si, pois conhecer o processo legislativo certamente ajudará na interpretação da lei e, por outro lado, conhecer a aplicação das leis permitirá o aprimoramento legislativo. Há uma interação entre a dogmática e a zetética permanente⁵⁵⁵. Há uma retroalimentação decorrente da avaliação da aplicação das normas que pode ajudar no aprimoramento do Direito⁵⁵⁶. Por tais razões, a Ciência Legislativa é sim essencial para o Direito.

Ao tentar traçar as diferenças entre a Dogmática Jurídica e a Técnica Legislativa, Atienza⁵⁵⁷ conclui que não será preciso esmiuçar tais fenômenos. A melhor opção será pensar em como se pode produzir um determinado resultado com certas condições. Surge, então a Técnica Legislativa como a profissionalização da produção do Direito. O autor percorre todo esse processo de distinções conceituais, para alcançar a teoria da legislação como uma “explicação do fenômeno da legislação em uma perspectiva mais geral. É preciso pensar na legislatura de uma forma que permita vê-la como um modo de governança dignificado e uma fonte de direito respeitável”⁵⁵⁸. Em outras

⁵⁵³ Atienza, 1997, p. 17.

⁵⁵⁴ Atienza, 1997, p. 18.

⁵⁵⁵ Vieweg, 1979; Roesler, 2013.

⁵⁵⁶ Um desenho dinâmico e temporalmente alongado que se materializa no ciclo de vida do ato normativo, não se restringindo à sua elaboração (PAULA, 2016, p. 33 e 86).

⁵⁵⁷ Atienza, 1997, p. 21.

⁵⁵⁸ Waldron, 2003, p. 2-3.

palavras, uma teoria normativa da legislação se faz urgente⁵⁵⁹. O processo legislativo e a teoria da legislação fazem parte do Direito.

Tudo que foi dito até aqui foi necessário para estabelecer duas conclusões: a) os vetos são relevantes para o ordenamento jurídico e b) a legislação – assim como as decisões judiciais – são objetos do Direito.

Entendido isso, cabe um olhar diferenciado sobre o veto e sua composição híbrida (política e jurídica). Isso porque, ao se propor uma análise e avaliação sobre a argumentação do veto, parece indispensável pensar em um modelo híbrido que possa dar conta da complexidade dessa argumentação. O local de decisão (Poder Executivo) demanda uma racionalidade que se centra no legislativo, mas também pode ser ampliada com a experiência judicial. Exatamente por isso, o próximo tópico tratará da importância da argumentação - dos vetos e dos seus subsídios – para o Direito.

3.1.2 ARGUMENTOS PARA SE VETAR

Os argumentos políticos e jurídicos do Executivo (os subsídios ministeriais⁵⁶⁰ para a tomada de decisão sobre a sanção ou o veto, as Mensagens de veto e a Exposição de Motivo [EMs] de medida provisória) são o material escolhido para edificar esta tese. Cabe, então, perguntar: por que a argumentação? Isso é relevante para o Direito?

Os argumentos são os instrumentos do jurista e do parlamentar para dar boas razões e convencer de que a sua posição é a que deve ser acolhida⁵⁶¹. Em

⁵⁵⁹ Waldron, 2003, p. 1.

⁵⁶⁰ Conforme art. 52 do Decreto nº 4.176 (BRASIL, 2002a), na avaliação de sanção e veto de projeto de lei, os Ministérios que tenham pertinência com o tema em análise serão consultados sobre as informações convenientes para instruir o exame do projeto a serem enviadas no prazo máximo de dez dias. Esse tema será melhor explorado no próximo tópico.

⁵⁶¹ A definição do que é um argumento e estabelecer a sua força para sustentar uma tese é um tema bastante controverso e precisa de uma teoria que possa lhe dar suporte nesta empreitada. Ao tratar dos desafios dos programas de inteligência artificial que trabalham com argumentação, Gerard A.W. Vreeswijk (1997, p. 225-279) propõe uma teoria abstrata da argumentação. Apesar de reconhecer que o tema é bastante interessante, esta tese preferiu trabalhar com um conceito

uma democracia, deve-se pressupor a capacidade de argumentar racionalmente e de maneira competente as escolhas feitas nas decisões⁵⁶². Por isso, o pano de fundo desta tese é a teoria da argumentação⁵⁶³ que se pauta “na racionalidade, conjugada com uma preocupação de comunicação, com a finalidade de persuasão⁵⁶⁴”. A argumentação busca deduzir, fundamentar e convencer⁵⁶⁵. Em outras palavras, uma teoria da argumentação deve conjugar as concepções formal, material e pragmática, no intuito de alcançar os valores básicos do Direito⁵⁶⁶. Pauta-se em técnicas discursivas que permitem a adesão

mais geral de razões, à luz da teoria da legislação de Manoel Atienza (1997, 2004), ante a necessidade de um recorte metodológico e a escolha dos pontos a serem aprofundados no trabalho.

⁵⁶² Hartmann, Roesler, Bonat, 2016, p. 216.

⁵⁶³ Adota-se, neste trabalho, a premissa de Manuel Atienza (2003, p. 212), ao explicar que as teorias da argumentação jurídica surgem a partir da década de 1950 em decorrência da insuficiência da lógica para dar conta de todos os aspectos da argumentação jurídica. Na realidade, não há prática jurídica que não consista, de maneira muito relevante, em argumentar, incluídas as práticas teóricas. Ora, como a experiência jurídica consiste de maneira proeminente em argumentar, parece inevitável que a Teoria do Direito tenha que se constituir em uma boa medida uma Teoria de Argumentação Jurídica (ATIENZA; FERRAJOLI, 2005, p. 80). A teoria da argumentação jurídica surge dentro da Teoria do Direito, diante dos desafios do paradigma constitucional frente ao positivismo. A autoridade de quem decide (seja judicial, administrativa ou legislativamente) não parece mais ser suficiente, o que incrementou a demanda por explicação das razões que justificam as decisões. Além disso, ocorre uma inversão para observar “o Direito como argumentação” e não mais “a argumentação no Direito” (REGLA, 2008, p. 27).

⁵⁶⁴ Nesta tese, trabalha-se com a ideia de convencimento, ao invés de persuasão. Para alguns autores, haveria aqui um sinônimo entre essas palavras. Para outros autores, o sentido pode ser distinto. Perelman e Tyteca (1996, p. 31) diferenciam persuadir - como uma preocupação com o resultado (o que valeria para um auditório particular) – de convencer - decisão com caráter racional da adesão – o que valeria para a adesão de todo ser racional. Pautando-se, nesta distinção, cabe adotar uma perspectiva de convencimento, pois esta tese se pauta em uma visão argumentativa, não retórica.

⁵⁶⁵ Aguiló Regla, 2015.

⁵⁶⁶ Para a concepção formal, a argumentação é uma série de enunciados, sem necessidade de interpretá-los. Para a concepção material, o essencial não é a forma, mas sim o que torna os enunciados verdadeiros e corretos. Para a concepção pragmática, a argumentação deve ser vista como atividade linguística, complexa. Os seus problemas são a persuasão de um auditório ou a interação para se chegar a um acordo sobre problema prático ou teórico. Os enunciados são aceitos, pois sem esses acordos, não há atividade. É uma atividade social (quem argumenta se desdobra em mais de um agente argumentador). Busca-se persuasão ou concordância do outro sob certas regras. Tem dois possíveis enfoques: a) retórica: centrado na ideia de persuasão estática, composto pelos seguintes elementos: orador, discurso, auditório e persuasão; b) dialética: com participantes dinâmicos, composta por proponente e oponente. As três concepções não são sempre puras, podendo ocorrer combinação entre elas. Para o Direito, cada uma dessas concepções está relacionada a um valor básico do sistema jurídico. A formal,

dos espíritos às teses⁵⁶⁷. Busca-se, com a teoria da argumentação, razões para convencer um interlocutor ou um auditório, ou os próprios argumentos⁵⁶⁸. No caso deste trabalho, argumentos para não apenas convencer no debate público da formação legislativa, mas também argumentos para a burocracia convencer o Presidente da República e outros argumentos para o Presidente da República convencer o Congresso Nacional⁵⁶⁹.

relaciona-se com a certeza; a material, relaciona-se com a verdade e a justiça; a pragmática, relaciona-se com a aceitabilidade e consenso (ATIENZA, 2013, p. 110-111). Josep Aguiló Regla (2015) parte das concepções propostas por Atienza, mas propõe vê-las como dimensões (o que permite ver a argumentação como um fenômeno social complexo que apresenta simultaneamente diversos aspectos). Por concordar com essa perspectiva, este trabalho passa a utilizar a noção de dimensão. No intuito de deixar ainda mais claro o que significa cada uma das dimensões, utiliza a metáfora de uma conta que parece muito alta a ser paga em um restaurante. A preocupação com o resultado da conta, se foi somada corretamente, seria a dimensão formal. A dimensão material se pauta em questionar se a conta foi, de fato, cara. Para saber, deve-se olhar cada coisa que foi consumida no jantar para avaliar se foi cara mesma. A dimensão pragmática, por sua vez, pauta-se em encontrar uma forma de convencer alguém a dar um desconto na conta. Essa metáfora parece interessante para dar mais clareza sobre as dimensões.

⁵⁶⁷ Concorde-se com Perelman e Tyteca (1996, p. 4) que a evidência não deve ser o ponto de partida de uma teoria da argumentação. A evidência não viabiliza uma teoria da argumentação que use a razão para comandar nossas ações e influenciar os outros (1996, p. 4). Logo, a evidência não deve ligar o psicológico ao lógico, como defendia Pascal. A teoria da argumentação é o estudo das técnicas discursivas que permitem a adesão dos espíritos às teses. Essa adesão é variável. Deve-se estudar, então, separadamente o verossímil e a adesão.

⁵⁶⁸ Breton; Gauthier, 2001, p. 14. Cabe, contudo, ressaltar que há divergências entre as teorias da argumentação quanto à: a) definição do argumento; b) relação com a retórica; c) relação com a lógica; e d) incidência ética. Isso acontece porque o conceito de argumento é muito vago e de imagem dispersa, não havendo um conceito universal. Nesta tese, a teoria de Manuel Atienza foi eleita como ponto de partida, como será melhor explicado. Apesar de entender que a teria pode ajudar na sua finalidade, que é tornar a prática jurídica mais racional e criticamente controlável pela teoria do Direito, não se deixa de reconhecer que atingir tal meta só pode ocorrer de maneira limitada, como acontece com toda e qualquer teoria da razão prática (PEIXOTO, ROESLER, BONAT, 2016, p. 227).

⁵⁶⁹ Cabe registrar que tais argumentos não podem se restringir ao convencimento do Presidente da República e do Congresso Nacional, pois o debate sobre as razões do veto cabe a toda a sociedade. Trata-se de um debate público que pode ser feito – como nesta tese se pretende fazer – por todos os que terão suas relações regulamentadas pelas normas. Pode-se buscar convencer inclusive o STF. Apesar disso, a especificidade dos auditórios (o Presidente da República, com a sua burocracia, e o Congresso Nacional, com seus parlamentares que apreciarão os vetos) parece ser um dado importante para esta tese, pois apesar de o debate ser público, “o texto está sempre direcionado a quem ele pretende se dirigir” (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 6). A perspectiva retórica permanece na perspectiva desta análise, dentro da concepção pragmática, mas não é o eixo central da análise, como seria em uma abordagem retórica. Ao analisar casos concretos espanhóis, Manuel Atienza (2018, p. 11) defende que as falas parlamentares não se voltam ao debate público, mas sim aos demais membros do parlamento.

Apesar de saber que o conhecimento de quem se pretende conquistar pode ser uma condição prévia à argumentação eficaz⁵⁷⁰, esta tese se pauta em uma perspectiva argumentativa e não retórica⁵⁷¹ das discussões para o veto. Sabe-se que o convencimento público, do Presidente da República e do Congresso Nacional são objetivos de quem argumenta para alcançar o veto, mas a argumentação não deve se resumir a isso. Há ainda, aqui, uma preocupação com a qualidade⁵⁷² desses argumentos, que merece ser prestigiada. Isso porque a argumentação não se pauta apenas na finalidade de convencimento, mas também na utilização de bons argumentos. Como explicado, a teoria da argumentação permite a formulação de uma crítica muito mais sofisticada que a habitualmente obtida pela dogmática⁵⁷³. Pretende-se, com este trabalho, partir de uma dogmática sobre o Estado de Direito Ambiental, pautado em uma sustentabilidade possível, desenvolvido no capítulo 1, mas não se resumir aos dogmas deles. O objetivo é garantir um incremento argumentativo a este processo, o aprimoramento das suas razões.

Então, a teoria pode servir como instrumento para formular uma crítica sobre a argumentação. Como demonstrado na revisão quanto à jurisprudência

Apesar de reconhecer que pode existir um direcionamento dos argumentos para os parlamentares, esta ressalva não parece se aplicar nas razões de vetos e seus subsídios. Apesar de se reconhecer que a relação entre o Executivo e o Legislativo é mais complexa e simbiótica que a sua compreensão formal parece demonstrar, as razões dos vetos parecem relevantes no contexto público, pois: a) há mobilização social para vetos, como no exemplo do Código Florestal; e b) há uma participação burocrática na decisão política presidencial que se pauta em questões técnicas, em bons argumentos políticos e jurídicos.

⁵⁷⁰ Perelman; Tyteca, 1996, p. 23.

⁵⁷¹ Para uma abordagem retórica, ver: Reis, 2014, p. 70-90; Adeodato, 2002, p. 55-82.

⁵⁷² A Teoria Standard de Argumentação se interessa pela qualidade da argumentação. (SARLO, 2010, p. 421; ATIENZA, 2013, p. 547-548). Felipe de Paula (2016, p. 22-23) defende que essa qualidade pode se pautar em três aspectos: a) constitucionalidade, b) grau de abertura e participação na sua elaboração e c) visões finalísticas e instrumentais. Para esta pesquisa, a Teoria Standard de Argumentação parece conjugar esses três aspectos, o que justifica a sua utilização.

⁵⁷³ Sarlo, 2010, p. 425. No caso, seria possível agregar a essa dogmática uma noção zetética que a torna mais complexa e permanentemente passível de refutação. Esses questionamentos podem ser afastados com bons argumentos, o que fortalece a perspectiva dogmática (ROESLER, 2013).

do STF sobre os vetos, os argumentos jurídicos e políticos não se limitam à relação entre o Legislativo e o Executivo. Mesmo que os vetos jurídicos não se apresentem com um protagonismo nos debates sobre a inconstitucionalidade, isso não significa que não podem desempenhar um papel de destaque. Basta, para isso, um protagonismo de quem o faz, pautando-se em bons argumentos, e dessa maneira legitimando essas razões como boas e adequadas.

A teoria *standard* de argumentação parte da distinção entre o contexto de descoberta⁵⁷⁴ e o contexto de justificação⁵⁷⁵ das decisões, estando no último o objeto de estudo da argumentação⁵⁷⁶. Defende que existem dois contextos⁵⁷⁷ para as razões e que essa distinção é relevante para uma discussão, como a desta tese, pautada na racionalidade prática⁵⁷⁸.

Pode-se, então, investigar os motivos que levam a autoridade a decidir daquela forma (contexto de descoberta), ou se pautar nas razões que justificam – sustentam - aquela decisão (contexto de justificação). No contexto de descoberta, cabe a explicação, enquanto no da justificativa, a motivação⁵⁷⁹. No primeiro, competiria avaliar quais os reais motivos que levaram à decisão, o que

⁵⁷⁴ São os motivos que levam o juiz a decidir, que explicam as causas (ATIENZA, 2013, p.114-115).

⁵⁷⁵ São os motivos para considerar algo aceitável, justificado (ATIENZA, 2013, p. 114-115).

⁵⁷⁶ Para uma crítica a essa escolha da teoria da argumentação, ver: Haba, 2010, p. 321-360.

⁵⁷⁷ Essa distinção parte de uma discussão dos filósofos da ciência. No contexto de descoberta há uma descrição do processo mental através do qual se vislumbra a plausibilidade de uma tese ou teoria. No contexto de justificação, busca-se dar razões para mostrar que está correta aquela tese ou teoria. (SHECAIRA; STRUCHINER, 2016, p. 155)

⁵⁷⁸ Atienza, 2013. Atienza defende que o Direito pertence ao campo da razão prática, por ser uma ideia de fim. É uma ideia prática que pressupõe uma ideia formal, a racionalidade lógico-formal, e pressupõe também a racionalidade teórica (ATIENZA; SILVA, 2007, p. 90). Jesus Vega López (2016, p. 24-32) pauta-se em Aristóteles para também concluir que a racionalidade legislativa é uma forma de razão prática, visto sua natureza essencialmente justificativa.

⁵⁷⁹ Para permitir uma melhor compreensão dessa distinção, Fábio Schecaira e Noel Struchiner (2016, p. 155-156) utilizam a história da maçã na descoberta de Newton. A queda da maçã seria o contexto de descoberta, enquanto a fundamentação sobre a força da terra, para defender sua teoria, seria o contexto de justificação. Contudo, sabe-se que nem sempre a distinção entre o contexto de descoberta e de justificação será tão nítida quanto o exemplo da maçã. Apesar disso, a ênfase deve ser conferida ao campo da justificação, pois merece prestígio o processo de justificação de conclusões práticas e teóricas no campo do Direito, de que é objeto a argumentação jurídica.

poderia incluir componentes como: a) a estrutura dos tribunais, o que envolve a sobrecarga de trabalho, dificuldades burocráticas; b) a experiência pessoal do magistrado⁵⁸⁰, o que demanda preocupações psicológicas e questões individuais como a fome e o humor de quem decide; e c) o grau de influência dos truques retóricos no convencimento⁵⁸¹. Contudo, esse parece um ambiente complexo para se adentrar no Direito⁵⁸².

Apesar de reconhecer que decisões irracionais podem acontecer – e não se nega isso – parece mais pertinente presumir que existe uma pretensão de racionalidade nestes processos decisórios jurídicos. O Direito precisa ser visto “com base em uma preocupação fundamental com a interpretação das normas jurídicas e com a construção de seu sentido em processos argumentativos”⁵⁸³. Os argumentos jurídicos dados para a decisão precisam seguir uma coerência, pois eles também valerão para outros problemas que se apresentem à avaliação jurídica. Não se nega que diversos fatores podem influenciar a decisão, mas permanece, como ambiente mais seguro para o Direito, a necessidade de fundamentação. Opta-se, aqui, em dar ênfase não ao como, mas sim ao porquê⁵⁸⁴ das decisões.

⁵⁸⁰ Haba (2010, p. 327) faz uma crítica à teoria da argumentação standard por entender que nela não há uma preocupação em observar a realidade psicossocial que condicionam decisivamente a prática do discurso dos juristas.

⁵⁸¹ Como já esclarecido, a retórica, pautada na concepção pragmática, encontra-se na teoria standard, mas não é o seu eixo central.

⁵⁸² Sobre esse ponto, Fábio Schecaira e Noel Struchiner (2016, p. 162) se propõem a discutir que há diferenças significativas entre a forma como os profissionais do direito jugam intimamente e a forma como argumentam publicamente. Contudo, para tal empreitada, seria necessário o apoio de matérias como ciências psicológicas e cognitivas sobre a tomada de decisão que parecem ser tema árido para uma pesquisa jurídica. Não se deixa de reconhecer a sua viabilidade, mas este não foi o caminho eleito para esta tese. Este trabalho se pauta no campo da justificação, como objeto central da argumentação jurídica. Manuel Atienza (2004, p. 4-6) se pauta no exemplo da alimentação de presos à força, para explicar que essa questão pode ser vista: a) por motivo religioso (explicação) ou b) por fundamento constitucional (justificação). A teoria standard verifica como a tomada de decisão foi justificada, o que permite fazer uma crítica sobre como deveria ter sido justificada.

⁵⁸³ Roesler, 2007, p. xiv-xv.

⁵⁸⁴ Bustamante, 2008, p. 360.

Em resumo, quem decide deve necessariamente buscar fundamentar suas decisões. Os órgãos judiciais e administrativos não precisam, então, explicar, mas sim justificar suas razões⁵⁸⁵. Até mesmo porque nem sempre quem decide conseguirá explicar de onde veio a sua decisão. Todavia, como as decisões do Executivo se submetem ao controle público, cabendo sempre, e a qualquer tempo, questionamentos, quem decidiu precisará conseguir justificá-la racionalmente, com bons argumentos. Essa é a base do Direito, ao se pautar nas suas motivações. Deve-se, então, partir de uma ideia de que quem decide tem uma pretensão de convencer racionalmente quanto aos fundamentos de sua decisão. Sob essa perspectiva será possível entender os argumentos e criticá-los⁵⁸⁶, como se almeja nesta tese.

É preciso presumir que a burocracia argumenta com o intuito de dar boas razões para o debate público, o que necessariamente envolve o Presidente da República, sobre a necessidade do veto. O Presidente da República, por sua vez, decide o veto pautado em bons motivos, no intuito de convencer a população e o Congresso Nacional⁵⁸⁷. A motivação a ser empregada deve se valer de bons argumentos. Elege-se, então, como empreitada para esta tese, laborar sobre a sua justificação – motivação – dos vetos, para poder analisá-los e avaliá-los. Não se nega a importância do contexto de descoberta para a

⁵⁸⁵ Atienza, 2004b, p. 4.

⁵⁸⁶ Ao tratar sobre o debate entre Haba e Atienza, Sarlo (2010, p. 420) esclarece que o primeiro esquece alguns aspectos importante da teoria standard da argumentação: “No consideras la distinción entre contexto de descubrimiento y contexto de justificación a propósito de los discursos jurídicos prácticos. Si aceptamos esta distinción, entonces vemos que siempre se exige una fundamentación y que podemos distinguir la calidad de unas argumentaciones, independientemente de cuál sea la intención o la motivación del abogado o juez. Para esa tarea de crítica de la justificación (especialmente en tribunales de alta jerarquía, que se suponen de alta racionalidad) es necesario contar con esquemas racionales para analizarlos críticamente,” Tradução livre: “Não considera a distinção entre contexto de descoberta e contexto de justificação em relação ao discurso jurídico prático. Se aceitarmos essa distinção, então vemos que sempre exige uma fundação que pode distinguir a qualidade de alguns argumentos, independentemente da intenção ou motivação do advogado ou do juiz. Críticas à tarefa de justificação (especialmente de alto escalão tribunais, que deveriam alta racionalidade) é necessária para analisar esquemas criticamente racionais”.

⁵⁸⁷ Como esclarecido, seria viável fazer um estudo sobre a teoria da decisão, mas não seria pautada na teoria da argumentação, tal como desenvolvida pelos autores contemporâneos.

decisão judicial, mas, para uma pesquisa jurídica pautada na teoria da argumentação, o contexto de justificação parece ser o espaço mais apropriado.

Toulmin⁵⁸⁸ explica que, no processo de concluir mediante a produção de argumentos, se uma alegação é desafiada, é preciso conseguir justificá-la. Essa justificação merece ser prestigiada como o eixo central da argumentação, pois o Direito se constrói nessas razões. O contexto de justificação é muito importante, pois o trabalho do jurista deve se pautar em bons argumentos. Como estabelecido no § 3º do art. 52 do Decreto nº 4.176/2008⁵⁸⁹, todo veto por inconstitucionalidade deve ser necessariamente motivado. O § 1º do art. 66 da Constituição de 1988⁵⁹⁰ exige do Presidente a motivação para o veto, logo, também se aplica o dever de motivar ao de interesse público. Em suma, a argumentação do veto é a essência da decisão.

O Direito se constrói por argumentos, já que as decisões precisam ser motivadas. Há, no Direito moderno, uma obrigação de motivar decisões para fazê-las aceitáveis e cumprir a função de guiar a conduta humana⁵⁹¹. Não basta que a decisão provenha de um exercício pautado apenas na autoridade. O juiz ser a autoridade e ter decidido algo não deve ser visto como suficiente para sua

⁵⁸⁸ Toulmin, 2001, p. 139. Toulmin é um dos precursores da teoria standard de argumentação e busca apresentar um layout de argumentos, por entender que o padrão de Aristóteles (premissa maior, menor e conclusão) é insuficiente.

⁵⁸⁹ Brasil, 2002a. Cabe apontar, contudo, que o Decreto nº 9.191, de 2017 (BRASIL, 2017b, grifo nosso), que substituiu o Decreto nº 4.176/2008, não apenas reduziu a participação dos ministérios no processo de sanção e veto, nos casos em que assim for determinado, mas também retirou a redação expressa sobre a necessidade de fundamentação no caso de veto por inconstitucionalidade. Eis a redação do novo decreto: “Art. 44. Na apreciação de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Governo da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto de lei. Parágrafo único. *Exceto quando houver determinação em contrário*, os Ministérios e os demais órgãos da administração pública federal enviarão as informações solicitadas no prazo de dez dias.” Apesar de reconhecer que a nova regulamentação é um exemplo de retrocesso para a transparência e a participação, o dever de fundamentação permanece o mesmo, visto que retira sua obrigatoriedade do § 1º do art. 66 do Texto Constitucional (BRASIL, 1988, grifo nosso).

⁵⁹⁰ Brasil.

⁵⁹¹ Atienza, 2004b, p 7.

aceitação⁵⁹². A justificação está imbrincada no Direito, ao se obrigar os juízes a motivar suas decisões. No caso em estudo nesta tese, a burocracia precisa motivar sua decisão, justificando porque um dispositivo merece ser vetado, e o Presidente precisa motivar suas razões de veto quando encaminha sua decisão ao Congresso Nacional. Esses argumentos se submetem ao crivo público. Os vetos precisam ser motivados.

Como defendido por Atienza⁵⁹³, o “Direito pode ser visto (embora não seja a única abordagem possível) como uma técnica, um instrumento, para o tratamento de certos tipos de problemas, conflitos sociais”. No âmbito legislativo, judiciário e executivo, são produzidas decisões que, para o direito contemporâneo, devem ser pautadas em razões, devem estar fundamentadas⁵⁹⁴. Nesta noção de Direito – que não se restringe ao Judiciário e se fundamenta em razões – que está construído este trabalho.

No Direito, cada instância produz decisões que precisam ter razões, sustentadas por argumentos. Argumentar e decidir estão, portanto, ligados⁵⁹⁵. Argumenta-se não só em contextos práticos (decisões e ações), mas também em teóricos (crenças e opiniões). Como explicado, a argumentação dos tribunais e a dos parlamentos são jurídicas. Ambas estão dentro do Direito. Mas, cabe

⁵⁹² Amado, 2010, p. 445.

⁵⁹³ Cf. “Pues bien, el Derecho puede verse (aunque no sea ésta la única aproximación posible) como una técnica, un instrumento, para el tratamiento de cierto tipo de problemas, de conflictos sociales. En cada una de las instancias jurídicas (legislativa, judicial, etc.) se producen decisiones que, en los Derechos contemporáneos, tienen que estar sustentadas en razones, tienen que estar argumentadas”. Tradução livre: “Pois bem, o Direito pode ser visto (embora não seja a única abordagem possível) como uma técnica, um instrumento, para o tratamento de certos tipos de problemas, conflitos sociais. Em cada uma das instâncias legais (legislativa, judicial, etc.) há decisões que, nos direitos contemporâneos, têm que ser apoiadas por razões, elas têm que ser discutidas”. (ATIENZA, 2013, p. 108). Para ver o direito como sistema de argumentação orientado por problemas ver também: Viehweg, 1997, p. 75-84.

⁵⁹⁴ Atienza (1997, p. 35-36) dá o exemplo do preâmbulo de uma lei que arrole a fauna e a flora que será afetada como acréscimo de racionalidade jurídico-formal. Esse preâmbulo poderia cumprir função de motivar o cumprimento da lei, o que pode auxiliar na obediência da norma. O preâmbulo pode demonstrar a inadequação entre a finalidade e o conteúdo da norma. Essa avaliação só parece viável para quem consegue enxergar o Direito para além de uma visão de autoridade pautada apenas na sanção. Uma visão argumentativa do Direito.

⁵⁹⁵ Atienza, 2013,

aqui perguntar: a racionalidade legislativa é diferente da racionalidade judicial? Bons argumentos legislativos correspondem a bons argumentos judiciais?

Essa pergunta é pertinente porque o veto faz parte do processo legislativo (racionalidade legislativa).

Valendo-se de Atienza⁵⁹⁶ e de Waldron⁵⁹⁷, a proposta desta pesquisa é trabalhar com a argumentação jurídica e política nos vetos presidenciais.

Uma das críticas⁵⁹⁸ de Manuel Atienza a outras teorias da argumentação jurídica é a restrição aos raciocínios produzidos na elaboração da dogmática jurídica e na interpretação e aplicação do Direito⁵⁹⁹. Ao se propor uma teoria da argumentação jurídica, não pode ficar de fora o âmbito da produção do Direito⁶⁰⁰. Como a teoria da argumentação jurídica busca racionalizar o uso dos instrumentos jurídicos, não pode deixar de exercer o seu controle também na produção das normas⁶⁰¹. Deve-se partir de uma concepção totalizadora e crítica

⁵⁹⁶ 1997; 2003; 2015.

⁵⁹⁷ 2003. Sabe-se que Jeremy Waldron (2007, p. 91-124) desenvolveu outros trabalhos sobre a relação entre a legislação e o Estado de Direito, pautando-se aqui na divisão entre uma visão material e outra formal, para atentar para possíveis riscos em uma defesa centrada no conceito material. Apesar de entender o debate como interessante, nesta pesquisa se fez a opção por não adentrar neste debate, mas sim considerar que a dignidade da legislação detém uma relação intrínseca e indispensável com o Estado de Direito. Em outras palavras, a legitimidade da legislação não se pauta apenas na regra procedimental, mas sobretudo na presunção de que os parlamentares também estão obrigados a seguirem as disposições constitucionais. Exatamente por isso, a pesquisa se centra na legitimidade da legislação e se vale da associação dessas questões com a argumentação como uma maneira de reverter a crise por que passa a legislação, angariando uma legitimidade na transparência do debate pautado em razões com bons fundamentos.

⁵⁹⁸ A avaliação crítica de Manuel Atienza (2003, p. 212) pauta-se em três perspectivas diferentes: a) objeto (o que a teoria explica); b) método (como a teoria se explica); c) função (para que serve a teoria, ou seja, qual é a sua finalidade).

⁵⁹⁹ Como defendido por Claudia Roesler (2007, p. xiii), a teoria da legislação é um tema quase absolutamente descuidado na Filosofia contemporânea do Direito e ignorado pelas teorias contemporâneas da argumentação. Uma das poucas exceções é a contribuição de Manuel Atienza.

⁶⁰⁰ Atienza, 2003, p. 213. Claudia Roesler (2007, p. xv) endossa a crítica de Manuel Atienza e contextualiza o raciocínio desenvolvido para afastar os juristas da teoria da legislação. Cf. "Lido a partir da teoria da separação de poderes e da teoria da representação, o momento da produção da norma era entendido como algo que não cabia ser investigado precisamente porque era um momento político e ético, de atribuição exclusiva do Poder Legislativo que, na qualidade de representante da Sociedade, escolhia o conteúdo adequado para a norma jurídica."

⁶⁰¹ Idem. Cf também: López, 2016, p. 1-39; Zapatero, 1994; 2009.

do fenômeno jurídico⁶⁰². A racionalidade da aplicação e da interpretação do Direito não está alheia ao que ocorre nos parlamentos e nos órgãos administrativos que produzem normas jurídicas válidas. Sobre esse ponto, Jeremy Waldron⁶⁰³ questiona: “Pensamos agora que sabemos como os legisladores argumentam. Mas sabemos realmente? Isto é, compreendemos realmente a que equivalem, para fins jurídicos, a legislação e o raciocínio legislativo?”

A proximidade da legislação com o humano não pode ser vista como obstáculo para enfrentar esses questionamentos⁶⁰⁴. A legislação não deve, portanto, ser vista como um processo arbitrário⁶⁰⁵. Apesar de investir-se de autoridade por ter os números ao seu lado (votação majoritária)⁶⁰⁶, existe uma racionalidade legislativa para se alcançar essa vitória. A decisão majoritária - que também está presente no Judiciário⁶⁰⁷ – não lhe retira a oportunidade de tomar a decisão por meio de argumentos, mesmo que a discordância, ao fim, permaneça.

⁶⁰² Virgilio Zapatero (1994, p. 769) explica que esta era a principal preocupação de Elías Díaz, professor de Filosofia do Direito que orientou Manuel Atienza no doutorado. Busca-se, com tal advertência, chamar atenção para a criação da norma, como uma preocupação jurídica legítima.

⁶⁰³ 2003, p. 30. No mesmo sentido, Virgilio Zapatero (1994, p. 770) defende que a teoria do direito se preocupa em demasiado com o que fazem os juizes e de maneira insuficiente com o que fazem os legisladores. Parece não haver uma preocupação com as questões que afetam a qualidade das normas (a efetividade, eficácia e eficiência das normas).

⁶⁰⁴ Sobre esse ponto, Jeremy Waldron (2003, p. 29): “Quero dizer que uma grande parte da autoridade, da legitimidade – se permitirem, da simples *atração* – de um sistema jurídico é que podemos nos considerar sujeitos ao governo por leis, não por homens. E o perigo da concentração na legislação é que, como fonte de direito, ela é *por demais humana*, por demais associada às explícitas, datáveis, feitas por homens e mulheres identificáveis, no sentido de que estamos sujeitos a *estas* regras e não *àquelas*.”

⁶⁰⁵ Cf. “Quando estamos decidindo uma questão para a qual precisamos de uma decisão comum e há opiniões individuais díspares, a decisão majoritária pode parecer um procedimento político antes respeitável que arbitrário” (WALDRON, 2003, p. 183).

⁶⁰⁶ Jeremy Waldron (2003, p. 154) afirma que a legislação adquire autoridade, “sendo aprovada pelas várias câmaras da legislatura e recebendo a aquiescência do chefe de Estado”.

⁶⁰⁷ Cf. “Os próprios tribunais de recursos são, invariavelmente, corpos de múltiplos membros que geralmente discordam entre si, mesmo após deliberação. (Talvez especialmente após a deliberação!) E, quando discordam, também eles tomam suas decisões por meio de votação e decisão majoritária. Cinco votos derrotam quatro no Supremo Tribunal dos Estados Unidos” (WALDRON, 2003, p. 156).

A preocupação com a racionalidade nas decisões legislativas deve continuar dentro das preocupações da Teoria do Direito por vários motivos. Em primeiro lugar, porque não cabe mais reduzir o Direito ao estatal, ante a internacionalização da vida social, política e econômica, e o reflexo na nossa legislação na experiência estrangeira. A redução das barreiras entre países facilita a comparação entre as escolhas políticas. Em segundo lugar, a teoria da soberania do parlamento precisa lidar com o surgimento de novas fontes do Direito⁶⁰⁸. Isso reforça a necessidade de melhor fundamentar suas decisões. Em terceiro lugar, está em andamento uma mudança do papel do Estado, o que demanda uma avaliação sobre se as decisões legislativas alçaram seus objetivos⁶⁰⁹. Isso exige um constante refinamento dos projetos (no caso, das leis) para manter a sua legitimidade. Em quarto lugar, existe uma insatisfação dos cidadãos com a inflação legislativa⁶¹⁰, a falta de clareza das normas e a insegurança provocada por uma redação defeituosa. Neste contexto, cabe ao legislador se preocupar com técnicas de desenvolvimento normativo que respeitem o direito dos cidadãos e reconstruam a sua legitimidade. Em quinto lugar, há crescente necessidade de reflexão sobre os mecanismos que fazem o Direito, ante o intenso debate social. Não basta apenas a escolha democrática para legitimá-los. As razões precisam auxiliar neste convencimento. Em sexto lugar, as reflexões geradas na legislação por outras ciências sociais como a sociologia jurídica, ciência política e administrativa ampliaram a fragilidade de uma legislação sem a sua justificativa. Essas ciências desvendaram importantes

⁶⁰⁸ Sobre o tema, há de se concordar com Laporta (1999, p. 324) que uma das causas da crise da lei é o chamado Executivo forte, o que significa não só a edição de muitos atos executivos, mas também uma intensa participação na propositura e na decisão da pauta legislativa. Há, ainda, a relevância da legislação internacional, que em alguns casos chegou a impor mudanças nas Constituições nacionais, mas nada disso afasta a necessidade de uma reflexão sobre a legislação. Parece uma melhor estratégia lidar com esse novo contexto e incrementar a legitimidade da legislação.

⁶⁰⁹ Reputa-se, ao Legislativo, traços de anacronismo, incapacidade e paralisia (PAULA, 2016, p. 50)

⁶¹⁰ Paula, 2016, p. 49; 170.

aspectos da produção legislativa, como por exemplo seu caráter artesanal, permitindo, em uma visão interdisciplinar, aprimorá-los⁶¹¹. Em oitavo lugar, houve afastamento da generalidade e da abstração características da lei⁶¹². Passou-se de um sistema pautado na providência de leis gerais para um sistema de providências especiais⁶¹³, *ad hoc*. Ao invés de trazer direitos e deveres, a lei passou a ser uma mera regra a serviço da política de governo. Contudo, aprimorar a racionalidade da legislação, retomando a abstração e a generalidade, poderá garantir a estabilidade, a previsibilidade e a igualdade formal exigidas em um Estado de Direito⁶¹⁴.

Há, inegavelmente, uma crise da lei que questiona o seu protagonismo no ordenamento jurídico. Os motivos dessa crise são muitos, mas cabe destacar alguns deles. O primeiro deles são as sucessivas reestruturações do Estado de Direito Moderno. As fases revolucionárias, positivistas – pautada nas codificações – chegando ao Estado de Direito Constitucional, com textos repletos de direitos aos quais as leis devem se adequar, reduzem o seu protagonismo e questionam a sua racionalidade⁶¹⁵. Ainda neste contexto, merece destaque a chegada a uma sociedade de risco, preocupada em prevenir perigos vinculados a atividades sociotecnológicas ambíguas quanto a seus

⁶¹¹ Zapatero (1994, p. 772-774) utiliza estas cinco causas para justificar um crescente interesse pela teoria da legislação. Apesar de discordar sobre a centralidade dessa preocupação no Direito – tanto que se preocupou neste trabalho em justificar porque este tema era importante nos dias de hoje para o Direito – as cinco razões podem ser atualizadas para as demandas de hoje, como foi feito neste parágrafo, para sensibilizar sobre a importância da racionalidade legislativa e a preocupação com uma racionalidade que possa justificá-la e assim legitimá-la democraticamente.

⁶¹² No Brasil, de 2007-20012, pode-se verificar que 68% de todas as leis ordinárias produzidas no Brasil são normas administrativas ou de efeitos concretos (PAULA, 2016, p. 168-170). Afastou-se, portanto, no contexto brasileiro, da ideia de generalidade e abstração.

⁶¹³ Exige-se uma especificidade técnico-científica, demandada hoje pelo Direito (PAULA, 2016, p. 48).

⁶¹⁴ O último motivo foi incluído com base nos apontamentos de Francisco Laporta (1999, p. 324-327) e Liborio Hierro, (1996, p. 293-295).

⁶¹⁵ Ripollés, 2001, p. 485-487. Laporta, 1999, p. 320-325; Hierro, 1996, p. 296-299. Elías Días (2009, p. 112) enxerga o mesmo ponto, sob outra perspectiva, ao propor que o atual Estado Constitucional de Direito não pode – e não deve – se contrapor ao atual Estado Legislativo de Direito, pois não deve substituí-lo, mas sim complementá-lo.

benefícios. Eis um fator inerente à pauta ambiental⁶¹⁶, que no processo legislativo tem como consequência exigir uma legislação imprecisa que permita a discricionariedade administrativa⁶¹⁷. Com isso, a legislação perdeu parte da racionalidade e ganhou, em seu lugar, espaço para o casuísmo judicial. Um segundo motivo foi a ampliação das fontes de criação do Direito. Não só acontece em razão da criação de uma legislação comunitária, mas também do destaque dado hoje às fontes sociais do Direito⁶¹⁸. Um terceiro motivo é o controle de constitucionalidade das leis. Ao invés de colocar as leis sob o jugo da Constituição, trouxe como consequência um destaque da jurisdição frente à legislação⁶¹⁹. Um quarto motivo é a complexidade do ordenamento, ante a

⁶¹⁶ A sociedade de risco é aquela inserida em uma modernidade reflexiva, pautada em riscos globais supranacionais e independentes da classe social. As ameaças nela são complexas e imprevisíveis. (BECK, 2016; LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017a), p. 63-64). Canotilho (2010b, P. 13) afirma que do Estado de Direito Ambiental, a defesa do meio ambiente não se pauta apenas nos perigos, mas riscos típicos da sociedade de risco. Fernanda Loss e Valquíria Onófrío (2008, p. 307-308) defendem que a Constituição de 1988 está defasada e obsoleta quantos aos desafios postos pela sociedade do risco. Esta pesquisa, entretanto, discorda de tais conclusões, pelos motivos desenvolvidos no capítulo 1. Se de um lado se reconhece a sociedade de risco e os seus efeitos no ordenamento ambiental, não se deixa de reconhecer o Estado de Direito Ambiental brasileiro pautado em um valor de sustentabilidade possível.

⁶¹⁷ Díaz Ripollés (2001) enumera exemplos na política criminal, mas o mesmo raciocínio aplica-se ao Direito Ambiental Brasileiro. Os conceitos legislativos ambientais são bastantes genéricos e conferem enorme abertura para a sua implementação pelos órgãos ambientais. Pode-se perceber isso não só na legislação criminal ambiental, com seus tipos penais em branco, mas também na Lei de Competências Ambientais, antes a discricionariedade para estabelecer competências e hipóteses de regulamentações infralegais. Sobre esse tema, ver: Freitas, 2006, p. 5-15. Para estudar este tema da discricionariedade legislativa conferida à administração, ver: Salinas, 2012, p. 70-74.

⁶¹⁸ Hierro (1996, p. 296-299) também enumera como um dos motivos para a crise da lei o surgimento de normas paralegais. Para aprofundar sobre o tema de um direito alternativo, recomenda-se: Santos, 2009.

⁶¹⁹ Nesse sentido, importante ressaltar as colocações de Díez Ripollés (2001): “Esta vinculación del juez a los principios y no a la ley se ve además potenciada por la reciente evolución de la teoría de la argumentación jurídica, pensada desde luego para la aplicación del derecho y no para su creación, y que, localizando la racionalidad jurídica en la jurisdicción, reserva para la legislación poco más que la legitimación derivada de la autoridad.” Tradução livre: “Este vínculo do juiz com os princípios e não com a lei é reforçado pela evolução recente da teoria da argumentação jurídica, pensada naturalmente para a aplicação do Direito e não para sua criação, e que, localizando a racionalidade jurídica na jurisdição, reserva para a legislação pouco mais do que a legitimidade derivada da autoridade.” Parece-nos interessante essa afirmação para demonstrar uma proposta que nos parece equivocada das teorias da argumentação. Cabe advertir, contudo, que neste trabalho se parte de uma teoria da argumentação que se reocupa com a racionalidade legislativa também. Não resume o Direito à sua aplicação.

legislação federal e estadual, o que se agrava no Brasil com o acréscimo das leis municipais. Isso dificulta ainda mais a relação da soberania da legislação quanto aos cidadãos. Torna-se ainda mais difícil saber qual a norma a ser aplicada, diante da complexidade um ordenamento com três níveis federativos⁶²⁰. Como quinto motivo, pode-se citar a deslegitimação parlamentar frente à opinião pública, que tem, entre outros motivos, a captação oligárquica das entidades políticas, o sectarismo dos partidos políticos, e a falta de moralidade dos políticos⁶²¹. Um sexto motivo é reconhecer a insuficiência do instrumento legal para tratar de uma realidade altamente cambiante⁶²². O tempo da legislação parece não dar conta da urgência das demandas sociais⁶²³.

Apesar de reconhecer que existem muitos motivos para a crise legislativa, parece necessário perceber que por trás dessa discussão está a passagem de um paradigma positivista (legalista) para um pós-positivista⁶²⁴, que conferiu maior relevância à argumentação, ao não limitar a legitimidade das leis a um argumento de autoridade. Uma renovação das lentes que observam o Estado de Direito, no qual a Constituição tem um papel de destaque, impõe-se. Isso não pode significar, contudo, a desconsideração das leis, sob pena de arbitrariedade e do decisionismo prevalecerem na aplicação do Direito⁶²⁵. Na pauta ambiental, essa renovação do Estado de Direito parece encontrar acolhida na noção de

⁶²⁰ Trata-se dos Estados Complexos, identificados como um dos motivos da crise legislativa, que para Liborio Hierro (1996, p. 291-292) está dentro de um gênero de problemas chamado "a diversificação das leis e a competência entre os diversos tipos de lei". Este aspecto parece especialmente relevante para a discussão desta tese, pois um dos principais problemas do Direito ambiental é exatamente o conflito normativo entre os entes federativos, ante a definição de uma competência comum, para proteger o meu ambiente, e uma competência concorrente para legislar sobre o tema. Para acompanhar essa discussão, ver: Silva, 2014, p. 39-50; Cirne, 2013, p. 67-116. Para analisar um caso concreto sobre os problemas que podem surgir deste debate jurídico, ver: Cirne, 2018.

⁶²¹ Laporta, 1999, p. 323.

⁶²² Salinas, 2012, p. 34.

⁶²³ Ost, 1999.

⁶²⁴ Para ver uma análise comparativa em 10 pontos das diferenças entre os paradigmas positivista (legalista) e pós-positivista (constitucionalista), ver também: Aguiló Regla, 2008, p. 11-28; Laporta, 1999, 321-330.

⁶²⁵ Ver: Días, 2009, p. 91-118; Laporta, 1999, p. 321-330.

Estado de Direito Ambiental, desenvolvida dogmaticamente no capítulo 1, mas que contém um valor de sustentabilidade possível a nortear o ordenamento.

Conclui-se que a preocupação com a racionalidade legislativa é pertinente no Estado de Direito Ambiental, inclusive, para permitir reconectá-la com a aplicação do Direito. Os problemas da produção legislativa – que podem ser mitigados por uma pretensão de racionalizar este processo – podem garantir uma maior efetividade sobre quem aplica a norma. O distanciamento dos juízes das normas também pode ser entendido como um dos fatores dos problemas da produção legislativa de hoje.

En efecto, la inflación normativa, la incomprendibilidad del tenor de la norma, la baja calidad de ésta, el cambio del contexto social en que se ha de aplicar, junto con la pérdida de protagonismo y prestigio de las instituciones parlamentarias son factores que se aducen para justificar que el juez abandone, con excesiva precipitación, el texto normativo para buscar, fuera del mismo, el criterio para resolver el problema en cuestión⁶²⁶.

Justifica-se, portanto, retomar o tema da racionalidade legislativa como parte do objeto do Direito na pretensão de melhorar a sua prática.

Manuel Atienza expõe a complexidade desse debate, ao esclarecer que a racionalidade é um conceito rico e controvertido⁶²⁷. Pautado nisso, ao invés de desenvolver uma teoria geral e complexa sobre o tema, propõe uma concepção

⁶²⁶ Zapatero, 1994, p. 778. Tradução livre: “Com efeito, a inflação normativa, a incompreensibilidade do teor da norma, a baixa qualidade da norma, a mudança no contexto social em que deve ser aplicada, juntamente com a perda de protagonismo e prestígio das instituições parlamentares são fatores que são aduzidos para justificar que o juiz abandone, com muita pressa, o texto normativo para buscar, fora dele, os critérios para resolver o problema em questão.”

⁶²⁷ Apesar de não pretender aprofundar nessa discussão, parece interessante a proposta de Díez Ripollés (2001, p. 502) quando se pauta em uma ideia de racionalidade que expresse a capacidade de manter uma interação com um setor de realidade social que corresponde, que seja consistente, com os dados que constituem essa realidade. Conectam-se os dados que dispomos com a realidade que conhecemos. Calsamiglia (1993, p. 174), por sua vez, se apropria da teoria de Atienza para a racionalidade legislativa, mas defende que se deve afastar da discussão sobre racionalidade e se pautar na ideia de “um instrumento que permite quem o utilize decidir com maior conhecimento de causa”. Prefere-se, neste trabalho, manter a utilização da racionalidade, sem, contudo, polemizar sobre o seu conceito, porque se parte da perspectiva que quem decide busca dar boas razões para a sua escolha. Parte-se, portanto, da ideia que quem decide, o faz com racionalidade.

estruturada sobre a racionalidade legislativa, articulando-se seus diversos níveis⁶²⁸. Atienza propõe uma teoria da legislação⁶²⁹ como uma explicação do fenômeno da legislação em uma perspectiva mais geral. Para tanto, decompõe os elementos que interagem para formar a legislação em: a) editores; b) destinatários; c) sistema jurídico; d) objetivos; e) valores que a justificam⁶³⁰. O resultado desse processo de interação são as leis. Em outras palavras, no processo de produção das normas jurídicas ocorre uma série de interações entre os redatores, os destinatários, o sistema jurídico, os fins e os valores das normas. Por essa razão, a racionalidade legislativa possui vários níveis com um tipo característico de argumentação jurídica.

Atienza⁶³¹ defende que a racionalidade legislativa se desdobra em cinco níveis. Para detalhar a questão, explica que a racionalidade da atividade legislativa contém os seguintes modelos: 1) linguística: o editor deve conseguir transmitir com fluidez uma mensagem ao receptor⁶³²; 2) jurídico-formal: a nova lei deve se adequar com harmonia ao sistema jurídico⁶³³; 3) pragmática: a

⁶²⁸ 1997, p. 82-83. No mesmo sentido, ver: Atienza; Silva, 2007, p. 89-90.

⁶²⁹ Neste trabalho, parte-se da ideia de que uma teoria da legislação busca “ayudar a que se dicten aquellas normas que sean necesarias y sólo las necesarias y a obtener leyes más claras, eficientes y eficaces.” (ZAPATERO, 1994, p. 779). Tradução livre: “ajudar a ditar as regras que são necessárias e apenas as necessárias e obter leis mais claras, mais eficientes e eficazes.” Para ver uma proposta de teoria filosófica da legislação, pautada em Aristóteles, ver: López, 2016, p. 1-39.

⁶³⁰ Atienza, 1997, p. 24. Ver também: Marcilla, 1999, p. 177-193.

⁶³¹ 1997, p. 26-27.

⁶³² Na racionalidade linguística, o sistema jurídico é visto essencialmente como um sistema de informação, entre emissores e receptores. O sistema jurídico será uma série de enunciados linguísticos organizados a partir de um código comum. Seu valor instrumental é a comunicação. Será irracional se fracassa no objetivo de comunicação. Para incrementar sua racionalidade, deve-se utilizar conhecimentos da linguística, lógica, informática e psicologia (ATIENZA, 1997, p. 28-30).

⁶³³ Na racionalidade jurídico-formal, o sistema jurídico é visto como um conjunto de normas validamente estabelecido e estruturadas em um sistema. A sua finalidade é a sistematicidade (lei como um conjunto sem contradições, lacunas e redundâncias). Com isso, o Direito torna-se mais seguro e previsível. Uma lei será irracional se ela contribui para a erosão do sistema. Para incrementar sua racionalidade, deve-se utilizar a técnica jurídica, com apoio do Direito comparado e da Teoria Geral do Direito (ATIENZA, 1997, p. 32-36).

conduta dos destinatários deve se adequar ao que está prescrito em lei⁶³⁴; 4) teleológica: a lei deve alcançar os fins pretendidos⁶³⁵; 5) ética: as condutas prescritas e os fins da lei pressupõem valores que precisam ser suscetíveis de serem justificados eticamente⁶³⁶. Esses são os cinco níveis da racionalidade legislativa⁶³⁷.

Note-se que os primeiros quatro níveis tem uma preocupação mais instrumental. Centram-se, portanto, nas preocupações que hoje cabem à técnica legislativa⁶³⁸. Diversamente, o quinto nível – ético – é valorativo, já que busca

⁶³⁴ Na racionalidade pragmática, o sistema jurídico é visto como um conjunto de normas eficazes. A sua finalidade é conseguir que as leis sejam obedecidas. Uma lei será irracional se ela fracassar no propósito de influir no comportamento humano. Para incrementar sua racionalidade, deve-se utilizar a ciência política, psicologia e sociologia (ATIENZA, 1997, p. 36-37). Calsamiglia (1993, p. 171) ilustra bem o conteúdo deste nível de racionalidade, ao incluir nele perguntas como: Até que ponto podemos conhecer as reações dos cidadãos? Como eles irão reagir frente à lei? Apesar de ser um ponto importante para uma melhor prática legislativa, não existe como assegurar essas previsões. Deve-se, então, atuar com cautela e se valer da ajuda de disciplinas que estudam as condutas sociais.

⁶³⁵ Na racionalidade teleológica, o sistema jurídico é visto como um meio para conseguir resultados. A sua finalidade pode ser social, econômica, mas a finalidade final é sempre ética. Uma lei será irracional se ela não produzir efeitos ou produzir efeitos não previstos ou desejáveis. Para incrementar sua racionalidade, deve-se utilizar a sociologia, análise econômica do direito, sociologia do direito ou teorias da implementação (ATIENZA, 1997, p. 37-38).

⁶³⁶ Na racionalidade ética, o sistema jurídico é visto como um conjunto de normas ou comportamento avaliáveis a partir de um certo sistema ético. A sua finalidade varia conforme o sistema ético de referência. Abstratamente, pode-se dizer que são liberdade, igualdade e justiça. No caso desta tese, são liberdade, igualdade e solidariedade, que se desdobra em sustentabilidade. Sua função é mais negativa que construtiva. Uma lei será irracional se ela não estiver justificada eticamente, bem como se prescrever comportamento imorais ou finalidades ilegítimas. Para incrementar sua racionalidade, deve-se utilizar a filosofia do direito, da moral e da política. A sociologia também pode exercer um papel auxiliar (ATIENZA, 1997, p. 39-40).

⁶³⁷ Ao tentar tratar um nexos entre estes níveis da racionalidade legislativa e a judicial, ou seja, entre o legislador e o juiz, pode-se dizer que existem aqui três formas de intenção a serem destacadas. A intenção comunicativa, que representaria a linguística; a de aplicação, que seria a teleológica; e a posterior, que seria a pragmática (LÓPEZ, 2016, p. 30). A racionalidade linguística seria um critério gramatical; a racionalidade jurídico-formal, um critério sistemático; a racionalidade pragmática, até certo ponto, um critério histórico; a racionalidade teleológica, um critério avaliativo; e a racionalidade ética um critério de interpretação de acordo com a Constituição (RIPOLLÉS, 2001, p. 520).

⁶³⁸ Segundo López, (2016, p. 6-7): “Simplificando, se trataría de que el legislador quiere alcanzar un fin dado a la luz de un problema planteado en la agenda política, que hay que considerar que existe una multiplicidad posible de medios para lograr ese fin y que éstos tienen que ser contemplados como formas de comportamiento lingüísticamente formuladas, encajables en el orden vigente y que sean aptas para verificar ese fin.” Tradução livre: “Simplificando, seria que o legislador que quer alcançar um determinado objetivo à luz de um problema levantado na agenda

conectar a racionalidade legislativa com uma dimensão político-moral. Funciona como um nível que proporciona razões ou critérios de correção para articular e fundar todos os demais, internamente e conjuntamente com eles⁶³⁹. Em outras palavras, conclui-se que a argumentação ética merece destaque, pois desempenha um papel diferenciado na produção de normas.⁶⁴⁰ Exatamente por esta razão, no capítulo 1 desta tese foi desenvolvida a ideia de Estado de Direito Ambiental, para se identificar a sustentabilidade possível como o componente do nível ético desta pesquisa.

política, precisa considerar que há uma multiplicidade de meios possíveis para alcançar esse objetivo e que estes devem ser contemplados como formas de comportamento linguisticamente formuladas, encaixáveis na ordem atual e que sejam capazes de verificar esse fim.”

⁶³⁹ López, 2016, p. 7. Cf: “En cambio, el último nivel —el valorativo— no sólo desborda esta dimensión técnica o instrumental, al conectar la racionalidad legislativa con la dimensión político-moral, sino que en realidad funciona como un nivel que proporciona las razones o criterios de corrección para articular y fundar todos los demás, internamente a cada uno de ellos y conjuntamente entre sí. Pues las cuestiones de orden lingüístico (la ambigüedad, vaguedad, etc.), de orden formal (inconsistencias, lagunas, etc.) o de orden pragmático y teleológico (relativas a la consecución de fines) terminan remitiendo, tanto en su concreción técnica como cuando compiten entre sí, a cuestiones de justificación valorativa. Operan criterios de corrección a la hora de argumentar cómo cabe describir el problema en cuestión, sus causas, qué medidas cabe tomar, qué fines están en juego, como se ajustan adecuadamente entre sí.” Tradução livre: “Por outro lado, o último nível - valorável - não só ultrapassa essa dimensão técnico ou instrumental, conectando a racionalidade legislativa com a dimensão moral-política, mas na verdade funciona como um nível que fornece os motivos ou critérios de correção para articular e encontrar todos os outros, internamente para cada um deles e em conjunto um com o outro. Por questões de ordem linguística (ambigüidade, imprecisão etc.), formal (inconsistências, lacunas etc.) ou ordem pragmática e teleológica (relacionada à conquista de fins) acabam remetendo, tanto na sua realização técnica quanto prática quando competem uns com os outros, a questões de justificação de avaliação. Eles operam critérios de correção no momento de argumentar como é possível descrever o problema em questão, suas causas, quais medidas podem ser tomadas, quais objetivos estão em jogo, pois eles se encaixam adequadamente entre si.”

⁶⁴⁰ Cf. “Com essa última perspectiva – e parece claro que as outras instâncias teriam de se subordinar à da ética - se poderia propor a questão de se a argumentação que se empreende para promulgar uma lei – por exemplo, no contexto de um Estado de Direito - é ou não - ou até que ponto é um caso especial do discurso prático racional; a de quais seriam as regras e formas de raciocínio a acrescentar às do discurso prático geral, que vieram a ser semelhantes às vigentes na argumentação jurídica, ocorrida nos processos de interpretação e aplicação do Direito; ou a de se isso se aplica apenas à fase propriamente legislativa – por exemplo, à discussão do parlamento – ou poderia se estender também às fases pré-legislativa e pós-legislativa.” (ATIENZA, 2003, p. 214). Manuel Atienza, em debate com Oswaldo Melo (2007, p. 186), explica que a racionalidade ética é “como um guia de uma cidade, onde estão tratadas somente as direções proibidas”. A orientação seria, portanto, relativa, pois se sabe onde não se pode entrar, mas não está determinado para onde se deve ir. A racionalidade ética não bastaria sozinha, contudo, para dar conta da complexidade de racionalidade da legislação.

O nível ético da racionalidade legislativa é o mais importante entre as racionalidades⁶⁴¹, pois por meio dele se faria uma ligação entre a racionalidade legislativa e a judicial⁶⁴². Decorre da ideia de que se vive em um Estado de Direito, no qual não se devem acolher decisões legislativas que não respeitem seus princípios e valores⁶⁴³. No caso do Estado de Direito Ambiental, as decisões legislativas devem acolher o valor sustentabilidade. Como se parte, neste trabalho, de um Estado de Direito Ambiental, como ressaltado no capítulo 1, isso significa a busca por uma dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana, materializada da ideia de bem-estar ambiental, que se materializa no valor sustentabilidade. Isso demanda um patamar mínimo de qualidade ambiental para que seja possível concretizar uma vida humana digna⁶⁴⁴. Como foi

⁶⁴¹ A racionalidade ética é a última dos cinco níveis de racionalidade e tem uma importância diferenciada. Diferente das outras quatro, que são instrumentais-estratégicas, a racionalidade ética trabalha com a racionalidade prática, pautada em uma finalidade limitada pela ética. Seu destaque também se justifica porque cada nível de racionalidade é hierarquicamente superior ao anterior, devendo-se priorizar o superior, o que se aplica à ética, que é o último nível (ATIENZA, 1997, p. 92-93).

⁶⁴² Como explica Aguiló Regla (2008, p. 20), ao se passar de um paradigma positivista para um pós-positivista, supera-se a ideia de que as leis decorrem apenas autoridade, para agregar em seu conteúdo uma dimensão valorativa e justificativa. Em outras palavras, o nível ético insere na prática legislativa um tema aparece central na prática judiciária: a ponderação dos princípios e valores constitucionais. Essa ponderação também é realizada pelo legislativo. O ordenamento jurídico não se resume às regras.

⁶⁴³ Nesse sentido, López, 2016, p. 7: “Son estas evaluaciones las que determinan si y cómo el contenido y la estructura de la ley se ajustan a las exigencias técnicas de comunicabilidad, sistematicidad, eficacia, efectividad y eficiencia. Del mismo modo, si hablamos de un Estado constitucional, caracterizado por el rasgo de incorporar un catálogo de principios y valores (los derechos fundamentales) que delimitan el ámbito de posibilidades legítimas de la acción legislativa, la racionalidad formal y pragmática vienen a superponerse también con la racionalidad justificativa (pues los valores en juego no pueden ser únicamente formales — es decir, valores lógicos o instrumentales— y ha de tratarse siempre de fines perseguibles que sean constitucionalmente protegidos o no prohibidos). Tradução livre: “São essas avaliações que determinam se e como o conteúdo e a estrutura da lei são ajustados aos requisitos técnicos de comunicabilidade, sistemática, efetividade, eficácia e eficiência. Da mesma forma, se falamos de um Estado constitucional, caracterizado pela característica de incorporar um catálogo de princípios e valores (direitos fundamentais) que delimitam o alcance das legítimas possibilidades de ação legislativa, a racionalidade formal e pragmática se sobrepõem também com racionalidade justificativa (porque os valores em jogo não podem ser unicamente formais – ou seja, valores lógicos ou instrumental - e deve tratar sempre de fins perseguidos que são constitucionalmente protegidos ou não são proibidos).”

⁶⁴⁴ Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 51.

desenvolvido, o Estado de Direito Ambiental consiste no reconhecimento de uma estrutura normativa dogmática da proteção ambiental que demanda, na tomada de decisão, independente de ser pública ou privada, a consideração do interesse do meio ambiente equilibrado, do qual o homem depende e faz parte, em igualdade com as questões sociais e econômicas, ante o valor axiológico-fundante da sustentabilidade possível.

Uma norma de qualidade – que passará a fazer parte do ordenamento - não pode se resumir a questões técnicas, formais ou pragmáticas, pois o conteúdo material é inerente à discussão sobre a racionalidade legislativa. A leitura formal e pragmática precisa estar associada à material. Neste contexto é que entra a ideia de Estado de Direito Ambiental e do valor sustentabilidade. Por concordar com essa visão, adota-se neste trabalho, como Atienza, uma posição maximalista sobre a ciência da legislação⁶⁴⁵.

Parece pertinente ainda, valer-se da mudança do termo proposta pelo autor. Em trabalho mais recente, Manuel Atienza (2018), passou a usar o termo axiológico, ao invés de ético. Nesta pesquisa, passa-se a endossar essa alteração, acrescida do termo “fundante” pois parece dar melhor concretude a esse nível de racionalidade. Passa a ser o nível axiológico-fundante que nesta pesquisa sobre o Estado de Direito Ambiental está na sustentabilidade possível.

⁶⁴⁵ Ao tratar sobre a avaliação de um conteúdo de uma lei, para ponderar se é ou não uma boa lei, Zapatero (1994, p. 785-789) divide os autores que propõem um modelo de racionalidade legislativa em duas correntes: a) minimalista, que entende a ciência da legislação como uma técnica, com a escolha dos meios jurídicos para alcançar alguns fins; e b) maximalista, que entende a ciência da legislação como política legislativa ou ética. Determina não apenas a finalidade, mas também os valores que são perseguidos. Wroblewsky e a maioria dos autores se situam na primeira linha, mas este trabalho acompanha Atienza na segunda linha, pois não parece fazer sentido falar em racionalidade legislativa sem um conteúdo axiológico. Sem analisar o seu contexto social e histórico, preocupando-se com a pretensão de justiça e solidariedade. Díez Ripollez (2001, p. 503-504) também se filia à segunda corrente, mas compreende essa visão, ao se pautar na segurança jurídica e colocar ênfase na linguagem jurídica, na estrutura da lei e na sua inserção no ordenamento. Pauta-se em uma perspectiva linguística e jurídico-formal. Apesar de reconhecer a importância desses aspectos, parecem incompletos esses esforços sem uma inserção no nível axiológico. Aqueles níveis precisam deste para se firmarem. Apesar de o terreno político ser mais instável, uma abordagem que o exclua padece de uma incompletude que torna o modelo falho.

Em revisão à sua proposta de racionalidade legislativa, Atienza incorporou em 2004 um sexto nível, como elemento transversal a todos os níveis: a razoabilidade⁶⁴⁶. Consistiria esse nível na busca de um equilíbrio, uma ponderação, na hora de obter os níveis anteriores. Seria o que caracteriza a racionalidade legislativa como racionalidade prática⁶⁴⁷, pois se passaria de finalidades a regras, por meio de valores. Propõe uma ligação entre a finalidade política e o conteúdo moral do Estado de Direito.

Apesar de reconhecer que este novo nível poderia dar resultados interessantes nesta pesquisa, parece-nos, de outro lado, que essas preocupações já estão contempladas no nível teleológico e pragmático (centrais para a racionalidade legislativa) e no nível axiológico-fundante (aquele de conteúdo material, indispensável para a materialização de um Estado de Direito Ambiental que possui valores definidos na sustentabilidade).

Aos olhos desta pesquisa, na proposta original de Atienza já parece existir a preocupação com a junção da política e da moral, especialmente pelo destaque conferido ao nível axiológico-fundante, como um diferencial na sua proposta de racionalidade legislativa não restrita às questões técnicas. O nível axiológico-fundante, portanto, permite explorar o papel do Estado de Direito nesta

⁶⁴⁶ 2004, p. 89-112. Em suma, propõe que o esquema legislativo obedece a um raciocínio adequado (meio/fim) com destaque para a ponderação (ATIENZA, 2017, p. 178).

⁶⁴⁷ Sobre o tema, acrescenta-se a explicação de Veja López para deixar mais clara a proposta de Manuel Atienza: "La ponderación, entonces, es aquello que define esencialmente al razonamiento legislativo como razonamiento práctico: un razonamiento en el que dados ciertos objetivos o fines que se trata de alcanzar en vista de ciertos valores, se trata de deliberar sobre si dichos objetivos prevalecen o en qué medida lo hacen sobre otros y cuáles son los medios (las reglas jurídicas) que mejor los satisfarían desde el punto de vista de aquellos valores (Atienza, 2004a: 96)". Tradução livre: "A ponderação, então, é o que define essencialmente o raciocínio legislativo como um raciocínio prático: um raciocínio em que determinados objetivos ou finalidades que se busca alcançar em função de certos valores, são uma questão de deliberar se esses objetivos prevalecem ou em qual a medida que eles fazem sobre os outros e quais são os meios (as regras legais) que melhor os satisfazem do ponto de vista desses valores (Atienza, 2004a, p. 96) "

racionalidade legislativa⁶⁴⁸. No caso desta tese, o papel do Estado de Direito Ambiental brasileiro.

A despeito de compreender que a racionalidade legislativa pode ser vista com uma fase de abertura e confrontação (se deve existir a lei ou não), seguida pela argumentação (com debate sobre o conteúdo, a justificação, a consistência da redação, a eficácia, a efetividade e adequação axiológica) e um fase de fechamento (em que ocorre a ponderação da decisão legislativa)⁶⁴⁹, prefere-se partir da proposta original de Atienza, pois nela todas estas questões parecem já estar contempladas. A fase de abertura parece encontrar espaço no nível jurídico-formal, concretizado na sistematicidade. Ora, uma das preocupações da sistematicidade do ordenamento é exatamente saber se essa norma é necessária ou não, em face do seu todo. A fase do fechamento decorrente da ponderação, por sua vez, parece já acontecer nos níveis teleológico e pragmáticos, posto que nestes níveis serão pensadas as finalidades abstratas e seus possíveis efeitos concretos das políticas públicas, o que precisa em seguida ser cotejado com os direitos e valores definidos no Estado de Direito Ambiental brasileiro. Esse cotejo final é exatamente o que parece acontecer no nível axiológico/fundante.

⁶⁴⁸ Díez Ripollés (2001, p. 506) desenvolveu um excelente trabalho sobre a racionalidade legislativa na política criminal. Como recomendado naquela pesquisa, muitas de suas colocações poderiam ser aplicadas para outros setores do ordenamento jurídico, o que está sendo executado aqui quanto à política ambiental.

⁶⁴⁹ López (2016, p. 35-36) explica o processo da racionalidade legislativa de Manuel Atienza, conjugando-a com a proposta de Emeren-et al (2014) para uma proposta “pragmo-dialética” pautada na racionalidade prática, com a qual concordamos, nos seguintes termos: “las fases de apertura y confrontación (debate sobre si debe introducirse la ley o no), desarrollo de la argumentación (debate sobre el contenido y justificación de la ley: redacción, consistencia, eficacia, efectividad y adecuación axiológica) y cierre (conclusión de la ponderación o decisión legislativa).” Tradução livre: “As fases de abertura e confrontação (debate sobre se a lei deve ser introduzida ou não), desenvolvimento da argumentação (debate sobre o conteúdo e justificação da lei: elaboração, consistência, eficácia, eficácia e adequação axiológica) e encerramento (conclusão de a ponderação ou decisão legislativa)”. Manuel Atienza (2017, p. 180) enumera as fases da argumentação legislativa: a) abertura da discussão (identifica os tipos de problemas); b) confrontação; c) desenvolvimento da argumentação; e d) encerramento. Enquanto as decisões judiciais se orientam ao sistema jurídico, a argumentação legislativa se orienta ao sistema social.

A eficiência – materializada na preocupação de que a utilização de cada um dos seus níveis ocorra dentro dos seus limites⁶⁵⁰ - permanece presente como questão de fundo deste trabalho. Contudo, não merece um destaque diferenciado, pois aparenta já estar contemplada na proposta original da racionalidade legislativa. Seria um dever de cautela no uso dos cinco níveis. Estaria implícita na própria utilização do modelo. Por essa razão, optou-se por manter os cinco níveis originais, conferindo espaço para a razoabilidade nos níveis pragmático, teleológico e axiológico/fundante. Há, contudo, um especial destaque para este último como elemento central para esta tese.

Não obstante se reconhecer a importância do elemento político no capítulo 2, ao propor visões possíveis para se enxergar a política pública ambiental, como proposto por Atienza em 1997, estes dois níveis – pragmático e teleológico – precisam se render a um nível último e mais central – o axiológico-fundante. Em outras palavras, as decisões em políticas públicas que envolvem o meio ambiente precisam atentar para o Estado de Direito Ambiental inaugurado pela ordem pública ambiental que tem como centro o art. 225 da Constituição de 1988.

Retomando a questão, cabe esclarecer que os níveis de racionalidade legislativa pretendem, então, cumprir três objetivos: a) buscar uma unidade ou ao menos articulação entre valores heterogêneos (estabelecer finalidades, sendo as quatro primeiras instrumentais e a última de justificação ética); b) definir o estatuto epistemológico dos estudos sobre legislação (mostrar como potencializar a racionalidade e evitar a irracionalidade); e c) evitar o uso ideológico (sabendo, inclusive, que o Direito não se resume ao legislado, ao estatal, reconhecendo o pluralismo jurídico)⁶⁵¹.

⁶⁵⁰ Ripollés, 2001, p. 506.

⁶⁵¹ Atienza, 1997, p. 55-57.

Na racionalidade legislativa, haveria, então, uma análise interna de cada um desses níveis⁶⁵², e outra externa, que mostra as relações entre esses níveis, quanto à compatibilidade e à independência⁶⁵³. Para viabilizar uma racionalidade legislativa, é preciso uma avaliação legislativa⁶⁵⁴. Há, então, um nível estático e outro dinâmico da racionalidade legislativa. Neste último, Atienza propõe um modelo que se pauta nas cinco racionalidades, mas com três fases: prelegislativa, legislativa e pós-legislativa, como inter-relacionadas⁶⁵⁵. Quando elaborou o livro, Atienza se pautou em um discurso prático racional. Amparado na teoria de Alexy, propôs uma racionalidade análoga à de aplicação e interpretação do Direito. Sem um mínimo de racionalidade legislativa, não cabe falar em racionalidade da argumentação jurídica⁶⁵⁶.

Para Atienza, a racionalidade legislativa é a mesma que a judicial, apesar das particularidades do momento de produção e de aplicação do Direito⁶⁵⁷. Os

⁶⁵² Na interna, verifica-se como cada modelo ou ideal de racionalidade constrói de uma certa maneira os elementos da atividade legislativa. Define uma noção de racionalidade e sugere técnicas para incrementá-la (ATIENZA, 1997, p. 57).

⁶⁵³ Atienza, 1997, p. 26-27.

⁶⁵⁴ Atienza, 1997, p. 62. Seria um conjunto de técnicas dirigidas à análise empírica dos efeitos da legislação.

⁶⁵⁵ Atienza, 1997, p. 68-69.

⁶⁵⁶ Atienza, 1997, p. 75.

⁶⁵⁷ 1997, p. 96. Parece, contudo, que posteriormente o autor reviu essa posição para entender que alcançar a racionalidade legislativa seria mais difícil que a judicial. Cf. Atienza, 2013, p. 547-549. Em um trabalho de 2018, Manuel Atienza analisa e avalia a racionalidade do projeto de lei aprovado no processo legislativo espanhol para alterar lei orgânica sobre o direito ao aborto. Neste trabalho, conclui que o debate legislativo se pautava em falácias e que pouca importância parecia ter sido dada à qualidade racional dos argumentos. Concorde-se, contudo, nesta pesquisa, com Ripollés (2001, p. 496-497) que a preferência da racionalidade judicial frente a legislativa não parece estar justificada, pois: a) pauta-se em uma caracterização inexata da atividade legislativa, já que um ordenamento livre de contradições, pautado nos princípios constitucionais, também é uma meta legislativa; b) a racionalidade jurídica centrada na jurisdição do intérprete da Constituição daria ensejo a um modelo estático de Estado de Direito, visto que desempenharia um trabalho incompleto, ao olvidar o papel da lei como vontade geral democrática expressada; e c) como o juiz está vinculado à lei, a racionalidade legislativa é um pressuposto da racionalidade judicial. Junto com Aguiló Regla (2008, p. 21), cabe pontuar que no paradigma constitucional não se deve traçar uma separação radical entre a racionalidade política e a jurídica. Criar normas e aplicar normas não são operações opostas. O legislador não cria um direito novo em si, mas sim desenha e ganha contornos jurídicos com a legislação ao concretizar princípios constitucionais. A racionalidade jurídica se politiza, por sua vez, ao incorporar em sua atuação um compromisso com valores e finalidades constitucionais.

níveis de racionalidade propostos em sua teoria da legislação também fazem sentido no contexto de aplicação da norma. Uma sentença judicial também precisa ter clareza e precisão; obediência ao caráter sistemático do ordenamento; à eficiência e à eficácia social; e às questões éticas⁶⁵⁸. Apesar disso, não se pode deixar de perceber que o princípio da utilidade (racionalidade teleológica e ética – agora axiológica-fundante) é o que pauta a formulação da legislação, enquanto o princípio da certeza jurídica (racionalidade lógico-jurídica) pauta a aplicação normativa. Há, portanto, uma diferença de orientação que afeta o desenho institucional e organizacional. Mas se trata de ênfase distinta, não de diferença substancial. A racionalidade legislativa é, então, um pressuposto para poder se falar em racionalidade judicial⁶⁵⁹.

Como já foi dito anteriormente, os vetos são vistos neste trabalho como instrumento de natureza legislativa. Logo, aplica-se a esta pesquisa o modelo de racionalidade legislativa de Manuel Atienza para análise desenvolvida no capítulo 4.

A metodologia de Manuel Atienza é a base da análise jurídica dos argumentos jurídicos (por inconstitucionalidade e por interesse público, excluindo-se os políticos) a ser desenvolvida. Cabe, contudo, esclarecer que, quando se fala sobre a inconstitucionalidade, o que envolve argumentos mais próximos dos tribunais, o modelo de avaliação judicial de Atienza parece poder colaborar com a empreitada desta tese, ao ampliar um pouco o conceito pensado naqueles cinco níveis da racionalidade legislativa. Ajuda no desafio de encarar a complexidade dos vetos.

Sabe-se que Atienza entende que os órgãos legislativos e administrativos não têm o mesmo grau de comprometimento que há na função judicial⁶⁶⁰.

⁶⁵⁸ Atienza, 1997, p. 97-99.

⁶⁵⁹ Atienza, 1997, p. 98-99.

⁶⁶⁰ Atienza, 2013, p. 547-548. Cabe, contudo, fazer uma ressalva quanto a esta afirmação, pois no ordenamento brasileiro há o dever de motivar, como elemento dos atos administrativos, cabendo à administração pública reconhecer a sua nulidade, na hipótese de ausência de motivação.

Entretanto, essa ressalva não parece se aplicar ao veto, ante o dever de motivação⁶⁶¹. Com certos ajustes – já que a teoria de análise e avaliação judicial foi pensada para o Judiciário –, pode-se sim pensar em contribuições do modelo judicial que possam ser úteis no modelo de análise e avaliação jurídica dos argumentos deste trabalho. Como acontece com os juízes, a burocracia e o Presidente da República têm o dever de motivar – de apresentar bons argumentos - na busca do convencimento. Para tanto, “o raciocínio deve ter uma estrutura lógica reconhecível a satisfazer um esquema de inferência válido baseado em premissas sólidas para persuadir um auditório em certas condições ideais”⁶⁶².

Como a avaliação de um argumento é uma questão contextual⁶⁶³, cabe esclarecer, em primeiro lugar, quem produz a argumentação do veto. No caso da burocracia, os advogados farão uma análise das possíveis inconstitucionalidades e injuridicidades para as apontar em seus pareceres. Quanto ao interesse público, os técnicos que trabalham nos ministérios, avaliando a política pública em questão, pleitearão os vetos com base no interesse público, por razões não-jurídicas e sim políticas⁶⁶⁴. Percebe-se, então, que esse contexto tem uma pretensão de convencimento e de apresentação de bons argumentos. Por se tratar de uma reflexão interna ao Poder Executivo – que nem sempre será acolhida pelo Presidente da República –, tem uma pretensão de motivar suas posições⁶⁶⁵. O mesmo raciocínio se aplica ao

⁶⁶¹ Para dar um exemplo da diferença do comprometimento judicial, Atienza (2013, p. 548) explica que uma sentença pode ser anulada por falta ou defeito de fundamentação. O mesmo raciocínio se aplica ao veto, pois o art. 66, § 1º, da Constituição exige os motivos da recusa da sanção, o que precisa ser feito publicamente (FERREIRA FILHO, 2012, p. 248)

⁶⁶² Atienza, 2013, p. 549.

⁶⁶³ Atienza, 2013, p. 548.

⁶⁶⁴ Como poderá ser observado nos resultados desta pesquisa, nem sempre essa divisão ocorrerá. Na hipótese de inversão desses papéis, haverá um espaço para apontá-lo.

⁶⁶⁵ Como o material desta pesquisa – pareceres e notas técnicas – são fruto da cópia integral dos processos administrativos do Poder Executivo, evitou-se, com isso, um direcionamento, por parte da coordenação da Casa Civil, quanto às manifestações. Isso pode ser comprovado por constar em alguns dos processos essa pretensão de ajuste na posição oficial ministerial, o que também será explorado no capítulo 4 desta tese.

Presidente da República, pois os motivos de veto são enviados não apenas ao Congresso Nacional, mas também expostos ao debate público. Por esse contexto, os critérios de avaliação dos argumentos judiciais – que são objeto de uma reflexão a mais tempo no Direito - podem colaborar com uma ampliação do escopo da racionalidade legislativa, sem ampliar o número de níveis, a ser empregado nesta pesquisa.

A proposta deste trabalho é, portanto, agregar à racionalidade legislativa um pouco das preocupações da racionalidade judicial, no caso aquelas que podem se aplicar aos vetos.

Esta pesquisa se vale, então, em primeiro lugar, dos cinco níveis de racionalidade legislativa⁶⁶⁶ para avaliar os argumentos do veto, mas inclui dentro daqueles conceitos algumas particularidades dos critérios de avaliação propostos por Manuel Atienza em seu Curso de Argumentação Jurídica, para verificar se os argumentos empregados são bons. Passa-se a justificar, em seguida, quais são os possíveis ganhos a serem aferidos na pesquisa com essa inclusão.

Trazendo a teoria escolhida para a realidade dos vetos, foram eleitos os seguintes critérios de avaliação como passíveis de colaboração com a racionalidade legislativa: a) universalidade e b) coerência. A moral social⁶⁶⁷, a moral justificada⁶⁶⁸ e a aceitabilidade das consequências parecem já estar

⁶⁶⁶ Atienza, 1997.

⁶⁶⁷ Cf. “Pues bien, parece indudable que los criterios de moralidad social tienen que tener su peso en la argumentación (y en la evaluación de la argumentación) judicial. El juez no puede ser indiferente a (o contradecir), las convenciones sociales, como podría serlo, pongamos por caso, un individuo que argumenta a propósito de alguna cuestión con connotaciones morales. El juez ocupa una cierta posición institucional y eso supone ciertos límites en cuanto al tipo de razones que puede usar y en cuanto al alcance de esas razones”. Tradução livre: “Bem, parece claro que os critérios da moralidade social devem ter o seu peso no argumento (e a avaliação do argumento) judicial. O juiz não pode ser indiferente a (ou contradizer), convenções sociais, como poderia ser, por exemplo, um indivíduo que discute sobre um problema com conotações morais. O juiz ocupa uma determinada posição institucional e isso significa que determinados limites sobre os tipos de razões que você pode usar e o alcance dessas razões (ATIENZA, 2013, p. 559).

⁶⁶⁸ Cf. “La base de las mismas, por cierto, es que los principios de una moral justificada serían aquellos a los que llegaría por consenso una serie de agentes que discutieran respetando ciertas

propostas de maneira suficiente na racionalidade legislativa. As duas primeiras, porque se pautam na peculiaridade de que são os tribunais quem decide, não contribuem com as preocupações do veto, que são legislativas. Esses dois critérios (moral social e moral justificada) buscam incluir um componente democrático nas decisões judiciais que não se mostra pertinente em uma análise sobre o veto no Poder Executivo.

O critério da moral social se pauta no fato de que o juiz não pode ser indiferente às convenções sociais, pois os valores socialmente majoritários estão vinculados à democracia⁶⁶⁹. No caso do Poder Judiciário – que tem magistrados técnicos investidos na função por concurso público – isso faz sentido, pois há um distanciamento do componente democrático, mas no caso da análise do veto, quem decide é o Presidente da República, eleito pelo voto popular. A decisão presidencial, portanto, se pauta nesses valores socialmente majoritários.

O critério da moralidade justificada, por sua vez, defende o construtivismo ou procedimentalismo moral. Sua pretensão é a de buscar um consenso em um conjunto de agentes que discutem, respeitadas certas regras⁶⁷⁰. Em resumo, esse critério pretende inserir uma ideia de consenso entre os agentes, dentro de um contexto democrático. Contudo, em se tratando de uma análise de projeto de lei, esse consenso já é buscado e se materializa no debate do Legislativo, ao aprovar a legislação, e dentro do complexo processo de decisão do Executivo, com o embate de argumentos dos ministérios para uma decisão presidencial⁶⁷¹. Exatamente porque o veto acontece no Poder Executivo, com a junção de um Presidente eleito pelo voto majoritário (democracia) com uma composição

reglas más o menos idealizadas. Los criterios para evaluar los razonamientos judiciales remiten, por lo tanto, a la argumentación racional". Tradução livre: "A base do mesmo, aliás, é que os princípios de uma moral justificada são aqueles que chegam por consenso de uma série de agentes que discutem respeitando certas regras mais ou menos idealizada. Os critérios para avaliar argumentos jurídicos referem-se, portanto, à argumentação racional" (ATIENZA, 2013, p. 562).

⁶⁶⁹ Atienza, 2013, p. 557-559.

⁶⁷⁰ Atienza, 2013, p. 559-562.

⁶⁷¹ Arnaldo Godoy (2013, p. 13781) exemplifica essas divergências internas com o exemplo das pautas inconciliáveis do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente.

ministerial que espelha a complexidade política, logo apta a participar do processo de decisão do veto (procedimentalismo moral), não se revela existir espaço para uma contribuição desses critérios nesta pesquisa.

O critério da adequação das consequências merece outras objeções. Ao se propor olhar para o futuro, a adequação das consequências já está suficientemente contemplada nos níveis teleológico e pragmático da racionalidade legislativa. Como a adequação das consequências se propõe a fazer uma projeção para o futuro, na racionalidade judicial, esse critério não parece colaborar com essa pesquisa. Isso porque a adequação das consequências já tem um papel diferenciado na argumentação legislativa, pois aqui já se trabalha com argumentos consequencialistas. O legislador volta a sua reflexão para o futuro, para imaginar que a norma a ser editada terá efeitos benéficos no futuro, o que a justificaria. Por tal característica, não foi necessário agregá-lo aos níveis da racionalidade legislativa⁶⁷².

Os demais critérios (universalidade e coerência), diversamente dos anteriores, parecem poder complementar a racionalidade legislativa com certa medida da racionalidade judicial, cooperando com a difícil tarefa de dar conta da complexidade de avaliar os argumentos do veto.

O critério da universalidade defende que é preciso um enunciado normativo universal para ser possível inferir um enunciado normativo particular. Prega que não se deve, contudo, reduzi-la ao aspecto lógico, pois ela se materializa como uma regra formal de justiça⁶⁷³. Trata-se de um critério que se aplica a problemas normativos e de fato. No primeiro tipo de problemas - os normativos - significa que uma interpretação que foi feita no passado, para um caso, deverá continuar sendo feita quando aparecerem novos casos semelhantes. Trata-se de uma regra formal de justiça, tratando-se igualmente quem se encontra na mesma categoria ou situação. Em outras palavras, no caso do veto, defenderia que uma decisão de inconstitucionalidade apontada em uma

⁶⁷² Atienza, 2013, p. 557-559.

⁶⁷³ Atienza, 2013, p. 554-555.

norma tenha o mesmo desfecho quanto a outros projetos de lei em situações similares. No segundo tipo de problemas (menos centrais para o objeto desta tese) – os fáticos – exigiria que na justificação externa seja incluído um enunciado do tipo universal, mesmo que probabilístico. Bem se vê, portanto, que a universalidade pode colaborar com o nível ético da racionalidade legislativa que apresenta uma perspectiva mais negativa (seria como ruas proibidas, segundo Atienza). Ao se incluir esse critério de universalidade no nível ético da racionalidade legislativa, permite-se observar as razões de veto em uma perspectiva de justiça, positiva⁶⁷⁴. Por isso, o nível ético deste modelo será observado com a faceta negativa original, acrescido de uma face positiva, proveniente da universalidade⁶⁷⁵.

O critério da coerência, por sua vez, liga-se à consistência lógica, mas se refere à compatibilidade em relação a valores e princípios do ordenamento. Nela, cabe avaliar o grau de coerência entre as possíveis alternativas com o que se encontra no ordenamento. Trata-se, contudo, de um critério contextual, pois os valores e princípios podem variar a depender do tipo de ordenamento ou do ramo do Direito. Cabe advertir, ainda, que coerência não é puramente formal, mas sim dinâmica. Pauta-se nas máximas de experiência, teorias científicas, princípios, valores com determinados conteúdos, que mudam de tempos em tempos. Com

⁶⁷⁴ De maneira parecida, Díez Ripollés (2001, p. 511) parece inserir no nível ético (agora denominado axiológico-fundante) uma perspectiva positiva, valendo-se de sua ampliação para incluir um critério democrático e a relação com um determinado contexto histórico e cultural. Juarez Freitas (2011, p. 229-278), de certa forma, também defende a implementação do Princípio-síntese da sustentabilidade, o que corresponderia ao nível princípio-fundante da sustentabilidade, por meio da teoria da regulação administrativa sustentável (FREITAS, 2015, p. 117-145). O autor, contudo, pauta-se no Direito Administrativo e no papel do Estado-Administração. Esta pesquisa, diversamente, trabalha com o Poder Executivo no processo legislativo.

⁶⁷⁵ No desenvolvimento desta pesquisa de doutorado, pretendia-se, inicialmente, incluir mais dois níveis de racionalidade legislativa: a universalidade e a coerência, perfazendo sete níveis da racionalidade legislativa para o modelo de análise. Na execução do material externo, contudo, pareceu mais proveitoso incorporar dentro de níveis de racionalidade já existentes. Isso não prejudicou os resultados na análise e na avaliação e permitiu adequar a teoria à realidade dos vetos. Na execução, foram identificadas nas 101 razões de veto, um argumento de universalidade e doze de coerência. Como eram muito poucos, perto do contexto global de argumentos, não fazia sentido criar dois novos níveis.

base nela, utilizam-se dois instrumentos característicos do Direito: a analogia e o argumento *ad absurdum*⁶⁷⁶.

A coerência divide-se, então, em duas perspectivas (a normativa e a narrativa) para olhar para o passado. A coerência normativa – que seria a perspectiva que interessaria a esta tese - volta-se para o sistema jurídico e para as normas estabelecidas, enquanto a coerência narrativa trabalha com a experiência acumulada no passado⁶⁷⁷. Como tem direta relação com o nível lógico-formal (adequação ao sistema jurídico), sugere-se no modelo de racionalidade legislativa desta tese, para analisar e avaliar vetos, inclua-se naquele elemento a coerência quanto aos conceitos jurídicos e quanto às decisões judiciais. Insere-se, nesta perspectiva uma ideia da dogmática ambiental desenvolvida no capítulo 1. Em outras palavras, o nível lógico-formal passa a contemplar, por exemplo, razões de veto que se pautem em precedentes judiciais - aquilo que já foi decidido pela Corte Constitucional - para apontar inconstitucionalidade e colaborar com o nível jurídico-formal na sua pretensão de evitar contradições no sistema jurídico. Também permite que se valha de conceitos jurídicos de institutos a serem avaliados face ao texto que será objeto de um veto, quando houver divergência quanto aos sentidos jurídicos das questões. Neste ponto, a dogmática jurídica ambiental, em sua segurança, pode contribuir para a sistematicidade do ordenamento ambiental.

Esses dois critérios foram eleitos, portanto, como importantes para trazer novo sentido aos níveis axiológico-fundante e jurídico-formal, ampliando-os. Em síntese, foram reunidos nos critérios de racionalidade legislativa algumas contribuições interessantes da racionalidade judicial para conferir um modelo que possibilite avaliar a racionalidade jurídica dos vetos.

Pode-se concluir, então, que os critérios de análise para a racionalidade dos vetos, pautada na teoria de Manuel Atienza, a ser aplicada nesta tese tem os seguintes critérios: 1) linguístico; 2) jurídico-formal (acrescido da coerência);

⁶⁷⁶ Atienza, 2013, p. 555-557.

⁶⁷⁷ Idem.

3) pragmático; 4) teleológica; e 5) axiológico/fundante (acrescido da universalidade). A razoabilidade não aparece como um nível, mas permeia como orientação de fundo⁶⁷⁸.

Há um último ajuste a ser feito. Parece necessária uma inversão para a aplicação do modelo de cinco níveis. Apesar de saber que o linguístico é o mais simples e o axiológico/fundante o mais complexo, deve-se iniciar pelo último. A base do Estado de Direito Ambiental deve ser o primeiro passo, seguido da finalidade pretendida, com a ponderação depois dos efeitos concretos, passando-se para a sistematicidade do ordenamento até chegar ao texto escrito e sua pretensão de comunicar as razões. Exatamente pelo fato de que o nível axiológico-fundante é o mais importante, ele deve ser o primeiro a tomar-se em consideração até alcançar o linguístico, guiando as fases seguintes. Propõe-se, portanto, a inversão do modelo⁶⁷⁹.

Para que seus conceitos centrais nos níveis de racionalidade não se percam, a revisão bibliográfica desenvolvida até aqui foi sistematizada em um quadro esquemático. Como foi explicado nos outros temas desta tese, trata-se de um ponto de partida a ser complementado com a prática dos argumentos das razões de veto efetivamente analisadas e avaliadas. A tabela abaixo sintetiza os critérios da racionalidade dos vetos, com o seu conceito e a característica central, a ser adotado neste trabalho. Os níveis jurídico-formal e axiológico-fundante estão maiores e sublinhados, pois tiveram o seu conteúdo ampliado

⁶⁷⁸ Como defendido por Ripollés (2001, p. 511) dentro de cada racionalidade, preveniria a priorização de certos aspectos em detrimento de outros, evitando uma análise limitada de custo-benefício.

⁶⁷⁹ Essa proposta de inversão do modelo foi concebida por Díez Ripollés (2001) e acolhida por Manuel Atienza (2004; 2013; 2017). Nesse sentido: “Si lo que queremos es establecer un procedimiento racional de elaboración de leyes, y no simplemente un instrumental de análisis racional de leyes ya existentes, la racionalidad ética marcaría el ámbito de juego de las restantes racionalidades, la teleológica establecería los objetivos a satisfacer dentro de ese marco, y las restantes se sucederían en un orden de proyección decreciente de instrumentalidad.” Tradução livre: “Se o que queremos é estabelecer um procedimento racional para a elaboração de leis e não apenas um instrumento de análise racional das leis existentes, a racionalidade ética marcaria o escopo das racionalidades remanescentes, o teleológico estabeleceria os objetivos a serem cumpridos. dentro desse quadro, e o resto aconteceria em uma ordem de diminuição da projeção de instrumentalidade.”

para esta pesquisa. A razoabilidade aparece como pressuposto implícito e o modelo se inicia com o axiológico/fundante até alcançar o linguístico:

axiológico- fundante	<ul style="list-style-type: none">• Pressupõe valores que precisam ser suscetíveis de serem justificados eticamente. Defende que a interpretação feita no passado, para um caso, deverá continuar sendo feita quando aparecerem novos casos semelhantes• Pauta-se na liberdade, igualdade e justiça em um Estado de Direito Ambiental, pautado na sustentabilidade possível
teleológica	<ul style="list-style-type: none">• Defende que a lei deve alcançar os fins pretendidos• Pauta-se em conseguir resultados
pragmática	<ul style="list-style-type: none">• Pretende conseguir que as leis sejam obedecidas• Pauta-se em influir no comportamento humano
jurídico- formal	<ul style="list-style-type: none">• Prega a harmonia ao sistema jurídico, evitando-se contradições, lacunas e redundâncias• Busca avaliar o grau de coerência entre as alternativas que se encontram no ordenamento• Pauta-se na sistematicidade e nas decisões do passado
linguístico	<ul style="list-style-type: none">• Busca transmitir com fluidez uma mensagem• Pauta-se na comunicação

Tabela 7 - Racionalidade jurídica do veto

Esses são os critérios de racionalidade legislativa – enriquecidos com alguns aspectos conceituais da racionalidade judicial, a razoabilidade pressuposta e a inversão da ordem - eleitos para fazer uma crítica à forma de argumentar do Poder Executivo em suas decisões jurídicas justificadas para opor o veto a um projeto de lei.

Como explicado no início, o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) aparece, portanto, como avanço

dogmático para o direito ambiental e merece concretização não apenas na sua interpretação (Judiciário), mas também na elaboração das normas (Legislativo). A finalidade almejada pelo Estado de Direito Ambiental – a sustentabilidade – precisa guiar as decisões. Como o Presidente da República tem papel de destaque no processo legislativo, seus argumentos sobre esse direito e esse valor merecem ser analisados e avaliados. Não bastasse isso, o Poder Executivo é um espaço especialmente interessante para o desenvolvimento desta pesquisa, pois além de participar do processo legislativo, será ele quem fará a aplicação das normas. As políticas públicas – materializadas nas normas – são implementadas pelo Poder Executivo. A concretização do Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do Estado de Direito Ambiental pautado na sustentabilidade possível não pode se dissociar dessa perspectiva.

Como ressaltado, o veto também detém a motivação de interesse público que pode conter argumento jurídico e político. Os argumentos jurídicos não se restringem à constitucionalidade. São possíveis, então, vetos jurídicos que se baseiam em interesse público.

Uma análise e avaliação dos argumentos jurídicos para motivar os vetos aparece, então, como interessante discussão, pois trabalha com o processo legislativo como uma interessante relação entre Política e Direito, trazendo uma oportunidade de reflexão⁶⁸⁰. Ao invés de se centrar nos tradicionais locais de interesse do jurista (os tribunais e, em segundo plano, o parlamento), esta pesquisa volta os olhos para o Poder Executivo, e seu essencial dever argumentativo. Diante da particularidade desse espaço, vale-se de critérios da argumentação legislativa jurídica para analisá-los e avaliá-los. Como será demonstrado no tópico seguinte, a decisão presidencial é um processo muito mais completo – e rico - do que uma decisão solitária e arbitrária. Há, aqui, um espaço para argumentação que pode enriquecer o debate e o aprendizado na construção do Direito.

⁶⁸⁰ Atienza, 1997, p. 50.

3.2 O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO SOBRE SANÇÃO E VETO NO PODER EXECUTIVO

Como já esclarecido, o material objeto desta tese decorre do processo de decisão sobre o processo legislativo que acontece dentro do Poder Executivo⁶⁸¹. Conforme previsto no parágrafo único do art. 59 da Constituição de 1988, foi editada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁶⁸² e o Decreto nº 4.176 de 28 de março de 2002⁶⁸³, substituído pelo Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017⁶⁸⁴, para definir normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da

⁶⁸¹ Sobre a complexidade do Poder Executivo, cabe explicar que desde a Constituição de 1988, houve nele intensas transformações (para reorganizar as estruturas de poder e recompor as coalizões legislativas) como imperativo de sua atualização institucional. Isso ocorreu porque não basta a conquista da cadeira do Presidente da República, em eleições majoritária, para se garantir a governabilidade. Sabe-se que a coalizão formada no Congresso Nacional entre os partidos aliados é a chave para que o Presidente da República consiga propor e executar a sua agenda de Governo. Cf. Cunha, 2012, p. 325-355. Apesar disso, não se deixa de reconhecer que o desenho institucional brasileiro dá ao Poder Executivo um forte controle sobre a agenda legislativa (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009; RENNÓ, 2006). Sobre o tema, Arnaldo Godoy (2013, p. 13739-13788) faz uma interessante reconstrução do desenho do Presidencialismo brasileiro, analisando não apenas o contexto político, mas também o desenho normativo do Poder Executivo. Nesse sentido, de 1889-1894 o Brasil passa por um período de incertezas, seguido de um período (1894-1930) dominado pela pauta de grupos agroexportadores, utilizando-se do poder para fins capitalistas. Entre 1930-1946, ocorreu uma ampliação do poder presidencial, sob a justificativa de benefícios trabalhistas e assistenciais. O populismo, com traços nacionalistas, ganha espaço de 1946-1964. Com o período ditatorial (1964-1985), a presidência se hipertrofia. De 1985-1988, ocorre uma retomada de rumo, para buscar uma fórmula de presidencialismo que consiga ter agilidade e instrumentos para dar respostas rápidas às suas demandas. Infelizmente, o modelo de presidencialismo brasileiro parece cada dia mais distante de corresponder a essas expectativas.

⁶⁸² Brasil, 1998c. Cf. “Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar. Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo”.

⁶⁸³ Brasil, 2002a. Apesar da sua importância para a melhoria da qualidade legislativa, o Decreto nº 4.176 é mais utilizado quanto ao aspecto formal, tendo uma baixa densidade de uso no aspecto substancial. Em entrevista com gestores responsáveis pela elaboração normativa federal, ficou constatado que não há o uso sistemático de ferramentas de qualidade legislativa no Poder Executivo Federal (PAULA, 2016, p. 121-124).

⁶⁸⁴ Brasil, 2017. Para uma crítica ao caráter mecânico-burocrático deste decreto, ao se apegar ao aspecto formal das normas, ver: Paula, 2016.

República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

Importante esclarecer que o Presidente da República não decide sozinho sobre a aprovação ou recusa do projeto de lei. O que parece uma simples decisão binária – sim ou não – apresenta-se como uma posição política e jurídica pautada em uma argumentação complexa, diante da diversidade de matérias que compõem nosso ordenamento⁶⁸⁵. Além disso, dificilmente uma só pessoa teria conhecimento técnico suficiente sobre todos esses temas⁶⁸⁶. Há, ainda, uma composição ministerial que reflete a composição partidária do Congresso Nacional e que representa a base de sustentação política presidencial a ser levada em consideração⁶⁸⁷. Por todas essas razões, o Presidente da República conta com a assessoria⁶⁸⁸ de 27⁶⁸⁹ ministérios e secretarias com *status* de

⁶⁸⁵ Manuel Atienza, em debate com Paulo Cruz (2007, p. 136), destaca o papel do Poder Executivo na modernidade, como um poder mais forte que os outros. Para justificar sua afirmação, dá o exemplo da Espanha, em que os projetos de lei são em sua maioria de iniciativa do Poder Executivo e as leis refletem essencialmente a sua vontade. Esse fenômeno de protagonismo do Executivo, segundo Atienza, está ocorrendo em praticamente todos os países.

⁶⁸⁶ Como defendido por Jeremy Waldron, somos seres falantes, e exatamente por esse diálogo (interação na comunidade) é possível avançar no conhecimento prático que ultrapassa a sabedoria individual. Cf. “Como um pode comunicar ao outro experiências e discernimentos que completam os que o outro já possui e, quando isso acontece em densa interação em toda a comunidade, capacita o grupo como um todo a conseguir um grau de sabedoria de conhecimento prático que ultrapassa até o do mais excelente membro individual.” (WALDRON, 2003, p. 143). O autor desenvolve esse raciocínio quanto ao legislativo, mas diante da complexidade da decisão no Poder Executivo dos vetos, o mesmo raciocínio pode ser replicado aqui.

⁶⁸⁷ Limongi, 2006; Limongi; Figueiredo, 2009; Freitas, 2013.

⁶⁸⁸ Como advertem Limongi e Figueiredo (2009, p. 85-87), ao invés de assessoria, essa composição ministerial pode ser espaço para embate. No modelo brasileiro, esse embate pode acontecer entre partidos, mas também poderia ocorrer caso existisse um único partido, porque mesmo dentro deste existem visões e ênfases políticas diversas. Por isso, não deixa de ser uma assessoria. Sérgio Abranches (2014) vê como mais problemático o modelo brasileiro, e por isso instável, por entender que é difícil existir uma sincronia entre os arranjos federal e estaduais e em razão da excessiva fragmentação partidária. Apesar de reconhecer que este problema acontece, no processo de veto este componente não parece afetar tanto a decisão presidencial, parecendo existir um embate a ser decidido pelo Presidente, mas os argumentos colaboram com essa decisão. Aqui, parece ser mais relevante a pertinência temática das pastas e o tema central do veto. A pesquisa de Maurício Moya (2005) concorda com essa conclusão.

⁶⁸⁹ Note-se que existe uma enorme variabilidade no número de ministérios, diante das constantes mudanças na estrutura do Poder Executivo Federal, por meio de Medidas Provisórias como a de número 696, de 2 de outubro de 2015 (que extinguiu nove secretarias especiais e ministérios), a de número 726, de 12 de maio de 2016 (que modificou a estrutura de nove ministérios e

ministério, e suas respectivas consultorias jurídicas, para buscar convencê-lo sobre a melhor decisão quanto às matérias que são encaminhadas para a sua deliberação, após a aprovação do Congresso Nacional.

A ideia de auditório⁶⁹⁰ pode ajudar a entender esse processo. Isso porque não se perde de vista que a justificativa dos vetos está direcionada a quem se pretende dirigir. Antes de decidir os vetos, são produzidos argumentos técnicos pelas áreas especializadas dos ministérios e jurídicos pelas suas consultorias jurídicas para buscar convencer o Presidente da República sobre a necessidade de vetar ou sancionar um projeto de lei. Em seguida, argumentos são eleitos pelo Presidente da República a serem empregados na mensagem de veto para convencer o Congresso Nacional, bem como o debate público. A ideia de auditório parece ainda mais pertinente no processo do veto, visto que a figura do Presidente precisa antecipar os efeitos que sua decisão causará no Legislativo⁶⁹¹, mas também no equilíbrio de forças dentro da sua composição ministerial, e na avaliação pública. Pode-se entender, portanto, que existe mais de um auditório a ser considerado. Há três auditórios: a) o dos parlamentares do Poder Legislativo; b) o da composição ministerial, dentro do Poder Executivo; e c) o do debate público. Dirigem-se, assim, as razões de veto a todos esses públicos.

Apesar de reconhecer a importância da argumentação, não se pode desconsiderar que a composição ministerial é uma forma de junção das agendas do Poder Executivo e do Poder Legislativo a ser considerada na decisão.

secretarias especiais), e a de número 768, de 2 de fevereiro de 2017 (que cria a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos). Em 23 de março de 2017, a estrutura brasileira do Poder Executivo Federal contava com 28 Ministros, o que se materializa em 22 ministérios, 2 secretarias especiais, a Casa Civil, a AGU e o Banco Central do Brasil (PRESIDÊNCIA, 2017).

⁶⁹⁰ Perelman; Tyteca, 1996, p. 6.

⁶⁹¹ Limongi; Figueiredo, 2009, p. 86. Não se nega, contudo, que com a reiterada inércia do Legislativo, o Presidente ficará mais à vontade para vetar (PEREIRA, 2016, p. 39).

As agendas substantivas de políticas do Executivo e do Legislativo são complementares e não antagônicas. Valendo-se da alocação de recursos de investimento no orçamento – um dos momentos em que o Executivo e o Legislativo parecem ter mais igualdade de poderes de decisão –, pode-se dizer que as agendas substantivas dos dois poderes não são distintas. Não se conclui com isso que não existe conflito entre os poderes, mas sim que a atuação deles se baseia em um princípio de coordenação⁶⁹². Como acontece no modelo parlamentarista, no Brasil a composição ministerial é uma forma de manter a estabilidade na relação com o Legislativo⁶⁹³.

Há de se concordar, então, que entre as ferramentas presidenciais disponíveis para aproximar as agendas estão o poder de agenda, o controle do orçamento e a gestão do gabinete. Mas não só, pois deve-se considerar, ainda, que os poderes partidários - que consistem na capacidade de controlar o próprio partido ou o partido de coalizão - e o uso de instituições informais - como categoria residual marcada pelo cultivo de relações particulares ou de pressões em momentos decisivos - são outros mecanismos importantes de aproximação da atuação dos poderes⁶⁹⁴. De outro lado, por meio de alterações, supressões e adições do Poder Legislativo nos projetos de lei do Poder Executivo, pode-se observar empiricamente essa conjugação de agendas⁶⁹⁵.

Em suma, pode-se perceber que o poder de agenda, a definição orçamentária, a formação de gabinete, os poderes partidários e as instituições informais são instrumentos presidenciais. De outro lado, pode-se identificar como reações do Legislativo⁶⁹⁶ a essas medidas, logo instrumentos legislativos,

⁶⁹² Limongi; Figueiredo, 2009, p. 80-84; Negretto, 2004.

⁶⁹³ Cintra, 2007, p. 67; Amorim Neto; Tafner, 1999, p. 22; Paula, 2016, p. 136.

⁶⁹⁴ Paula, 2016, p. 136-137.

⁶⁹⁵ Freitas, 2013. Essa posição, contudo, não é pacífica. Pode-se ter uma visão crítica do modelo, para entendê-lo instável (ABRANCHES, 2014) ou pautado na capacidade pessoal do Presidente e não em questões institucionais (RENNÓ, 2006; ABRANCHES, 2014). Apesar de reconhecer falhas no modelo, essas ressalvas não parecem decisivas na decisão de veto (MOYA, 2005), motivo pelo qual o modelo de cooperação de agendas entre os poderes permanece válida para o tema desta pesquisa.

⁶⁹⁶ É preciso reconhecer que o Congresso Nacional tem ferramentas para negociar, intimidar e colocar em xeque a autoridade do Executivo (PAULA, 2016, p. 138).

a indicação de ministros, as emendas orçamentárias impositivas, as emendas legislativas às propostas originais do Executivo e as relações informais com o Presidente ou com ministros. A junção dos instrumentos presidenciais com os instrumentos de reação legislativa forma uma agenda conjunta dos poderes. Já que o veto está localizado dentro dessa relação entre Executivo e Legislativo, a aproximação de agendas é um elemento que precisa ser considerado.

Há aqui mais um ponto a ser ressaltado: o Poder Executivo não se resume ao Presidente da República. Isso porque o Poder Executivo é um ator coletivo e não individual⁶⁹⁷. Tanto é assim que mesmo em projetos de lei enviados pelo Poder Executivo, há casos de vetos na proposta original. O mesmo Executivo que enviou o projeto vetou dispositivos ao final do trâmite legislativo⁶⁹⁸. Isso permite concluir que a decisão de veto não é solipsista e exclusiva do Presidente da República. O veto não se materializa em uma vontade singular (Presidente da República) oposta a uma vontade coletiva⁶⁹⁹ (Legislativo), já que o Poder Executivo também é marcado pela coletividade (Presidente da República e sua composição ministerial)⁷⁰⁰. Há um arranjo político⁷⁰¹ que necessariamente afeta esse processo, podendo ocasionar o veto de um artigo enviado pelo mesmo Poder Executivo, sem que isso pareça esquizofrênico⁷⁰². A justificativa está no modelo brasileiro⁷⁰³ materializado em um presidencialismo de coalizão. Há, nele, uma simbiose entre as agendas dos poderes Legislativo e Executivo.

⁶⁹⁷ Freitas, 2013, p. 20.

⁶⁹⁸ No período de Fernando Henrique Cardoso ao Governo Lula, o Executivo vetou 89 dispositivos propostos por ele mesmo (FREITAS, 2013, p. 140-141).

⁶⁹⁹ Há de se concordar que a mora legislativa da não-apreciação não pode ser creditada apenas ao Presidente do Senado Federal, ou seja, ao Presidente do Congresso Nacional, pois isso seria uma simplificação de um processo mais complexo que acontece dentro do Legislativo. Cf. Pereira M., 2013.

⁷⁰⁰ Pereira, 2016; Pereira M., 2013.

⁷⁰¹ Para entender melhor este processo decisório político, sob as lentes da ciência política, ver: Grohmann (2003) e Lamounier (2005).

⁷⁰² Há de se concordar com Moya (2005), visto que um projeto de lei pode ter sido enviado pelo Poder Executivo com falhas, vícios ou inadequações que só poderiam ter sido percebidos após a sua aprovação pelo Legislativo. Não haveria, portanto, nada de errado em vetar tais dispositivos constante no projeto original.

⁷⁰³ Para entender o presidencialismo brasileiro, ver: Cintra, 2007.

O conceito de presidencialismo de coalizão foi concebido por Sérgio Abranches⁷⁰⁴ e se pauta na peculiaridade do federalismo brasileiro, apto a gerar mais crises. Para resolver esse problema do modelo, seria necessário conjugar a questão partidária com a federativa, em uma proposta de coalizões heterogêneas. Ocorre que a concepção inicial de Abranches foi desenvolvida antes da Constituição de 1988, e por isso previa uma instabilidade que pôde ser contida pelos instrumentos constitucionais trazidos no novo desenho constitucional⁷⁰⁵. Fernando Limongi⁷⁰⁶ contribuiu com esse debate ao desfazer a ideia equivocada de que existiria uma distância entre os Poderes Legislativo e Executivo. Busca com isso demonstrar a viabilidade de um conceito mais concreto para o presidencialismo de coalizão brasileiro. Conjuga, para tanto, os instrumentos institucionais com a formação de coalizões governamentais⁷⁰⁷, por meio da divisão das pastas ministeriais entre os partidos políticos que compõem o congresso, formando, com isso, maiorias legislativas que lhe conferem sustentação ao governo⁷⁰⁸. O partido político que assume a pasta ministerial passa a ter um papel de responsável pela formulação e pela implementação das políticas públicas respectivas⁷⁰⁹ e passa a se importar com os resultados de sua atuação.

Por meio da análise quanto ao índice de sucesso presidencial após a Constituição de 1988, Limongi⁷¹⁰ chega à conclusão de que os partidos se organizam e garantem o apoio ao Executivo. Demonstra a aproximação do

⁷⁰⁴ 1988.

⁷⁰⁵ Cintra, 2007, p. 66-67.

⁷⁰⁶ 2006. No mesmo sentido, Freitas, 2013.

⁷⁰⁷ Coalizão governamental é um acordo político ou aliança interpartidária para alcançar um fim comum. Por meio das coalizões de governo, os acordos assumem alguma estabilidade, visto que os partidos que a compõem passam a dividir as responsabilidades da gestão. Assumem, assim, o risco do insucesso (FREITAS, 2013, p. 64).

⁷⁰⁸ Freitas, 2013, p. 19-23; Moya, 2005, p. 13-16. Para atestar essa afirmação, a pesquisa empírica demonstrou a força do relator para fazer emendas e que 82% das vezes em que um partido altera um projeto em uma das casas, não faz novas alterações na outra (FREITAS, 2013, p. 127).

⁷⁰⁹ Freitas, 2013, p. 23.

⁷¹⁰ 2006.

modelo brasileiro com o parlamentarismo, ante a influência do Poder Executivo no controle da pauta decisória legislativa. Uma forma de garantir um governo de coalizão é a distribuição de pastas ministeriais para partidos, como concessões a serem feitas em detrimento do partido do Presidente. Não se limita tal estratégia, entretanto, a uma entrega de uma pasta, mas sim à assunção da responsabilidade de ser governo, com a participação na formulação das políticas públicas e eventual responsabilização política pelos seus fracassos⁷¹¹.

Especificamente quanto à pauta ambiental, parece caber uma ressalva a essa explicação de Limongi. Em ambiental, mais do que o poder partidário, as facções partidárias⁷¹², pautadas em ideias e valores, parecem desempenhar um papel diferenciado nas decisões desta política pública⁷¹³. Permanece, portanto, a conclusão de que haveria cooperação entre os poderes, mas o papel central desta articulação, na pauta ambiental, não estaria nos partidos políticos, mas sim nas coalizões. Há, inclusive, pesquisa sobre florestas e biodiversidade em que foram identificadas⁷¹⁴ quatro coalizões⁷¹⁵ (tecnocrata esclarecido, socioambientalista, desenvolvimentista moderno e desenvolvimentista tradicional) que parece se amoldar ao objeto desta pesquisa. Essa pesquisa parece atestar o protagonismo dos arranjos de coalizão, na pauta ambiental, afastando a noção de um protagonismo partidário.

Isso não retira a importância da composição ministerial pelos partidos políticos, mas confere maior relevância à pertinência temática de cada ministério. Dá-se, com essa constatação, maior destaque às coalizões ideológicas⁷¹⁶ que

⁷¹¹ Limongi; Figueiredo, 2009, p. 87-98.

⁷¹² Abranches, 2014.

⁷¹³ Araújo, 2007, p. 206-211.

⁷¹⁴ Idem.

⁷¹⁵ Cf. "As coalizões são conjuntos de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que, além de compartilhar um sistema de crenças políticas, detêm determinados recursos." (ARAÚJO, 2007, p. 227).

⁷¹⁶ Araújo, 2007. Na pauta ambiental, especialmente, há uma participação relevante da sociedade civil na estrutura governamental. Não só influenciadora, mas grande parte dos representantes de organizações não-governamentais ambientais em certos momentos passam a fazer parte do Governo, ocupando cargos relevantes para a definição da pauta (FRANCO;

influenciam estes ministérios e mais espaço para o protagonismo do Presidente da República na decisão final. O Presidente recupera parte do seu protagonismo, pois os ministérios defendem suas respectivas pautas e abrem, assim, espaço para ele arbitrar o conflito de interesses, decidindo que disposições vetar. Em síntese, haverá um ambiente de disputa entre preservacionistas, conservacionistas, desenvolvimentistas e socioambientalistas que transparece na competência de cada ministério. Prova disso é perceber que a coalizão socioambientalista – que se mostrou dominante entre 1992 a 2006 – tem mais membros dessa corrente em posição de autoridade⁷¹⁷. Exatamente por isso, a contextualização das políticas públicas ambientais desenvolvida na seção 1.2 desta tese identificou essa orientação nas decisões do Poder Executivo neste período. Neste embate de forças, o Presidente recupera o papel decisório, apesar de não esquecer de que a sua escolha terá efeitos políticos e que as coalizões temáticas ambientais fazem parte do seu governo.

Pode-se dizer, ainda, que a autonomia presidencial neste processo depende do ciclo em que o governo se encontra. Sérgio Abranches⁷¹⁸ busca explicar os ciclos do presidencialismo, para indicar, a partir deles, o grau de autonomia decisória do Presidente. O ciclo centrípeto seria o que daria maior autonomia presidencial, seguido da fase de ambivalência – a inspirar cuidados – e a fase centrífuga, na qual o apoio político rui. Os aspectos considerados para a definição do ciclo são popularidade, corrupção e estabilidade econômica. Apesar de o momento histórico-político desenvolvido na seção 2.2 desta tese ajudar a compreender este processo, identificando os respectivos ciclos que

DRUMMOND, 2009, p. 65-70). Trata-se de uma tendência global do movimento ambientalista, que não se restringe à conscientização, mas sim no uso de estratégias para influenciar a legislação e as atitudes do governo sobre a pauta (CASTELL, 2008, p. 163).

⁷¹⁷ Araújo, 2007, p. 228. Os resultados demonstraram que “Até 1998, a coalizão dos tecnocratas esclarecidos era dominante. Entre 1999 e 2002, os dados apontaram para um período de transição. A partir de 2003, consolidou-se o domínio dos socioambientalistas.”

⁷¹⁸ 2014.

podem influenciar a decisão presidencial, parece que estes efeitos impactam um pouco menos na decisão dos vetos

A posição hegemônica de poder da Presidência, característica do ciclo na fase centrípeta⁷¹⁹, não se mantém por todo o período estudado – como parece demonstrar o processo do Código Florestal⁷²⁰ –, mas isso não retira o maior protagonismo presidencial⁷²¹, característico do veto. Sabe-se que o Presidente da República se preocupa com os efeitos do veto no Legislativo, mas o desenho institucional dos vetos brasileiros parciais⁷²² e a histórica manutenção deles pelo Congresso Nacional sem apreciação⁷²³ parece demonstrar que há incentivo para a utilização dele, de maneira mais autônoma.

Reconhece-se, portanto, por um lado, a existência de uma relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, composto de facções temáticas, além de sua reprodução dentro da composição ministerial, como influente do processo decisório do veto⁷²⁴. Há, ainda, que se considerar o ciclo político. Por outro lado, contudo, o desenho institucional do veto e a prática legislativa de não-apreciação parecem manter certa autonomia decisória presidencial, o que demonstra o grau de complexidade do instrumento⁷²⁵.

⁷¹⁹ Abranches, 2014a.

⁷²⁰ Pereira A., 2013.

⁷²¹ Cabe reconhecer que o Governo Dilma Rousseff passou da fase de ambivalência para a fase centrífuga (ABRANCHES, 2014), com o desfecho do *impeachment*, diante dos problemas econômicos do Brasil e da incapacidade pessoal da Presidente na condução política.

⁷²² Como neles, não há efeito suspensivo e a parte sancionada do projeto de lei será imediatamente promulgada, gerando alterações sociais, o tempo passa a correr contra o parlamentar, já que as novas demandas não cessarão e o veto ficará esquecido no tempo (PEREIRA, 2016, p. 39).

⁷²³ Limongi, 2006, p. 242-243. Outro importante fator de influência é a redução de tempo para promover alterações nas medidas provisórias (MOYA, 2005, p. 69).

⁷²⁴ As propostas da oposição são duas vezes mais vetadas que as da coalizão (FREITAS, 2013, p. 144). Esta posição, contudo, não é pacífica, pois na pesquisa desenvolvida por Maurício Moya (2005, p. 23) não se verificou significância na relação da oposição com a ocorrência de vetos parciais.

⁷²⁵ Há, ainda, fatores exógenos como tamanho da coalizão do Governo, a popularidade do Presidente e o calendário eleitoral (MOYA, 2005, p. 96-154) que também podem influir no processo decisório, mas como a pesquisa pretende fazer uma avaliação jurídica, serão apenas considerados como possíveis variáveis do processo político.

Exatamente por tais motivos, a argumentação de tais decisões retoma o seu papel de destaque.

Os argumentos dos vetos permanecem sendo importantes no desfecho dos momentos de conflito⁷²⁶. Apesar de existir uma cooperação⁷²⁷ entre os poderes, os vetos, por sua natureza, materializam-se em um momento de dissidência entre eles. Neste contexto, a justificativa para a decisão presidencial – seja internamente, seja na relação com o Legislativo⁷²⁸, ou no debate público - pode contribuir para este processo. Não se nega, portanto, a atuação estratégica do Executivo⁷²⁹, mas mesmo neste processo a justificativa para a decisão que foi tomada merece destaque, pois será racional e ao mesmo tempo politicamente motivada. Em outras palavras, dar bons argumentos pode incrementar o princípio de cooperação dentro do Poder Executivo e na sua relação com o poder Legislativo, mesmo que isso ocorra em um momento de conflito como o veto.

Exatamente por isso, cabe explicar que o conceito de argumentação possui os seguintes elementos⁷³⁰: a) sempre se refere à linguagem, pois ocorre quando se defende ou combate uma tese com base em razões (no caso desta pesquisa, razões para se vetar ou se sancionar um projeto de lei); b) pressupõe

⁷²⁶ Shugart e Carey (1992) chama este momento de crise do veto como poder agenda negativo ou reativo. Andrea Freitas (2013), por sua vez, identifica que na visão tradicional o veto é visto como uma indicação de um conflito de poder. No entanto, demonstra em seu trabalho, com o exemplo da Lei que criou a ANA – Agência Nacional de Águas, que há de se considerarem as complexidades interna deste processo para entender melhor o seu significado. Marcos Pereira (2016, p. 42) concorda que o momento do veto não representa conflito entre Executivo e Legislativo, porque se trata de uma arena de conflitos deserta, processo decisório incompleto, marcado pela não-decisão do Legislativo.

⁷²⁷ Esta pesquisa se alinha à visão de Poder Executivo proposta por Limongi e Figueiredo (2009, p. 80-84), distanciando-se da proposta de Santos (1997), pois não parecem existir duas agendas conflitantes entre o Legislativo e o Executivo. Ocorre uma espécie de simbiose entre os poderes, mas que não exclui a ocorrência de disputas e conflitos. Há uma agenda da maioria e não uma agenda imposta pelo Poder Executivo.

⁷²⁸ Há, inclusive, uma correlação entre esses dois campos. Como demonstram Limongi e Figueiredo (2009, p. 96-98), a distribuição das relatorias setoriais pelos partidos tem correspondência com a distribuição dos ministérios, como os estudo do Governo Fernando Henrique Cardoso demonstraram.

⁷²⁹ Limongi; Figueiredo, 2009, p. 87-89.

⁷³⁰ Atienza, 2013, p. 109-110.

um problema, uma questão, com respostas baseadas em razões apropriadas (em outras palavras, o projeto de lei pretende resolver um problema social e os argumentos empregados para sancionar ou vetar apresentam razões para endossar ou não a solução legislativa proposta pelo Congresso Nacional); c) supõe um processo, uma atividade como produto ou resultado (no caso, as razões políticas e jurídicas pretendem ensejar uma decisão de veto ou sanção, a ser avaliada não só pelo Presidente da República, mas também pelo Congresso Nacional e por toda sociedade); e d) é uma atividade racional, orientada a um fim e com critérios para avaliá-la (busca-se, portanto, convencer racionalmente toda a população, o que inclui o Presidente da República, com os argumentos da burocracia, e o Congresso Nacional, com os argumentos do Presidente da República).

Como já foi explicado, as concepções sobre a argumentação podem ser divididas em formal⁷³¹, material⁷³² e pragmática⁷³³. Contudo, a teoria *standard* da argumentação, pano de fundo deste trabalho, integra essas concepções, passando a utilizá-las como dimensões, com maior ou menor peso, a depender do contexto ou da perspectiva⁷³⁴. Apesar de reconhecer a importância do contexto de descoberta⁷³⁵, a pesquisa se concentrará no contexto de justificação⁷³⁶ das decisões. A tese centra-se no fato de que argumentação visa

⁷³¹ A concepção formal trabalha com a argumentação como uma série de enunciados, sem interpretá-los. Abstrai o conteúdo ou a verdade das premissas e da conclusão. É uma atividade, não um resultado. Descreve condições para o raciocínio ser válido, pautada na lógica formal (ATIENZA, 2013, p. 110).

⁷³² A concepção material entende que o essencial não é a forma, mas sim o que torna os enunciados verdadeiros e corretos. Responde, portanto, ao que devemos fazer ou no que acreditar. Centra-se nas premissas e na conclusão. Não basta o formal, exigindo-se o substantivo, a lógica material (ATIENZA, 2013, p. 110-111).

⁷³³ A concepção pragmática vê a argumentação como uma atividade linguística, complexa. Os seus problemas são a persuasão de um auditório ou a interação para se chegar a um acordo sobre problema prático ou teórico. Os enunciados são aceitos, pois sem esses acordos, não há atividade. Buscam-se persuasão ou concordância do outro sob certas regras (ATIENZA, 2013, p. 111).

⁷³⁴ Atienza, 2013, p. 113.

⁷³⁵ São os motivos que levam o juiz a decidir, que explicam as causas (ATIENZA, 2013, p.114-115).

⁷³⁶ São os motivos para considerar algo aceitável, justificado (ATIENZA, 2013, p. 114-115).

a uma escolha, entre as possíveis, propondo e justificando a solução⁷³⁷. Como já dito, Poder Executivo precisa justificar suas decisões⁷³⁸.

Esse dever de motivação - justificação – pode evidenciar a pertinência do material de pesquisa eleito. Poucos sabem que para a apreciação do autógrafo do projeto de lei, pelo Presidente da República, existe toda uma estrutura funcional dentro da Presidência da República que organiza esse processo, prevista em linhas gerais na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003⁷³⁹, revogada no transcurso deste trabalho pela Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017⁷⁴⁰. A mensagem de veto é apenas a ponta do *iceberg*⁷⁴¹ na tomada de decisão política.

Quando o projeto de lei é encaminhado pelo Congresso Nacional ao Presidente da República, ele é recebido pela Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR), da Secretaria de Governo da Presidência da República (SG). Isso ocorre porque a SG/SUPAR é o órgão competente para articular a política do governo junto ao Congresso Nacional e coordenar as discussões dentro do Poder Executivo para a definição das prioridades legislativas, bem como a condução do relacionamento do governo com os partidos políticos⁷⁴². Logo, o processo de elaboração legislativa no âmbito do Executivo é coordenado

⁷³⁷ Perelman; Tyteca, 1996, p. 70.

⁷³⁸ Atienza, 2004b, p. 4.

⁷³⁹ Brasil.

⁷⁴⁰ Brasil. Para entender o desenho organizacional do Poder Executivo, ver: Pereira M., 2013, p. 31-32; Paula, 2016, p. 98-104.

⁷⁴¹ Visto que a maior parte do processo decisório, como o gelo, permanece invisível (PEREIRA M., 2013, p. 36).

⁷⁴² Nesse sentido, o art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003, estabelece: “Art. 3º À Secretaria de Governo da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: I - na condução do relacionamento do Governo federal com o Congresso Nacional e com os partidos políticos; (...)” (BRASIL). Este dispositivo foi substituído pelo art. 5º, inciso I, alínea “d”, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Apesar da revogação, a diretriz permanece a mesma, Cf. “Art. 5º À Secretaria de Governo da Presidência da República compete: I - assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (...) d) na condução do relacionamento do governo federal com o Congresso Nacional e com os partidos políticos; e (...)” (BRASIL).

pela SG, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República⁷⁴³, para a elaboração de mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional sobre os vetos presidenciais e seus argumentos. Nesse sentido o Decreto nº 9.137, de 21 de agosto de 2017⁷⁴⁴:

Art. 9º À Subchefia de Assuntos Parlamentares compete: (...)

III - coordenar a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal em seu relacionamento com o Congresso Nacional;

IV - consolidar informações e pareceres proferidos por órgãos e entidades da administração pública federal sobre proposições do Congresso Nacional;

V - participar do processo de elaboração de mensagens do Poder Executivo federal ao Congresso Nacional e de proposição de vetos presidenciais; e

Conjugada essa competência da SUPAR, com a previsão art. 52 do Decreto nº 4.176⁷⁴⁵, substituído pelo art. 44 do Decreto nº 9.191, de 1 de

⁷⁴³ Nesse sentido, o art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003, estabelece: “Art. 2º À Casa Civil da Presidência da República compete: I - assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (...) b) na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; (...)” (BRASIL). Este dispositivo foi substituído pelo art. 3º, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Apesar da revogação, a diretriz permanece a mesma, cf. “Art. 3º À Casa Civil da Presidência da República compete: I - assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (...) b) na verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade dos atos presidenciais; c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; (...)” (BRASIL).

⁷⁴⁴ Brasil. Este Decreto foi editado no curso da elaboração desta tese. Antes, a regulamentação deste processo estava no Anexo I do Decreto nº 8.579, de 26 de novembro de 2015, que no art. 14 expressamente definia: “Art. 14. À Subchefia de Assuntos Parlamentares compete: [...] III - articular-se com o Gabinete da Secretaria de Governo da Presidência da República e com a Casa Civil da Presidência da República na elaboração de mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional e na proposição de vetos presidenciais; (...)”.

⁷⁴⁵ Brasil, 2002. Este dispositivo foi revogado com a edição do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Apesar disso, a nova redação do art. 44 do Anexo I, do novo Decreto permanece estabelecendo o mesmo procedimento e prazo.

novembro de 2017, pode-se compreender que, após o recebimento do autógrafo, compete à SUPAR (Subchefia integrante da estrutura da SG) solicitar aos ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto de lei. Isso significa que quando chega do Congresso Nacional o projeto de lei aprovado, cabe à SUPAR enviá-lo aos ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal para que se manifestem⁷⁴⁶ no prazo máximo de dez dias sobre tema objeto de avaliação normativa. São eles que apresentarão as justificativas para uma decisão de veto presidencial. Nesse sentido, o art. 44:

Art. 44. Na apreciação de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Governo da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal as informações que julgar convenientes para instruir o exame do projeto de lei.

Parágrafo único. Exceto quando houver determinação em contrário, os Ministérios e os demais órgãos da administração pública federal enviarão as informações solicitadas no prazo de dez dias.⁷⁴⁷

A consulta não irá para todos os ministérios da Esplanada, pois para alguns o assunto do projeto de lei não lhes será pertinente. Em outras palavras, apenas aqueles que possuem conhecimento técnico sobre o tema do projeto de

⁷⁴⁶ Eis uma forma concreta de um partido político que comanda uma pasta ministerial ou secretaria assumir a sua responsabilidade por dirigir a política pública que está sob o seu controle. A distribuição de ministério para a formação de um governo de coalizão não se limita ao recebimento dos benefícios e bônus do cargo, mas também aos possíveis revesses políticos que sobrevenham na política pelo qual o partido agora é responsável (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 88-89).

⁷⁴⁷ Brasil, 2017. A redação do art. 52 do Decreto nº 4.176/2002, que regulamentava o tema, era a seguinte: “Art. 52. Na apreciação de projetos de lei, enviados pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção, compete à Secretaria de Assuntos Parlamentares da Secretaria-Geral da Presidência da República solicitar aos Ministérios e aos demais órgãos da Administração Pública Federal as informações que julgar convenientes, para instruir o exame do projeto. § 1º Salvo determinação em contrário, os Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal examinarão o pedido de informações no prazo máximo de dez dias.” (BRASIL, 2002a) Cf. Pereira M., 2013, p. 38-41.

lei serão consultados. Podia-se, ainda, no período em que estava vigente o Decreto nº 4.176, de 2002, consultar outras instituições⁷⁴⁸. A Presidência da República, além de receber a manifestação dos ministérios, também incentivava a participação popular, recebendo dúvidas ou a opinião das pessoas sobre assuntos relacionados ao governo, por meio de cartas, ofícios ou pela sua ouvidoria. Estas manifestações eram recebidas pelo protocolo interno e encaminhadas aos órgãos competentes para uma consolidação das razões sobre a matéria.

A Casa Civil é um órgão da Presidência da República que veio adquirindo centralidade na coordenação política depois da Constituição de 1988⁷⁴⁹. Em virtude de suas competências, e por estar dentro da estrutura funcional da Presidência da República, o que facilita a articulação com o Presidente, é quem presta assessoria direta e imediata ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições (Decreto nº 8.889, de 26 de outubro de 2016, art. 1º, I, do ANEXO I)⁷⁵⁰. Ela completa o complexo processo de formação de razões (técnicas e jurídicas) que ocorre entre os ministérios e secretarias, de um lado, e os órgãos de assessoria direta do Presidente da República, do outro lado. O esquema abaixo tenta sistematizar esse fluxo administrativo que ocorre no processo de decisão sobre a sanção e o veto:

⁷⁴⁸ Cf. “Art. 52, (...) § 2º Quando necessárias informações do Poder Judiciário e do Ministério Público, compete ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República solicitá-las, com indicação da data em que a proposta de sanção ou veto deve ser apresentada ao Presidente da República.” (BRASIL, 2002).

⁷⁴⁹ Cunha, 2012, p. 73.

⁷⁵⁰ Cf. Art. 1º “ À Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, compete: I - assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: a) na coordenação e na integração das ações do Governo federal; b) na verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade dos atos presidenciais; c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; (...)” (BRASIL, 2016).



Figura 1 - Trâmite burocrático da sanção e veto

Para a finalidade desta tese, deve-se saber que dentro da Casa Civil estão a Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) e a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), que são responsáveis por fundamentar tecnicamente os motivos da decisão do Presidente da República em sancionar ou vetar o projeto de lei submetido à apreciação⁷⁵¹.

A Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) fará a análise final jurídica do projeto de lei, ou seja, a verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade. A SAJ emite um parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de ato normativo (art. 36 do Decreto nº 4.176, de 2002; art. 25, inciso IV, do Decreto nº 9.191, de 2017). Já Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) fará a análise final de mérito do projeto de lei. Em outras palavras, a SAG avaliará a oportunidade e a compatibilidade das

⁷⁵¹ Pode-se dizer que a SAJ e SAG desempenham a tarefa de supervisão e avaliação dos estudos prévios produzidos pelos órgãos setoriais e sugestões normativas (PAULA, 2016, p. 290-291).

propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais (art. 35 do Decreto nº 4.176, de 2002; art. 24, inciso I, do Decreto nº 9.191, de 2017). Nesse sentido:

Análise de mérito

Art. 24. Compete à Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República:

I - examinar as propostas de ato normativo quanto ao mérito, à oportunidade, à conveniência e à compatibilização da matéria neles tratada com as políticas e as diretrizes do Governo;

II - articular-se com os órgãos interessados para efetuar os ajustes necessários nas propostas de atos normativos;

III - solicitar informações, quando julgar conveniente, aos órgãos da administração pública federal, para instruir o exame dos atos normativos sujeitos à apreciação do Presidente da República; e

IV - disponibilizar orientações de apoio à elaboração dos pareceres de mérito.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso III do caput, os órgãos da administração pública federal que não participaram da elaboração da proposta de ato normativo deverão examinar a matéria objeto da consulta no prazo fixado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, sob pena de se presumir concordância com a proposta de ato normativo.

Análise jurídica

Art. 25. Compete à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República:

I - proceder à revisão final da redação e da técnica legislativa da proposta de ato normativo, inclusive retificando incorreções de técnica legislativa, inadequações de linguagem, imprecisões e lapsos manifestos;

II - coordenar as atividades de elaboração, de redação e de tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República;

III - articular-se com os órgãos proponentes, e com suas unidades jurídicas, sobre assuntos de natureza jurídica que envolvam atos presidenciais;

IV - emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de ato normativo, observadas as atribuições do Advogado-Geral da União previstas no art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; e

V - preparar o despacho presidencial e submetê-lo ao Presidente da República ⁷⁵².

Enquanto a SUPAR terá o papel de compilar as manifestações de toda a estrutura do Poder Executivo sobre a matéria objeto de proposta normativa, de posse de tal material, as subchefias que compõem a Casa Civil farão a consolidação das informações, sejam jurídicas ou de mérito, para colaborar com a tomada de decisão final do Presidente de República⁷⁵³. As manifestações conclusivas da SAG e da SAJ se pautam naquilo que é recebido dos ministérios e secretarias.

Eis abaixo um exemplo esquematizado de como ocorre esse processo decisório sobre o veto, por dentro do Poder Executivo:

⁷⁵² Brasil, 2017. Os arts. 35 e 36 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002 (BRASIL, 2002a), estabeleciam o seguinte: “Art. 35. Compete à Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil: I - examinar os projetos quanto ao mérito, à oportunidade e à conveniência política, mesmo no tocante à compatibilização da matéria neles tratada com as políticas e diretrizes estabelecidas pelas Câmaras do Conselho de Governo; II - articular com os órgãos interessados para os ajustes necessários nos projetos de atos normativos; e III - solicitar informações, quando julgar conveniente, a outros Ministérios e a órgãos da Administração Pública Federal, para instruir o exame dos atos normativos sujeitos à apreciação do Presidente da República. Parágrafo único. No caso do inciso III, os Ministérios e os órgãos da Administração Pública Federal que não participaram da elaboração do projeto deverão examinar a matéria objeto da consulta, impreterivelmente, no prazo fixado pela Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil, sob pena de concordância tácita com a proposta de ato normativo. Art. 36. Compete à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil emitir parecer final sobre a constitucionalidade e legalidade dos projetos de ato normativo, observadas as atribuições do Advogado-Geral da União previstas no art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993”.

⁷⁵³ Como para a retórica, o auditório é o conjunto de pessoas a que se pretende influenciar com a argumentação (PERELMAN; TYTECA, 1996, p. 21), pode-se dizer que a SAJ é o auditório jurídico, para quem as consultorias jurídicas endereçarão seus argumentos e a SAG é o auditório de mérito que as áreas técnicas encaminharão suas argumentações, no intuito de convencê-los, e, por fim, de persuadir o Presidente da República. Em seguida, esses argumentos serão encaminhados ao Congresso Nacional como razões de uma mensagem de veto.

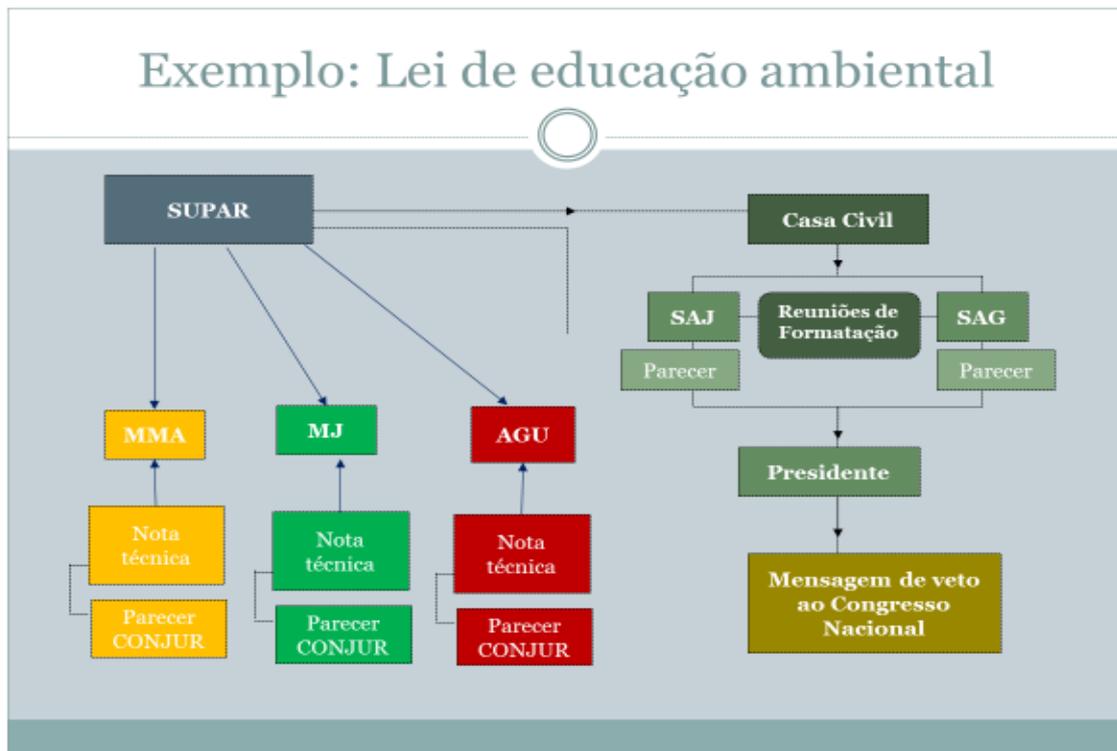


Figura 2 - Exemplo da Lei de Educação Ambiental

A demonstração da quantidade de participantes e da complexidade desse processo permite atestar a riqueza do material de pesquisa. Como dito anteriormente, não se trata de uma decisão binária – sim ou não – do Presidente da República⁷⁵⁴. Há uma reflexão – pautada em razões – para a tomada de decisão. Então, os argumentos empregados neste processo – que talvez nem sejam do conhecimento público – materializa-se em um objeto de pesquisa interessante, por meio do qual a teoria da argumentação jurídica pode contribuir com a pesquisa jurídica.

Com tal processo, reconectam-se, dentro do Direito, as fases legislativas e judiciária, tendo o Poder Executivo como elo neste processo. Pode-se, assim,

⁷⁵⁴ Sabe-se, contudo, que o Presidente poderá decidir contrariamente a todas as razões elencadas no processo decisório (PEREIRA M., 2013, p. 41), mas isso não significa que o processo argumentativo em desenvolvimento não seja importante para a tomada de decisão.

enriquecer a prática do Direito e conceber novas perspectivas para a implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em um Estado de Direito Ambiental pautado na sustentabilidade possível e das políticas públicas ambientais. Percorrido o itinerário de questões indispensáveis à execução da pesquisa, parte-se, em seguida, para a execução e a apresentação de seus resultados.

4. ARGUMENTAÇÃO PARA SANCIONAR OU VETAR EM MATÉRIA AMBIENTAL

Neste capítulo serão apresentadas as opções metodológicas da pesquisa e os resultados na análise e avaliação das mensagens de veto ambientais e da exposição de motivo do Código Florestal, bem como dos subsídios para a decisão sobre os projetos de leis ambientais de 1998 a 2016. Inicia-se, então, no próximo tópico, a explicação sobre a metodologia.

4.1 UMA EXPLICAÇÃO METODOLÓGICA

Fazer pesquisa no Brasil é um enorme desafio. O acesso aos dados, apesar de existir a Lei nº 12.527, de 2012, que garante esse direito ao cidadão, é kafkiano⁷⁵⁵.

Parte do material empregado nesta pesquisa foi acessado durante o período de quatro anos em que esta autora trabalhou na SAJ, onde teve oportunidade de conhecer os trâmites internos do Poder Executivo. Na elaboração de decretos regulamentares, uma das fontes possíveis para se entender o sentido da lei a ser regulamentada eram exatamente as manifestações das áreas técnicas e das consultorias jurídicas dos ministérios, bem como os pareceres SAG e SAJ sobre os projetos de lei. Como já foi dito na introdução, a ideia desta pesquisa só ocorreu por conta da experiência profissional desta autora na Casa Civil, oportunidade em que pôde constatar a riqueza desse material.

Como se trata de documentos públicos, ainda na fase de elaboração do projeto de pesquisa foi solicitado o empréstimo do material conhecido como “bagaço” das leis, para a extração de cópias. O bagaço, como já pontuado, são

⁷⁵⁵ Franz Kafka foi um escritor, autor de romances e contos. Por conta de uma de suas obras (O Processo), o termo kafkiano é utilizado para os casos em que a burocracia subjuga as pessoas, geralmente de forma surreal, causando distorção, falta de sentido e impossibilidade de ajuda, o que parece se adequar ao caso.

todos os documentos recebidos pela SG, não só dos ministérios, mas também da sociedade civil, para a tomada de decisão sobre a sanção ou veto dos projetos de lei. Esse material (Tabela 8) correspondeu a cerca de 5.000 páginas referentes aos seguintes processos administrativos:

Processo Administrativo	Assunto	Projeto de Lei
00001.003507/2012-57	MP do Código Florestal	PLC nº 21/12 (MP nº 571/12)
00001013196/2005-13	Código Florestal	PL nº 1.876/99 (nº 30/11 no SF)
00022.000012/2009-22	Mudança do Clima	PL nº 18/07 (nº 283/09 no SF)
00001.002012/2009-22	Pesca e Aquicultura	PL nº 687/95 (nº 29/03 no SF)
00001.010342/1997-51	Mata Atlântica	PL nº 3.285/92 (nº 107/03 no SF)
00001.008547/2006-47	Saneamento Básico	PL nº 7.361/06 (nº 219/06 no SF)
00001.001209/2005-01	Florestas Públicas	PL nº 4.776/05 (nº 62/05 no SF)
s/n	Nova Lei de Biossegurança	PL nº 2401/03 (nº 09/04 no SF)

Tabela 8 - Processos administrativos dos bagaços dos projetos de lei ambientais

Acontece que o material coletado naquele período não estava completo. Os pareceres SAJ e SAG, por exemplo, não estavam nos processos inseridos no bagaço das leis. Não houve, em alguns casos, muito apuro na organização documental. Exatamente por esse motivo, em 01.12.2016, foi formulado o pedido LAI⁷⁵⁶ nº 00077001381201626, à Casa Civil para ter acesso aos pareceres e às notas técnicas SAG e SAJ dos seguintes projetos de Lei:

Lei	Assunto	Projeto de Lei
Lei nº 13.123/2015	Patrimônio Genético	PL nº 7.735/14 (nº 02/15 no SF)
Lei nº 12.727/2012	MP do Código Florestal	PLC nº 21/12 (MP nº 571/12)
Lei nº 12.651/2012	Código Florestal	PL nº 1.876/99 (nº 30/11 no SF)
Lei nº 12.187/2009	Mudança do Clima	PL nº 18/07 (nº 283/09 no SF)
Lei nº 11.959/2009	Pesca e Aquicultura	PL nº 687/95 (nº 29/03 no SF)
Lei nº 11.428/2006	Mata Atlântica	PL nº 3.285/92 (nº 107/03 no SF)

Tabela 9 - Conteúdo do primeiro pedido de LAI

⁷⁵⁶ Lei de Acesso à Informação.

Não houve, contudo, nenhum e-mail de resposta dentro do prazo estipulado na LAI. Então, ao consultar o andamento do pedido LAI no site, havia uma resposta à demanda com o seguinte teor:

Prezada Senhora,
Em atenção ao pedido de informação registrado sob o NUP nº 00077.001381/2016-26, encaminhamos, anexo, Nota SAJ nº 1765-A/2012 referente a Lei nº 12.651/2012. E informo que não houve Notas para os demais atos normativos.

Acontece que essa informação não é verdadeira. As manifestações jurídicas e de mérito são uma obrigação prevista nos artigos 35, I, e 36 do Decreto nº 4.176, de 2002⁷⁵⁷. Não bastasse isso, algumas dessas manifestações estavam no bagaço, extraídas das cópias iniciais, o que reforçava a conclusão de que essa informação não era verdadeira⁷⁵⁸.

No intuito de alcançar o material que faltava, novos pedidos de LAI foram formulados no dia 20 de fevereiro de 2017. Um para cada manifestação, SAG e SAJ, correspondente a cada projeto de lei. Como resposta, a informação prestada pela Casa Civil foi a de que os documentos não foram localizados:

Pedido de Acesso	Assunto	Resposta
00077.000143.2017-84	Parecer SAG sobre o PL nº 7.735/14 (Patrimônio Genético) ⁷⁵⁹	Não localizado ⁷⁶⁰

⁷⁵⁷ Brasil, 2002a.

⁷⁵⁸ Cf. "Science offers an approach to both agreement reality and experimental reality." Tradução livre: "A ciência oferece uma abordagem tanto para a realidade de acordo como para a realidade experimental". Babbie, 1994, p. 18.

⁷⁵⁹ O pedido formulado foi o seguinte: "Solicito o envio do/a parecer/nota técnica emitido pela SAG – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, nos termos do art. 6, II, do Anexo do Decreto n. 8889/2016, quanto à análise de sanção e veto do PL nº 7.735/14 (nº 2/15 no SF), sobre Patrimônio Genético, que deu ensejo à Lei nº 13.123/2015."

⁷⁶⁰ O texto completo da resposta foi o seguinte: "Prezada Senhora, tendo em vista o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, informamos que não foram localizados pareceres ou notas técnicas produzidos (*sic*) por esta Subchefia, no que se refere à solicitação citada em epígrafe. Esclarecemos que, de acordo com o art. 15 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) e com o art. 21 do Decreto 7.724/2012, há possibilidade de recurso no prazo de 10 (dez) dias, que será dirigido ao Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República. As informações acima foram disponibilizadas pela Casa Civil da Presidência da República.

00077.000144.2017-29	Parecer SAJ sobre o PL nº 7.735/14 (Patrimônio Genético)	Não localizado
----------------------	--	----------------

Tabela 10 - Assunto e respostas dos pedidos de LAI

Como as tentativas pelos meios institucionais foram infrutíferas, foi necessária a ajuda de funcionários públicos da Casa Civil para localizar os documentos - que são públicos - faltantes. Nem todos foram localizados, mas o material está mais robusto e não se restringe ao bagaço.

O acesso ao bagaço das leis sobre Patrimônio Genético foi solicitado do decorrer da pesquisa, por novo pedido de LAI. Em 14.02.2018, a resposta quanto à LAI nº 00077000098201849 foi recebida, após recorrer⁷⁶¹ da primeira resposta de indeferimento. Em 07.12.2018, foi necessária uma nova solicitação para ter acesso ao bagaço da Nova Lei de Biossegurança⁷⁶², pois na execução da pesquisa, as cópias extraídas não contavam com as manifestações. No pretense bagaço só estavam as discussões no Congresso Nacional. Em 21.12.2018, a Casa Civil pediu a prorrogação do prazo para atendimento. Com a mudança de Governo em 2019, nova prorrogação foi solicitada, o que obrigou a exclusão desta matéria nesta tese por ausência de tempo hábil⁷⁶³. Essa decisão tornou-se definitiva com a resposta definitiva da Casa Civil em que reconheceu não ter

Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Palácio do Planalto www.planalto.gov.br/acessoinformacao".

⁷⁶¹ Eis o argumento utilizado no recurso: "Prezados, gostaria de receber os subsídios prestados pelos ministérios e pelas consultorias jurídicas para a decisão presidencial de sanção e veto nos termos do art. 52 do Decreto 4.176/2008. Diversamente do que pedi, recebi as manifestações que encaminharam o PL para a Casa Civil, mas busco com o meu pedido de acesso a manifestação sobre sanção e veto pautados na inconstitucionalidade e interesse público quanto ao Projeto de Lei nº 7.735 de 2014 (nº 2/15 no Senado Federal). Trata-se dos documentos que compõem o chamado 'bagaço do processo de sanção e veto' deste PL que ajudam a subsidiar a decisão presidencial. Ressalto que tais documentos são públicos e que são necessários para a minha pesquisa de doutorado."

⁷⁶² Trata-se dos pedidos LAI nº 00077.001632/2018-34, 00077.001639/2018-56 e 00077.001640/2018-81, formulados em 01.11.2018.

⁷⁶³ Como resposta, em 11.1.2019, a Casa Civil informou o seguinte: "Prezado(a) senhor(a), informamos que o seu requerimento foi reencaminhado ao Serviço de Informações ao Cidadão da Casa Civil da Presidência da República, para tratar do tema objeto do pedido em virtude da MPV Nº 870/2019 E DECRETO Nº 9.678/2019. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão do Palácio do Planalto – www.planalto.gov.br/acessoinformacao".

localizado os pareceres.⁷⁶⁴.

As mensagens de veto, que são quinze, contudo, foram de fácil acesso, pois estão publicadas no site do Portal da Legislação (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>), correspondendo ao seguinte material:

Mensagem de veto	Assunto
MSG 147, de 20 de maio de 2015	Patrimônio Genético
MSG 212, de 25 de maio de 2012	Código Florestal
MSG 484, de 17 de outubro de 2012	MP do Código Florestal
MSG 1.123, de 29 de dezembro de 2009	Mudança do Clima
MSG 503, de 29 de junho de 2009	Pesca e Aquicultura
MSG 1.164, de 22 de dezembro de 2006	Mata Atlântica
MSG 124, de 2 de março de 2006	Florestas Públicas
MSG 9, de 5 de janeiro de 2007	Saneamento Básico
MSG 167, de 24 de março de 2005	Nova Lei de Biossegurança
MSG 967, de 18 de julho de 2000	Unidades de Conservação
MSG 966, de 17 de julho de 2000	ANA
MSG 539, de 27 de abril de 1999	Educação Ambiental
MSG 181, de 12 de fevereiro de 1998	Crimes e Infrações Ambientais
MSG 870, de 6 de agosto de 1997	Recursos Hídricos
MSG 39, de 5 de janeiro de 1995	Antiga Lei de Biossegurança

Tabela 11 - Mensagens de vetos em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016

Pretendia-se, inicialmente, explorar as exposições de motivos das medidas provisórias, traçando uma análise e avaliação entre a exposição de motivo, a razão de veto e os subsídios políticos e jurídicos. Ocorre que, apesar do material reunido contar com sete medidas provisórias, apenas uma dessas

⁷⁶⁴ Como resposta, em 1.2.2019, a Casa Civil informou o seguinte: “Prezado, informamos que não foi localizado em nenhum dos acervos da Presidência da República, assim como no Arquivo central, os pareceres solicitados com as manifestações dos ministérios e das CONJURs sobre a sanção e veto do PL nº 2401/03, que deu ensejo à Lei nº 11.105/2005. Esclarecemos que, de acordo com o art. 15 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) e com o art. 21 do Decreto 7.724/2012, há possibilidade de recurso no prazo de 10 (dez) dias, que será dirigido ao Subchefe da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil da Presidência da República. As informações acima foram disponibilizadas pela Assessoria da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil da Presidência da República. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Palácio do Planalto – www.planalto.gov.br/acesoainformacao”

MPs foi objeto de veto: a do Código Florestal. Por isso, apenas os dados desta exposição de motivo estão organizados abaixo para um tratamento diferenciado na parte de avaliação da argumentação:

Exposição de Motivo	Medida Provisória	Assunto
EMI nº 18 MMA/MDA/ MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU	MP nº 571, de 25 de maio de 2011, convertida na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011	MP do Código Florestal

Tabela 12 - Exposição de motivo da MP do Código Florestal

Este é o material de pesquisa reunido na parte empírica da pesquisa.

Superada a difícil etapa de coleta do material, foi imprescindível uma leitura exploratória⁷⁶⁵ para avaliar os documentos coletados e permitir novas ideias e *insights* na pesquisa. Como quase não há outras pesquisas sobre vetos, menos ainda sobre o tema ambiental de que eventualmente tratem, essa metodologia trouxe novos conceitos e algumas informações interessantes.

Em primeiro lugar, é de se ressaltar que dos 28 projetos de lei ou medidas provisórias analisados, quatorze são da iniciativa do Poder Executivo. Tal conclusão parece relevante, ante uma percepção compartilhada de que o processo legislativo seria tomado pela pauta do Poder Executivo⁷⁶⁶. Apesar de pesquisas demonstrarem que 80% dos projetos de lei transformados em lei serem propostos pelo Executivo⁷⁶⁷, ao menos na pauta ambiental essa premissa

⁷⁶⁵ Cf. “Exploratory studies are very valuable in social scientific research. They are essential whenever a researcher is breaking new ground, and they can almost always yield new insights into a topic for research.” Tradução livre: “Os estudos exploratórios são muito valiosos na pesquisa científica social. Eles são essenciais sempre que um pesquisador está abrindo novos caminhos, e eles quase sempre podem obter novos insights sobre um tema de pesquisa”. Babbie, 1994, p. 85.

⁷⁶⁶ Pedro Abramovay (2010) analisa em sua dissertação de mestrado a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil e, por uma análise empírica da edição de medidas provisórias, demonstra que o Congresso Nacional realiza controle ativo sobre os textos enviados pelo Executivo para concluir que a moldura constitucional brasileira permite o exercício do sistema de freios e contrapesos de acordo com uma visão democrática do princípio de separação de Poderes. Eis um exemplo dessa desmistificação da supremacia do Poder Executivo no processo legislativo.

⁷⁶⁷ Andrea Freitas (2016, p. 87) identificou que 80% dos projetos transformados em leis no Brasil, entre 1988 e 2011, foram propostos pelo Poder Executivo. Apesar disso, não se pode concluir que existe uma anulação da participação do Legislativo, pois as propostas são intensamente

não se mostrou verdadeira. Metade das atuações, na pauta ambiental, são de iniciativa de parlamentares.

O material de pesquisa foi reunido, então, em dois conjuntos: a) material externo; e b) material interno. O primeiro é composto pelas mensagens de vetos encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. Ainda aqui houve espaço separado para a exposição de motivos da MP do Código Florestal. O segundo é composto pelas manifestações de mérito, das áreas técnicas dos ministérios, e de constitucionalidade e juridicidade, das consultorias jurídicas dos ministérios, além dos pareceres SAG e SAJ.

Para o material externo, as unidades de análise⁷⁶⁸ da pesquisa serão as razões de veto das mensagens presidenciais. Essa informação é relevante, pois na análise externa foram examinadas 101 razões de vetos que não significam, necessariamente, o mesmo número de artigos vetados. Às vezes, uma razão de veto pode ensejar o veto de vários artigos de um projeto de lei. Na Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006⁷⁶⁹ (Mata Atlântica), a segunda razão de veto opôs veto aos arts. 21, II e 23, II, do Projeto de Lei nº 3285/2002). Há, portanto, mais do que 101 dispositivos legais vetados.

Apesar de a pesquisa se iniciar com o estudo das razões de veto, foi preciso se preocupar com uma estratégia de análise em que o material externo pudesse, depois, dialogar com o material interno. Por isso, as unidades de análise eleitas foram agrupadas, em suas características e argumentação, em cada tema ambiental. Por exemplo, no caso do tema Mudança do Clima - PL nº

modificadas durante o processo legislativo. 36% dos textos das leis são produzidos dentro do Poder Executivo. Contudo, o índice de proposta de iniciativa do Executivo ser tão diferente dos índices gerais de envio de projeto, pode dar indícios de uma indiferença da pauta ambiental no Poder Executivo.

⁷⁶⁸ Cf. "Units of analysis, then, are these units or things we examine in order to create summary descriptions of all such units and to explain differences among them." Tradução livre: "Unidades de análise, então, são essas unidades ou coisas que examinamos, a fim de criar descrições resumidas de todas essas unidades e para explicar as diferenças entre elas." Babbie, 1994, p. 87.

⁷⁶⁹ Brasil, 2006c.

18/07 (nº 283/09 no SF) -, o material analisado na fase externa foram três razões de veto, materializadas na MSG nº 1.123, de 29 de dezembro de 2009⁷⁷⁰, que é uma das fontes de pesquisa. Na fase seguinte, o material interno estudado foi as manifestações contidas no processo administrativo nº 00022.000012/2009-22, para relacionar cada uma dessas manifestações com a respectiva razão de veto.

No caso do Código Florestal, a relação será mais complexa, associando-se, em primeiro lugar, dois fatores da fase externa (EM e razão de Veto), e em seguida, os argumentos da fase interna (subsídios políticos e jurídicos).

O lapso temporal teve que ser diferente para a análise e avaliação externa e interna.

Para a fase externa, o lapso temporal definido foi de 10 de outubro de 1988 (promulgação da Constituição de 1988) a dezembro de 2016. Decidiu-se, aqui, limitar a pesquisa até 2016, para permitir a sua execução, sem se aproximar em demasia do período da sua conclusão em 2019.

Para a fase interna da pesquisa, o lapso temporal definido foi de 28 de março de 2002 a 31 de dezembro de 2016. Pretendia-se, inicialmente, utilizar o mesmo período para toda a pesquisa (externa e interna), mas tal pretensão se mostrou inviável. Isso porque, apenas após a edição do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, foram estabelecidas “normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal”⁷⁷¹. Não havia, antes, de maneira sistematizada e formalizada em processos administrativos, a oitiva dos ministérios quanto aos aspectos de interesse público e inconstitucionalidade, sobre os projetos de lei.

Cabe ressaltar que a fase de análise externa das razões de veto foi desenvolvida e concluída em 2016, utilizando-se como critério a separação entre

⁷⁷⁰ Brasil, 2009f.

⁷⁷¹ Brasil, 2002a.

a inconstitucionalidade e o interesse público, além dos conceitos gerais da racionalidade legislativa de Manuel Atienza. Os resultados foram publicados em um artigo, na Revista Jurídica da Presidência⁷⁷², para uma avaliação pública dos resultados parciais da pesquisa de doutorado em andamento. Esse ponto precisa ser mencionado, porque os resultados apresentados aqui não são idênticos àqueles do artigo. Isso acontece por três motivos.

O primeiro motivo é o aprofundamento conceitual decorrente da revisão bibliográfica desenvolvida depois daquela publicação. Nos capítulos 1 (constituição verde e sustentabilidade), 2 (interesse público na pauta legislativa ambiental) e 3 (sanção e veto no Poder Executivo e argumentação), foi realizada uma revisão bibliográfica mais profunda, não empreendida anteriormente. No capítulo 1 foi possível construir um conceito de Estado de Direito Ambiental brasileiro, pautado no valor sustentabilidade possível, e esmiuçar os possíveis sentidos dogmáticos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O capítulo 2 é uma inovação, pois naquele artigo não foram analisadas as correntes do ambientalismo e o desenvolvimentismo. Não se avaliaram as razões de veto políticas não-jurídicas naquele trabalho. Apenas com o capítulo 2 desta tese foi viável estabelecer um conceito-base e com isso definir critérios para o interesse público nas hipóteses de razões não-jurídicas.

Na revisita à Teoria de Legislação de Manuel Atienza, os critérios da racionalidade legislativa (i) linguística; ii) jurídico-formal; iii) pragmática; iv) teleológica e v) ética) pareceram insuficientes para um estudo dos vetos. Por essa razão, foram absorvidos por dois desses níveis (ético e jurídico-formal) os elementos centrais dos critérios de coerência e universalidade, da racionalidade judicial. A ordem foi invertida. Foi desenvolvida uma tabela de codificação (a de nº 7) para auxiliar na delimitação dos seus conceitos. Em resumo, para tornar mais seguros os conceitos de cada critério, foi construída uma codificação

⁷⁷² Cirne, Roesler, 2016, p. 17-44.

materializada nas Tabelas 2, 3 e 7 desta tese. Com essa codificação, o intento foi a padronização dos argumentos⁷⁷³. As frases-símbolo (Tabela 4) ajudaram também nesta orientação da pesquisa. Almejou-se, com tal medida, tornar “a estrutura desses argumentos mais clara e compreensível”⁷⁷⁴. A codificação⁷⁷⁵ e as frases-símbolo, portanto, foram o ponto de partida desta nova análise externa das mensagens do veto.

Para definir um código de análise mais próximo da realidade do material de pesquisa, foi necessário fazer depois uma leitura minuciosa⁷⁷⁶ das mensagens de veto. Isso porque, nesta pesquisa, almejou-se juntar a revisão bibliográfica com o detalhamento que uma pesquisa qualitativa⁷⁷⁷ apresenta, para formar um código de análise mais real. Pretendeu-se, então, unir a dedução da fase de codificação dos primeiros capítulos com a indução dos elementos das mensagens de veto e dos subsídios. Foi desenvolvido, então, um *decoding*⁷⁷⁸, ao agregar ao código de pesquisa inicial algumas peculiaridades das razões de veto. Para garantir uma pesquisa mais próxima à realidade, o código descritivo inicial foi agregado a um código vivo⁷⁷⁹, que advém daquilo que é encontrado no

⁷⁷³ “Ao padronizar um argumento, não devemos tentar aperfeiçoá-lo, e muito menos piorá-lo. Nosso objetivo é entender o argumento tal qual foi produzido pelo autor” (SHECAIRA; STRUCHINER, 2016, p. 15).

⁷⁷⁴ Shecaira; Struchiner, 2016, p. 12.

⁷⁷⁵ A codificação, em uma pesquisa qualitativa, são as palavras ou frases curtas que simbolicamente trazem um somatório, capturam uma essência, e/ou evocam um atributo de uma linguem-base ou de um dado visual (SALDAÑA, 2009, p. 3).

⁷⁷⁶ Ao relatar os principais equívocos em uma pesquisa científica, Earl Babbie (1994, p. 20-21) aponta a necessidade da observação ser uma atividade consciente. A observação não pode ser imprecisa. Estar preparado para observar e gravar o que está sendo analisado faz muita diferença em uma pesquisa científica.

⁷⁷⁷ A junção de componentes qualitativos e quantitativos podem acrescer resultados mais interessantes em uma pesquisa. Cf. “The different components of qualitative and quantitative methods provide distinct forms of analytic leverage, and when they are combined in creative ways, innovative research can result.” Tradução livre: “Os diferentes componentes dos métodos qualitativos e quantitativos fornecem formas diferenciadas de alavancagem analítica e, quando combinadas de maneira criativa, podem resultar pesquisas inovadoras.” (COLLIER; SEAWRIGHT; BRADY, 2003, p. 7).

⁷⁷⁸ “When we reflect on a passage of data to decipher its core meaning, we are decoding; (...)” Tradução livre: “Quando refletimos em uma passagem de dados para decifrar o seu significado principal, estamos decodificando; (...)” (SALDAÑA, 2009, p. 4.).

⁷⁷⁹ Saldaña, 2009, p. 3

material de análise. Com base em tal medida, as Tabelas 2 e 3 iniciais ganharam uma nova configuração:

Desenvolvimentismo	<ul style="list-style-type: none">• Pautado no desenvolvimento econômico nacional.• Foco na agricultura, geração de energia, indústria, desenvolvimento urbano.• Ocorre quando se preocupa com a viabilidade da licitação; com a segurança do empreendedor e do setor produtivo; com onerar cofres públicos e proteger o cidadão do Estado.
Preservacionismo	<ul style="list-style-type: none">• Defende uma relação segregada entre o homem e a natureza, ante a destruição causada pela intervenção humana.• Foco na natureza original, processos essenciais.• Ocorre quando se preocupa com espécies ameaçadas de extinção e com a biodiversidade.
Conservacionismo	<ul style="list-style-type: none">• Prega a administração racional dos recursos naturais, evitando-se o desperdício.• Garante a utilização de recursos, mas demanda equilíbrio na resiliência ambiental.• Ocorre quando se propõe a garantir o controle do Estado na pauta ambiental, evitar decisões extremas na política ambiental.
Socioambientalismo	<ul style="list-style-type: none">• Inclui as pautas dos movimentos sociais e de pequenos proprietários nas demandas ambientais.• Composto da conjugação dos elementos cultural, natural e social.• Ocorre quando se preocupa com pequenos proprietários rurais, com a desigual realidade fundiária e com tarifas sociais e com a participação das comunidades indígenas, tradicionais.

Tabela 13 - Posições sobre a política ambiental brasileira com adaptações

<u>axiológica-fundante</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Pressupõe valores que precisam ser suscetíveis de serem justificados eticamente. • Pauta-se na liberdade, igualdade e justiça, em um Estado de Direito Ambiental pautado na sustentabilidade possível. • Ocorre quando afrontarem os princípios de um Estado de Direito Ambiental pautado na sustentabilidade possível.
teleológica	<ul style="list-style-type: none"> • Defende que a lei deve alcançar os fins pretendidos. • Pauta-se em conseguir resultados. • Ocorre quando o texto não alcançou o que pretendia fazer ou produzir efeitos não previstos ou desejáveis.
pragmática	<ul style="list-style-type: none"> • Pretende conseguir que as leis sejam obedecidas. • Pauta-se em influir no comportamento humano. • Ocorre quando falar de burocratizar, engessar, causar insegurança jurídica ou utilizar dados concretos para fundamentar a decisão.
<u>jurídico-formal</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Prega a harmonia ao sistema jurídico, evitando-se contradições, lacunas e redundâncias. • Pauta-se na sistematicidade e na coerência. • Ocorre quando houver contradição dentro do projeto de lei ou com o ordenamento. Aplica-se também quando a regulação feita por quem é competente for suficiente; houver divergência de conceitos jurídicos das questões ou citar jurisprudência.
linguística	<ul style="list-style-type: none"> • Busca transmitir com fluidez uma mensagem. • Pauta-se na comunicação. • Ocorre quando gera uma interpretação equivocada, no caso de estar impreciso, genérico, falho, passível de dúvida.

Tabela 14 - Racionalidade jurídica do veto com adaptações

O segundo motivo foi a ampliação do material de pesquisa. Naquele

artigo, foram identificados dezesseis projetos de lei, no período de 1988 a 2015. Havia, então, treze mensagens de veto a serem analisadas e avaliadas. Ocorre que, ao desenvolver a seção 2.2, para contextualizar as políticas públicas ambientais por governo, ficou claro que aquela amostra era insuficiente. O número de projetos de lei e de medidas provisórias passou para 28. Excluídos aqueles que não receberam vetos, foram separadas quinze mensagens de veto a serem analisadas e avaliadas. O lapso temporal também foi ampliado para incluir o ano de 2016.

O terceiro motivo foi o instrumento escolhido para desenvolver a pesquisa. Naquela primeira análise, os resultados foram construídos em uma planilha de excel. Diversamente, a análise do conteúdo interno e externo desta tese foi concretizada com a ajuda do programa Nvivo⁷⁸⁰. Esse ponto é relevante porque esse programa não só colabora com a organização da pesquisa, mas também viabiliza uma auditoria sobre o conteúdo, mitigando-se, assim, o problema de pré-concepções (*ego involvement in understanding*⁷⁸¹) de quem desenvolve a pesquisa.

Pode-se dizer que os resultados apresentados nesta tese são mais seguros porque foram comparados com a primeira pesquisa (permitindo fazer uma segunda avaliação na classificação) e porque o sistema permite agregar as partes codificadas em um mesmo nó (um grupo conceitual). Em suma, pode-se olhar quais argumentos foram agregados em uma mesma classificação, o que serviu para a formatação das Tabelas 13 e 15.

Utilizando a ferramenta Nvivo11 plus, foram separadas cada uma das

⁷⁸⁰ Nvivo é um *software* que suporta métodos qualitativos e variados de pesquisa. Esse programa “ajuda a organizar, analisar e encontrar informações em dados não estruturados ou qualitativos como: entrevistas, respostas abertas de pesquisa, artigos, mídia social e conteúdo *web*.” (QSRINTERNATIONAL, 2017).

⁷⁸¹ Cf. “Scientists, being human, run the risk of becoming personally involved in and committed to the conclusion they reach in scientific inquiry.” BABBIE, 1994, p. 24. Tradução livre: “Os cientistas, sendo humanos, correm o risco de se envolverem pessoalmente e se comprometem com a conclusão que alcançam na investigação científica”. Para evitar esse problema, o autor sugere que colegas avaliem o trabalho, podendo fazer uma crítica mais objetiva que a sua.

razões de veto, do material interno, como um caso, posteriormente classificados como razões de veto por: a) inconstitucionalidade; a.1) material; a.1.) art. 225; a.2.) outras; a.2) formal; b) interesse público: b.1) conservacionista, b.2) preservacionista, b.3) desenvolvimentista, b.4) socioambientalista; b.5) outras razões de interesse público⁷⁸². Eis uma síntese da estrutura da classificação:

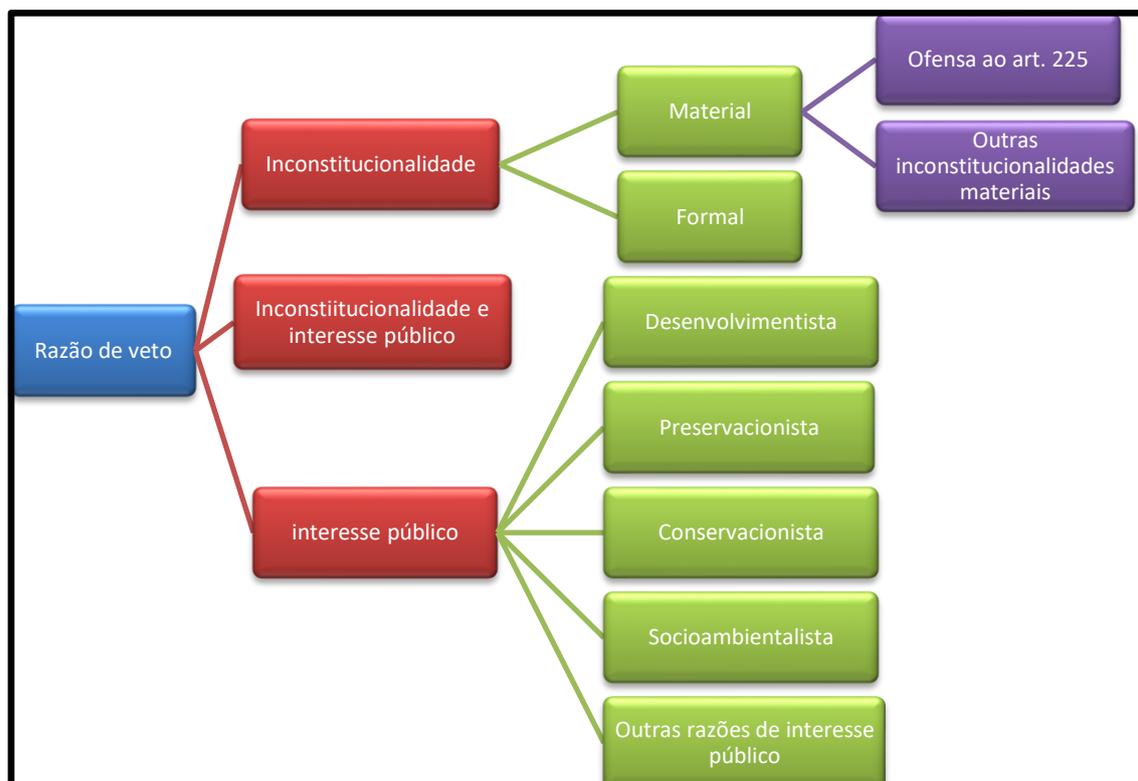


Figura 3 - Classificação das razões de veto

Note-se que a separação entre as razões de a) inconstitucionalidade; b) interesse público; ou c) interesse público e inconstitucionalidade não foi tarefa simples. Exatamente por isso, cabe prestar alguns esclarecimentos

⁷⁸² Essa categoria precisou ser criada porque nem todas as razões de veto – apesar de analisarem projetos de lei em material ambiental – falam sobre meio ambiente. Nesta categoria estão os níveis de racionalidade jurídica legislativa. Como se apresentará nos resultados, uma boa parte das razões de veto tem uma preocupação jurídica operacional com a burocracia do Poder Executivo. Um caso de destaque é a Mensagem nº 167, de 24 de março de 2005 (Biossegurança).

metodológicos neste tópico⁷⁸³. O primeiro deles é a diferença entre as razões para o veto dadas no preâmbulo das mensagens de veto e o posterior desmembramento em cada uma das razões de veto. Isso porque, apesar de se esclarecer (em regra, antes de indicar o dispositivo que será vetado) quais são os ministérios que pedem os vetos, não há preocupação em especificar em cada razão de veto o que é inconstitucionalidade, interesse público e ao mesmo tempo inconstitucionalidade e interesse público. Para deixar mais transparente essa dificuldade, tome-se como exemplo a MSG nº 484, de 17 de outubro de 2012⁷⁸⁴ sobre a MP do Código Florestal:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por **contrariedade ao interesse público**, o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2012 (MP nº 571/12), que “Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012”.

(...)

Ouvidos, os Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

Inciso II do § 4º do art. 15 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão

“II - 50% (cinquenta por cento) do imóvel rural nas demais situações, observada a legislação específica.”

Razão do veto

“Ao contrário do previsto no inciso I do mesmo artigo, que regula uma situação extrema e excepcional, este dispositivo impõe uma limitação desarrazoada às regras de proteção ambiental, não encontrando abrigo no equilíbrio entre preservação ambiental e garantia das condições para o pleno desenvolvimento do

⁷⁸³ A escrita, neste caso, precisa dar transparência ao leitor sobre os caminhos eleitos para se alcançar os resultados (GIBBS, 2009).

⁷⁸⁴ Brasil.

potencial social e econômico dos imóveis rurais que inspirou a redação do art. 15, § 4º.⁷⁸⁵

Como parece demonstrar o exemplo acima, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado parece constar na razão de veto, ante a utilização do fundamento do equilíbrio entre a preservação ambiental, o econômico e o social⁷⁸⁶. Apesar disso, o preâmbulo restringe as nove razões de veto ao interesse público. Não haveria, portanto, razões por inconstitucionalidade. Bem se vê, então, que a tarefa de as separar não é simples e que o preâmbulo nem sempre apresenta uma informação confiável.

A análise do conjunto de mensagens de veto corrobora a conclusão de que os preâmbulos não são o melhor critério para essa divisão. Dos 28 projetos de lei ou medidas provisórias analisados, treze deles não tiveram dispositivos vetados. Dos quinze restantes, dois restringiram seus vetos ao interesse público e outros dois não indicaram o fundamento⁷⁸⁷. Os outros onze preâmbulos anunciaram vetos por inconstitucionalidade e interesse público, o que demonstra o quanto essa maneira de apartar as razões não se apresenta como suficiente para colaborar com a pesquisa.

Então, da leitura das 101 razões de veto foi possível distinguir aqueles que pretensamente se restringiam ao aspecto constitucional e os que cumulavam os argumentos político ou jurídico (interesse público) com o jurídico por inconstitucionalidade. Para tanto, no intuito de reduzir a subjetividade do pesquisador, foram eleitos os seguintes critérios para definir quais argumentos eram por inconstitucionalidade: a) a indicação literal do dispositivo constitucional (critério formal); b) a utilização expressa de princípios constitucionais ou de suas

⁷⁸⁵ Brasil, grifo nosso.

⁷⁸⁶ Pode-se entender que aqui se utilizou como fundamento o princípio do desenvolvimento sustentável, pautado no art. 170, VI, da Constituição de 1988 (BRASIL). Apesar de tal interpretação ser possível, esta pesquisa se pauta na codificação do Capítulo 1, logo, o fundamento a ser apontado estaria no art. 225 da Constituição.

⁷⁸⁷ Cf. Mensagem nº 539, de 27 de abril de 1999 (Educação Ambiental, BRASIL, 1999c) e Mensagem nº 39, de 5 de janeiro de 1995 (Antiga Lei de Biossegurança).

ideias centrais (critério material).

Aplicada essa metodologia às razões de veto, surgiram algumas dúvidas, como no caso da razão de veto nº 7 do PL do Código Florestal (art. 43)⁷⁸⁸, razão de veto nº 4 do PL sobre Biossegurança (art. 11, §8º)⁷⁸⁹ e a razão de veto nº 5 do PL sobre crime e infrações ambientais (art. 43)⁷⁹⁰. Nestas razões, fala-se em “desarrazoado”, “razoabilidade”, e “desproporcionais”, o que poderia levar à conclusão de que seriam argumentos constitucionais, por se referirem ao princípio constitucional da razoabilidade e da proporcionalidade. Contudo, como essa argumentação foi utilizada de maneira atécnica (conforme verificado, depois, na análise do material interno, trata-se de uma forma de justificar mais genericamente a decisão de veto⁷⁹¹), isso faz afastá-la da Constituição. Por esta razão, estes casos não foram classificados como constitucionais.

A classificação das razões de veto por inconstitucionalidade permitiu identificar, no material interno, em quantos casos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição de 1988, foi utilizado como argumentação jurídica constitucional para o veto. Separaram-se, ainda, aqueles casos que se pautam no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que restringe o fundamento ao *caput*. A classificação das razões de veto por interesse público foi desenvolvida com a identificação de razões preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas, desenvolvimentistas ou de outros motivos. Entre as correntes ambientalistas, foi possível concluir qual delas prevalece nas razões de veto do Poder Executivo.

Cabe, ainda, explicar como foi desenvolvida a avaliação da argumentação jurídica das razões dos vetos. Diferentemente da classificação anterior – que utilizou como unidade cada razão de veto, com um valor para relacioná-lo –, a avaliação da argumentação se fez em cada argumento lançado. Isso significa

⁷⁸⁸ Brasil, 2012.

⁷⁸⁹ Brasil, 2005.

⁷⁹⁰ Brasil, 1998.

⁷⁹¹ Cf. Nota Técnica Conjunta SECEX/CONJUR nº 1/2012/MDA; Parecer nº 65/12 SAL-MJ.

que uma única razão de veto pode existir com mais de um argumento de racionalidade jurídica. Podem-se cumular dois argumentos lógico-formais, conjugados com um argumento pragmático, por exemplo. Lembre-se que a pretensão aqui não será apenas quantitativa (identificar o número de cada espécie de argumento racional jurídico), mas também qualitativa (no intuito de identificar um padrão na forma de se argumentar nas razões de vetos e se esses argumentos são bons argumentos, suficientes para a justificativa da decisão presidencial).

A avaliação da racionalidade dos argumentos jurídicos dos vetos foi desenvolvida em todas as razões de veto e em todos os subsídios, independentemente de serem por inconstitucionalidade ou interesse público. Essa opção se justifica porque o jurídico não deve se resumir à constitucionalidade. Dentro do interesse público, houve espaço para vetos por conta da harmonia do sistema jurídico (critério lógico-jurídico – o que não ofende nenhum dispositivo da Constituição - mas que não deixa de ser jurídico, apesar de estar dentro das razões de veto por interesse público). O mesmo raciocínio vale para os cinco critérios da racionalidade da argumentação dos vetos: são critérios jurídicos, mas não necessariamente estarão amparados nas ofensas à Constituição. A preocupação foi identificar quais são os argumentos jurídicos lançados, e sob que fundamentação, mesmo que não se refiram à Constituição. A ponderação é quanto à apresentação de boas razões jurídicas – devidamente justificadas – para se vetar.

Sobre esse ponto, uma outra observação merece ser feita. O diário de pesquisa⁷⁹² – onde foram descritos alguns achados interessantes – pareceu apresentar uma redução, no tempo, da quantidade de argumentos utilizados para justificar os vetos. Isso transparece caso se avalie as mensagens de veto

⁷⁹² Concebem-se como diário de pesquisa os comentários cotidianos sobre os rumos da coleta de dados e percepções, ideias e inspirações sobre a análise (GIBBS, 2009, p. 45).

em ordem cronológica. Em outras palavras, as primeiras mensagens de veto⁷⁹³ parecem empreender um maior esforço argumentativo para convencer sobre os motivos dos vetos, enquanto as mensagens mais recentes são de razões mais curtas e sintéticas. Como se verificou no material interno, isso não detém uma relação com a quantidade de subsídios. No Código Florestal, por exemplo, as manifestações foram extensas, com muitos fundamentos, mas isso não significou uma argumentação mais consistente e mais completa nos vetos. Isso parece concluir que se trata de um reflexo da decisão da Casa Civil (SAJ) sobre quais argumentos devem estar na mensagem de veto.

A Mensagem nº 539, de 27 de abril de 1999⁷⁹⁴ (Educação Ambiental), por exemplo, discorre suas razões em seis parágrafos para justificar o veto. Emprega onze argumentos de racionalidade legislativa, apesar de opor apenas uma razão de veto. A Mensagem 181, de 12 de fevereiro de 1998 (Crimes e Infrações Ambientais)⁷⁹⁵ é particularmente interessante porque fundamenta-se em doutrinadores do Direito (Toshio Mukai, Nelson Nery, Jorge Alex Nunes Thais, Celso Delmanto) nas razões de veto 2 e 4. Parte de conceitos jurídicos de doutrinadores para apresentá-los como justificativa para vetar dispositivos por interesse público, ante as divergências que surgiriam no ordenamento⁷⁹⁶, caso houvesse sanção. Vale-se, portanto, da visão jurídico-formal, ampliada pela coerência, para motivar seus vetos. Além disso, conjuga a ideia de sistematicidade do Direito com a dos efeitos práticos nefastos que possivelmente surgiriam de sua aplicação. Une o critério jurídico-formal com o teleológico. Nas razões de veto mais recentes, diversamente, não se identificou essa estratégia de citar doutrinadores jurídicos para fundamentar a decisão, apesar de se falar

⁷⁹³ Deve-se, contudo, excepcionar desse raciocínio a MSG nº 870, de 6 de agosto de 1997 (Recursos Hídricos), pois apesar de ser a primeira na série histórica das mensagens de veto, é muito sintética como as mais atuais.

⁷⁹⁴ Brasil, 1999c.

⁷⁹⁵ Brasil.

⁷⁹⁶ Em outras palavras, utiliza o critério de racionalidade jurídico-formal conjugado com o pragmático.

sobre os equívocos conceituais dentro do ordenamento jurídico. Como identificado, há muitas manifestações mais recentes pautadas em doutrinadores⁷⁹⁷, mas isso não se materializa em razão de veto. Parece, portanto, uma escolha da Casa Civil a economicidade de fundamentos.

A Mensagem 181, de 12 de fevereiro de 1998 (Crimes e Infrações Ambientais)⁷⁹⁸ conta com outra particularidade, pois parece enviar um recado para os parlamentares quanto à necessidade de reparos de técnica legislativa⁷⁹⁹, a preocupação pela adoção de ideias controvertidas e a insuficiência de procedimentos para implementar alguns dispositivos, sem, contudo, vetar os artigos por tais questões. Realiza essa empreitada de repreensão aos parlamentares fora das razões de veto. Não veta, mas utiliza a mensagem para apontar alguns pontos que seriam passíveis de veto, mas que não o foram. Diversamente dessa postura, muitos dos vetos mais recentes, como por exemplo os da Mensagem nº 167, de 24 de março de 2005 (Biossegurança)⁸⁰⁰, pautam-se exatamente na técnica legislativa ou na carência de procedimento para vetar.

Essas observações são pertinentes, pois, por meio da fase interna (análise dos subsídios), pode-se perceber que essa decisão de formular razões de veto mais sintéticas e concisas não ocorreu pela deficiência dos argumentos dos subsídios, mas sim por decisão da Casa Civil (órgão responsável por redigir a redação final da razão de veto). Pode-se perceber que aqui se encontra um dos gargalos para um incremento nas justificativas dos vetos.

Esclarecidas as principais escolhas metodológicas, passa-se ao material externo. Foram analisadas e avaliadas quinze mensagens de veto, conforme os

⁷⁹⁷ Cf. Nota Técnica nº 108 DENOR/CGU/AGU; PARECER/CONJUR/CODELEGIS/GABIN/MS/JHT; Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav e Parecer nº 00357/2015/CONJURMS/CGU/AGU.

⁷⁹⁸ Brasil.

⁷⁹⁹ Cf. “Cabe ainda ressaltar que várias disposições desta Lei poderiam sofrer reparos, seja quanto à técnica legislativa, como ocorre com o artigo 40, que impropriamente faz remissão a texto de Decreto regulamentar, seja quanto à adoção de ideias penais controvertidas, como a da responsabilização penal de pessoas jurídicas, que necessita inclusive, de procedimentos próprios para a sua aplicação. Essas imperfeições poderão, todavia, ser reparadas posteriormente, mediante iniciativa do Poder Legislativo ou do próprio Poder Executivo”.

⁸⁰⁰ Brasil. Cf. Razões de veto 3 e 4.

resultados apresentados em seguida.

4.2 MATERIAL EXTERNO: AS MENSAGENS DE VETO

O material apresentado nesta parte foi o resultado da análise e da avaliação do material de pesquisa externo (mensagens de veto). Nos próximos tópicos, serão apresentados os resultados da análise dos dados quanto à constitucionalidade e às razões de veto por interesse público. Neste último, coube avaliar se os argumentos espelham alguma das posições sobre a política ambiental brasileira e qual delas prevalece. Foi reservado espaço também para a avaliação da argumentação jurídica, seja nas razões por inconstitucionalidade ou por interesse público.

Passa-se, então, à fase de análise.

4.2.1 ANÁLISE DAS RAZÕES DE VETO

No âmbito quantitativo, a sistematização – ou melhor seria dizer a interpretação⁸⁰¹ - das informações das razões de veto já apresentou alguns resultados interessantes.

Por meio da pesquisa empírica quantitativa realizada a partir do material coletado, foi possível aferir quais foram os ministérios que solicitaram vetos e tiveram seus pleitos acolhidos. A primeira resposta é a correspondência de vetos

⁸⁰¹ Como explicado por Graham Gibbs (2009, p. 44), muito da análise quantitativa envolve interpretação. “Você deve elaborar a partir do que está acontecendo, o que as coisas significam e por que elas estão acontecendo. Você começa com um monte de palavras, imagens, sons e vídeos. Todos são significativos, mas é necessário interpretá-los e expressá-los novamente de uma maneira condizente aos respondentes, informantes e contextos investigados, e, ao menos tempo, que informe e explique coisas aos leitores de seus relatos”. Interpretar envolve discernir o sentido de um texto legal. Quando se utiliza a palavra “discernir”, parte-se da ideia de o sentido dos textos legais existe antes mesmo que o intérprete se ponha a ler os textos e a interpretá-los” (SHECAIRA; STRUCHINER, 2016, p. 70).

por ministérios. Eis abaixo uma figura com a quantidade de vezes que cada ministério teve o seu pedido de veto acolhido⁸⁰²:



Figura 4 - Razões de vetos por ministério

Conforme a Figura 4, nos projetos que envolvem ambiental, foram acolhidos vetos dos seguintes ministérios: Meio Ambiente (MMA), Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Fazenda (MF), Justiça (MJ), Transportes (MT),

⁸⁰² Para construir a tabela a ser apresentada a seguir foram analisados os 101 vetos e contabilizado nas razões de cada veto quais foram os ministérios que solicitaram e tiveram o pedido de veto acolhido. Essa informação foi encontrada nas Mensagens de veto Presidencial encaminhadas ao Congresso Nacional quanto aos 28 projetos de lei eleitos para essa pesquisa. Como existe uma enorme variabilidade quanto aos temas e ao número de ministérios, diante das constantes mudanças na estrutura do Poder Executivo Federal, por meio de Medidas Provisórias como a de nº 696, de 2 de outubro de 2015 (que extinguiu nove secretarias especiais e ministérios), a de nº 726, de 12 de maio de 2016 (que modificou a estrutura de 9 ministérios e secretarias especiais), e a de nº 768, de 2 de fevereiro de 2017 (que cria a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos) não se considerou a configuração atual do Poder Executivo, que em 23 de março de 2017, contava com 28 Ministros, o que se materializava em 22 ministérios, duas secretarias especiais, a Casa Civil, a AGU e o Banco Central do Brasil (PRESIDÊNCIA, 2017). Como o período pesquisado foi de 1988 a 2016, as possíveis especializações de temas que se materializam em uma pasta ministerial foram mantidas na planilha, mesmo que hoje não mais existam. Pretendeu-se com essa tabela mostrar quem são os principais interlocutores nas decisões de veto ambiental.

Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Desenvolvimento Agrário (MDA); Cultura (MC), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Minas e Energia (MME); Cidades (MCIDADES); Comunicações (MC); Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI); Trabalho e Emprego (MTE); Saúde (MS); Casa Civil (CC), Secretaria-Geral da Presidência (SG), de Política de Igualdade Racial (SEPIR) e Advocacia-Geral da União (AGU). Isso demonstra a multiplicidade de atores nas decisões de veto em matéria ambiental.

Percebe-se, então, um protagonismo do Ministério do Meio Ambiente nos vetos em matéria ambiental, com 65 ocorrências, seguido pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (26 ocorrências), do Planejamento, Orçamento e Gestão (26 ocorrências), Minas e Energia (23 ocorrências), Desenvolvimento Agrário (22 ocorrências) e Fazenda (22 ocorrências)⁸⁰³.

A pesquisa sobre os ministérios que tiveram vetos acolhidos gerou uma importante constatação do diário de pesquisa⁸⁰⁴ construído durante o desenvolvimento deste trabalho. Na avaliação das razões de veto e na identificação dos ministérios solicitantes, foi possível vislumbrar uma redução da transparência nos vetos de projetos que apresentam grandes controvérsias públicas⁸⁰⁵. Apesar de quase todas as mensagens de veto sobre projetos de lei separarem quem são os correspondentes ministérios solicitantes, para cada razão de veto, no caso do Código Florestal, da MP do Código Florestal e dos Recursos Hídricos isso não aconteceu. Ocorreu, em verdade, uma aglutinação

⁸⁰³ Na verdade, estes dados sobre quais ministérios tiveram seus pedidos de veto acolhidos será mais relevante na fase seguinte do desenvolvimento da tese, quando se analisará, por dentro dos subsídios do Poder Executivo, quais são os pedidos de veto solicitados, mas não acolhidos.

⁸⁰⁴ Concebe-se como diário de pesquisa os comentários cotidianos sobre os rumos da coleta de dados e percepções, ideias e inspirações sobre a análise. (GIBBS, 2009, 45)

⁸⁰⁵ Até mesmo na Mensagem da Medida Provisória sobre o Código Florestal, a Presidente da República reconhece a comoção social gerada na análise de sanção e veto do PL nº 1786. Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 18/2012 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU há o seguinte relato: “Milhares de manifestações e mensagens eletrônicas de brasileiros de todas as regiões do País foram encaminhadas à Presidência da República e ministérios, opinando sobre a nova legislação, suas virtudes e defeitos” (BRASIL, 2012, p. 8).

dos ministérios, como se houvesse em todas as razões de veto um consenso entre eles. Tal premissa, no entanto, não parece possível, visto que a Advocacia-Geral da União - AGU, a rigor⁸⁰⁶, não deveria centrar suas manifestações sobre o político, mas apenas sobre a constitucionalidade e a juridicidade (o que envolve interesse público) dos projetos. Apesar disso, a AGU aparece como proponente em todas as dez razões de veto do Código Florestal e nos nove vetos da MP do Código Florestal. A análise interna reconheceu que essa aglutinação não correspondia aos pedidos e que se pretendia aqui passar uma noção de consenso, dentro do Poder Executivo, que jamais ocorreu. Faz-se tal alerta para tentar conferir mais transparência ao resultado quantitativo dos ministérios que pleiteiam vetos.

Apesar disso, um fator parece incontroverso: o protagonismo do MMA. Diante dessa constatação, relevante fazer um acompanhamento especial sobre as suas manifestações, com avaliação no tempo, o que será desenvolvido na análise interna.

A segunda resposta da pesquisa quantitativa mostrou uma prevalência dos vetos por interesse público. Das 101 razões de veto: 71 delas são por interesse público, seis por inconstitucionalidade e 24 por inconstitucionalidade e interesse público. Há, portanto, uma predominância do interesse público sobre a inconstitucionalidade em 72% dos casos⁸⁰⁷. A ideia inicial dos preâmbulos das mensagens, em que havia a concomitância dos argumentos, não se mostrou verdadeira, ocorrendo apenas em 23,6% dos casos:

⁸⁰⁶ Caso se adote uma teoria do Direito Administrativo clássica, o que não se coaduna com as premissas deste trabalho.

⁸⁰⁷ Leonardo Lamounier (2005) contabilizou os vetos sem se restringir ao tema ambiental e encontrou resultados parecidos. Nos vetos de 1989 e 2002, 20% foram aplicados por inconstitucionalidade; 57% por contrariedade ao interesse público e 23% utilizaram os dois argumentos. Edson Barros (2014, p. 47) analisou as razões de veto do período de 2007 a 2010 e alcançou resultados parecidos. Percebeu-se, naquela pesquisa, que 119 razões de veto se pautavam exclusivamente na contrariedade ao interesse público, trinta eram exclusivamente por inconstitucionalidade, e 58 propostas foram vetadas por ambos os fundamentos. Permanece válida a conclusão da predominância dos vetos por contrariedade ao interesse público.

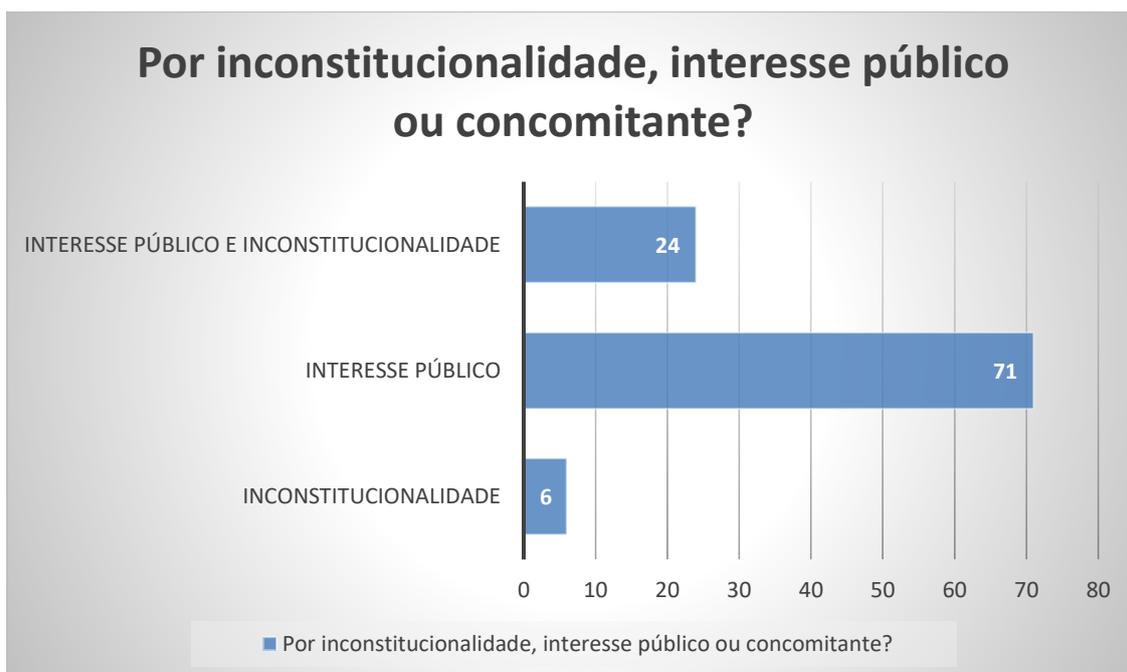


Figura 5 - Vetos por inconstitucionalidade, interesse público ou concomitante em números

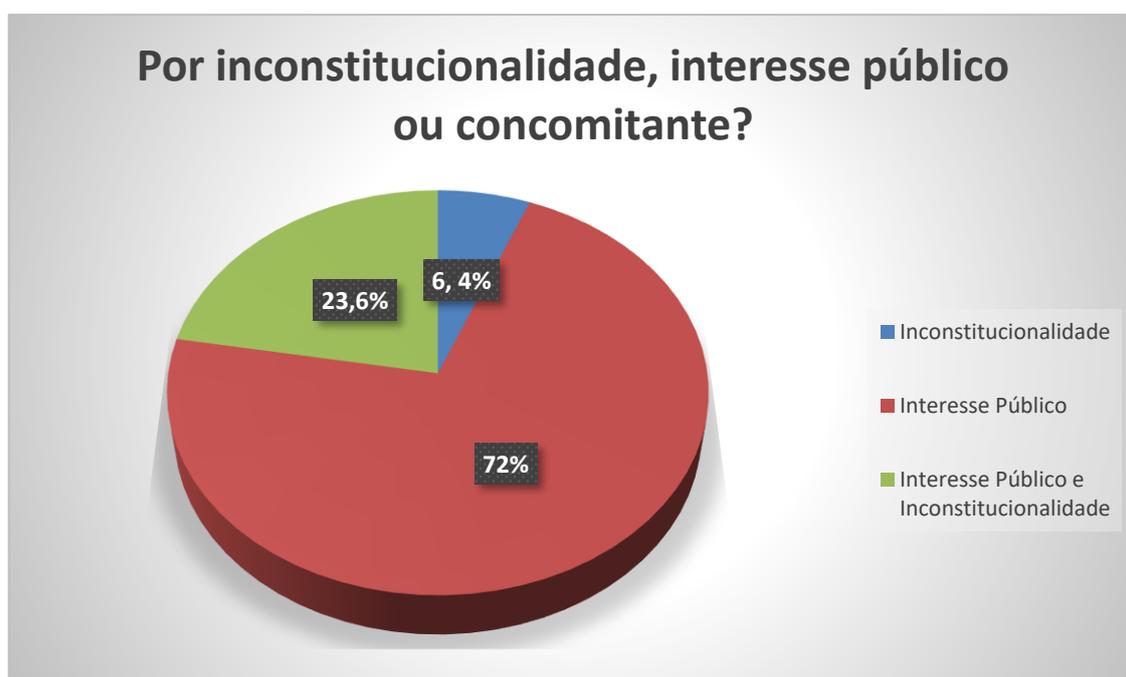


Figura 6 - Vetos por inconstitucionalidade, interesse público ou concomitante em proporção

Caso se restrinja aos argumentos por inconstitucionalidade, os resultados são ainda mais interessantes. Apesar de existirem questionamentos sobre a

utilização de argumentos de inconstitucionalidade para os vetos, como explicado no capítulo 3 desta tese, foi apurado nesta pesquisa quantitativa que trinta das razões de veto são por inconstitucionalidade. Deste quadro, dez são de natureza formal e vinte de natureza material. Dos seis vetos que se restringem à inconstitucionalidade, cinco são formais e apenas um obteve argumentação material constitucional⁸⁰⁸. Há, portanto, predominância do aspecto formal⁸⁰⁹, nas hipóteses em que o argumento se restringe à inconstitucionalidade:

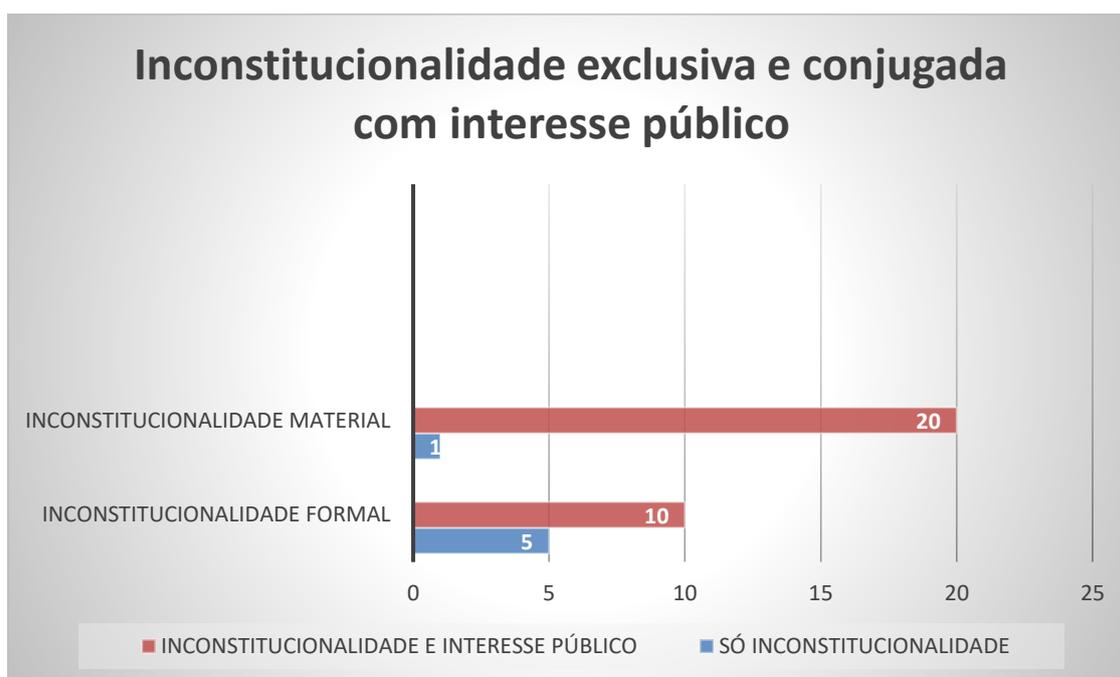


Figura 7 – Razões de vetos por inconstitucionalidade, exclusiva ou conjugada com o interesse público

O único veto pautado exclusivamente na inconstitucionalidade material foi a terceira razão de veto no PL nº 27/1999 (unidades de conservação) que vetou o art. 22, §1º⁸¹⁰. Note-se, contudo, que essa razão de veto⁸¹¹ não se pautou no

⁸⁰⁸ A inconstitucionalidade formal refere-se aos procedimentos e às regras previstas na Constituição, enquanto a inconstitucionalidade material expressa a incompatibilidade de conteúdo, substantiva.

⁸⁰⁹ Edson Barros (2014, p. 47-48) analisou as razões de vetos presidenciais de 2007 a 2010 e identificou trinta vetos formais, por vício de iniciativa, dentro de um universo de 88 vetos, o que demonstra a reiterada utilização de vetos formais para as hipóteses de inconstitucionalidade.

⁸¹⁰ Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL).

⁸¹¹ Cf. Razões do veto: "O art. 225, § 1º e seu inciso III, é de clareza meridiana ao estabelecer que ao Poder Público, vale dizer no caso, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, cabe definir

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas sim no inciso III do parágrafo primeiro do art. 225, que exige lei para alterações e supressões quanto aos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

Quanto à materialização do artigo que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e define como dever a sua proteção e defesa pelo Poder Público e pela coletividade, os resultados não são melhores. Caso seja considerado o capítulo do meio ambiente como um todo – não se restringindo ao *caput* - seriam onze razões de veto o objeto de pesquisa. Contudo, como esta pesquisa se pauta no *caput*, o número deve ser reduzido para nove razões de vetos, com a ajuda de um esforço interpretativo. Como se demonstrará em seguida, caso a pesquisa se pautasse na indicação do dispositivo – o *caput* do art. 225 –, apenas um caso seria encontrado.

Pautado nos critérios do primeiro capítulo, materializados na Tabela 2, nove casos fundados no *caput* art. 225 da Constituição de 1988⁸¹² foram identificados. Concentram-se nos projetos sobre o Código Florestal (dois), Mata Atlântica (três) e a MP do Código Florestal (quatro).

Apesar de a doutrina ambientalista trabalhar com a perspectiva de que o art. 225 é um novo paradigma constitucional para a leitura sobre o meio ambiente, os nove vetos em questão se fundamentam em inconstitucionalidade conjuntamente com interesse público. Em outras palavras, o argumento do meio ambiente ecologicamente equilibrado não aparece como suficiente para sustentar sozinho uma razão de veto por inconstitucionalidade.

em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão somente permitidas através de lei. A definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos é da competência tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, indistintamente, sendo que tão-somente a alteração e a supressão desses espaços e componentes protegidos dependem de autorização do Poder Legislativo mediante lei. Assim, ao exigir lei para criação (definição) desses espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, este dispositivo subtraiu competência atribuída ao Poder Executivo no preceito constitucional constante do § 1º e seu inciso III, do art. 225 da Carta Maior, razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade." (BRASIL, 2000)

⁸¹² As razões 3 e 4 do PL nº 27, de 1999 (Unidades de Conservação) falam sobre o art. 225, § 1º, inciso III, logo, não entraram no cálculo desta análise quantitativa que se restringiu ao *caput*.

Ao se observarem os argumentos em si, despontam outras revelações interessantes. A primeira delas é a de que não existe uma preocupação com a afirmação expressa do dispositivo constitucional. Nas razões de veto nº 2 e 7 do PL nº 1876/1999 (Código Florestal), constam as seguintes justificativas:

Ao contrário do previsto no inciso I do mesmo artigo, que regula uma situação extrema e excepcional, este dispositivo impõe uma limitação desarrazoada às regras de proteção ambiental, não encontrando abrigo no equilíbrio entre preservação ambiental e garantia das condições para o pleno desenvolvimento do potencial social e econômico dos imóveis rurais que inspirou a redação do art. 15, § 4º.

(...)

A redução excessiva do limite mínimo de proteção ambiental dos cursos d'água inviabiliza a sustentabilidade ambiental no meio rural, uma vez que impede o cumprimento das funções ambientais básicas das APPs. Além disso, a ausência de informações detalhadas sobre a situação dos rios intermitentes no país impede uma avaliação específica dos impactos deste dispositivo, impondo a necessidade do veto.⁸¹³

No caso, por meio de uma interpretação sobre as expressões “proteção ambiental” e “equilíbrio entre preservação ambiental e garantia das condições para o pleno desenvolvimento do potencial social e econômico dos imóveis rurais”, quanto à razão 2, e “sustentabilidade ambiental no âmbito rural”, para a razão 7, pode-se entender como albergado o princípio geral do art. 225. Essa conclusão se tornou viável pela revisão de bibliografia empreendida no capítulo 1, materializada na Tabela 2. Contudo, merece registro que o dispositivo não é citado em nenhum desses casos, apesar de o parágrafo terceiro do art. 52 do Decreto nº 4.176/2002 estabelecer que a inconstitucionalidade deve ser “fundamentada em afronta flagrante e inequívoca à Constituição”⁸¹⁴.

Pode-se concluir, portanto, que apesar da importância conferida pela doutrina e jurisprudência ao capítulo ambiental, seus efeitos não aparecem nas decisões dos vetos em matéria ambiental. Ao contrário. Nem ao menos uma preocupação com a utilização expressa do dispositivo foi feita nas mensagens

⁸¹³ Brasil, 2012i, grifos nossos.

⁸¹⁴ Brasil, 2002a.

enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. O meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso do povo para esta geração e as futuras não parece, aos olhos do Poder Executivo, ser fundamento suficiente para convencer a sociedade e o Congresso Nacional sobre a manutenção do veto.

Nas razões de veto da Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012 (MP do Código Florestal) a conclusão de que o direito ao meio ambiente ecologicamente se materializou é ainda mais periférica. Nas razões veto nº 2⁸¹⁵, 6⁸¹⁶, 7⁸¹⁷ e 8⁸¹⁸ só se vislumbra o Direito com a ajuda da codificação. Na razão de veto nº 2, ao se dizer que *“não encontrando abrigo no equilíbrio entre preservação ambiental e garantia das condições para o pleno desenvolvimento do potencial social e econômico dos imóveis rurais que inspirou a redação do art. 15, § 4º*, foi possível vislumbrar dois sentidos para esse direito: a) equilíbrio como busca de harmonia entre os elementos da natureza, incluindo-se o homem na equação; b) desenvolvimento sustentável, em suas facetas social, econômica e ambiental, previsto na Tabela 2. A razão de veto nº 6 também pode ser enquadrada na busca pelo equilíbrio, ao dispor *“equilibrando adequadamente a necessidade de proteção ambiental com a diversidade da estrutura fundiária brasileira”*. A razão de veto nº 7, ao se basear na *“sustentabilidade ambiental no meio rural”*, pode ser relacionada com o sentido de *“Sustentabilidade, pois as gerações atuais devem considerar as gerações futuras quanto ao estoque de recursos ambientais”*, previsto na Tabela 2 desta tese. A razão de veto nº 8 diz que a proposta *“desrespeita o equilíbrio entre tamanho da propriedade e faixa de recomposição estabelecido na redação original do art. 61-B”*. Faz, portanto,

⁸¹⁵ Vetou o inciso II do § 4º do art. 15 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão. (BRASIL, 2012i).

⁸¹⁶ Vetou o inciso V do § 13 do art. 61-A da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei. (BRASIL, 2012i).

⁸¹⁷ Vetou o § 18 do art. 61-A da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão. (BRASIL, 2012i).

⁸¹⁸ Vetou o Inciso III do art. 61-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão. (BRASIL, 2012i).

uma avaliação entre o equilíbrio como busca de harmonia entre os elementos da natureza, incluindo-se o homem na equação. Note-se, portanto, que estes pontos de materialização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado só puderam ser identificados por meio da revisão bibliográfica sobre o seu sentido e por meio de uma pretensão interpretativa. Demonstra-se, portanto, que parece inexistir uma preocupação, na redação das razões de veto, de expressamente mencionar o dispositivo constitucional que dá suporte material à fundamentação jurídica construída. O direito só foi identificado quando se realizou uma interpretação mais abrangente.

Os três vetos no Projeto de Lei nº 3.285, de 1992 (nº 107/2003 no Senado Federal), sobre Mata Atlântica, possuem melhor fundamentação, mas apenas um apresenta de maneira mais concreta o *caput* do artigo 225. São as razões de veto nº 1, 2⁸¹⁹ e 6⁸²⁰:

A Mata Atlântica, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal, estendia-se, originalmente, por cerca de 1.300.000 km² do território brasileiro. Hoje, os remanescentes primários e em estágio médio/avançado de regeneração estão reduzidos a apenas 7,84% da cobertura florestal original, o que compreende aproximadamente 100.000 km². Isso faz com que o Bioma Mata Atlântica seja considerado o segundo mais ameaçado de extinção do mundo.
(...)

⁸¹⁹ A maioria dos argumentos que embasam as razões de veto 1 e 2 são de ordem técnica, pragmática ou pautados em normas internacionais. Nesse sentido, um trecho: “Apesar da devastação, a Mata Atlântica é um dos biomas com uma das mais altas taxas de biodiversidade do mundo: cerca de 20.000 espécies de plantas angiospermas (6,7% de todas as espécies do mundo), sendo 8.000 endêmicas, e grande riqueza de vertebrados (264 espécies de mamíferos, 849 espécies de aves, 197 espécies de répteis e 340 espécies de anfíbios). Destes 100.000 km², apenas 21.000 Km² (equivalente a aproximadamente 2% da área original) estão protegidos em Unidades de Conservação de Proteção Integral.” (BRASIL, 2006c).

⁸²⁰ Apesar de citar expressamente o art. 225, a fundamentação mais concreta para o veto está no § 4º do art. 225. Eis o restante da razão 6: “O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica Brasileira), também não impede a utilização, pelos proprietários particulares, dos recursos naturais existentes nas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.” (BRASIL, 2006c).

*O dispositivo em questão afronta de forma expressa o disposto no art. 170, incisos III e VI e no art. 225 da Constituição Federal. Tal dispositivo não reconhece a função social da propriedade, na qual se encontra inserida a proteção e defesa do meio ambiente, como asseguram os princípios constitucionais que regem a ordem econômica e a proteção do meio ambiente.*⁸²¹

Em linhas mestras, pode-se dizer que, concretamente, quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado expresso no art. 225 da Constituição de 1988, apenas a razão de veto nº 6 expressamente transcreve o dispositivo. E como se verá na análise interna, é um dos poucos casos de manifestação que se pauta no Estado de Direito Ambiental, orientado pela sustentabilidade. Cabe, no entanto, reconhecer que a fundamentação central dessa razão permanece no parágrafo quarto do artigo 225, que estabelece como patrimônio nacional a Mata Atlântica. Por tais razões, os resultados desta pesquisa sobre a concretude do artigo 225 da Constituição, tão relevante para as decisões do STF e os doutrinadores ambientais, não parece encontrar espaço nas razões de vetos ambientais.

Quanto às razões de veto por interesse público, uma primeira conclusão foi a da predominância de argumentos alheios às correntes ambientalistas. Há grande diversidade nas razões de veto analisadas. A maioria das razões se situa dentro de um espectro que vai desde as motivações econômicas (desenvolvimentistas), de um extremo, até as razões mais ambientalistas (preservacionistas), ao outro. Há outros motivos para justificar os vetos que se enquadram nos níveis da racionalidade legislativa. São essas razões jurídicas, dentro do processo legislativo, que predominaram no universo das razões de veto por interesse público. Nem todos os vetos por interesse público são, então, políticos. Na verdade, a maioria deles, como se apresentará em seguida, são jurídicos. Decorrem de uma visão do processo legislativo – o que inclui o veto – pautada na teoria da legislação. Como demonstra a Figura 8, 58% dos

⁸²¹ Brasil, 2006c, grifo nosso.

argumentos encontrados não se pautam nas correntes ambientais e no desenvolvimentismo:

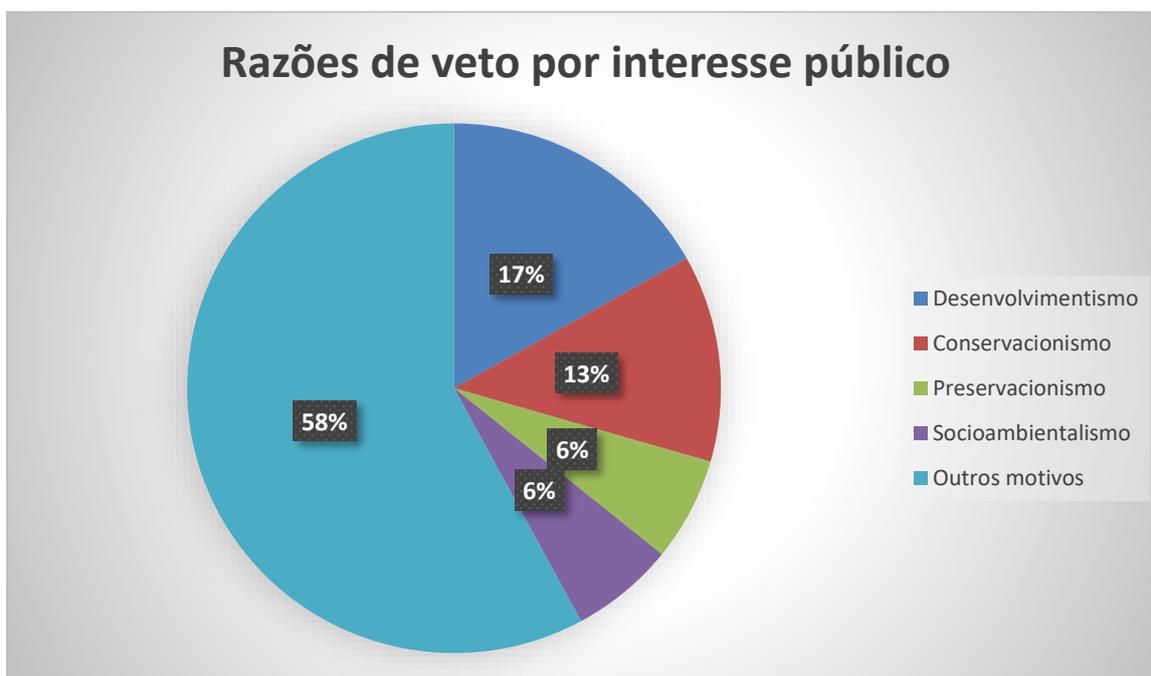


Figura 8 - Razões de veto por interesse público

Diante da constatação de que as razões de veto por interesse público materializam-se, de maneira predominante, em uma racionalidade jurídica, foi necessário separar um espaço específico para essa observação. Como será apresentado no tópico seguinte, foi conferido um espaço para analisar e avaliar essa racionalidade jurídica dos vetos, que aqui aparecem como outros motivos para se vetar por interesse público. Uniu-se, neste universo de pesquisa, as razões de veto por inconstitucionalidade.

Caso se decida, contudo, concentrar o estudo nas razões de veto por interesse público não-jurídicas, alcançam-se, então, os resultados do gráfico abaixo (Figura 9), que apontam uma predominância de 40% das razões como desenvolvimentistas:

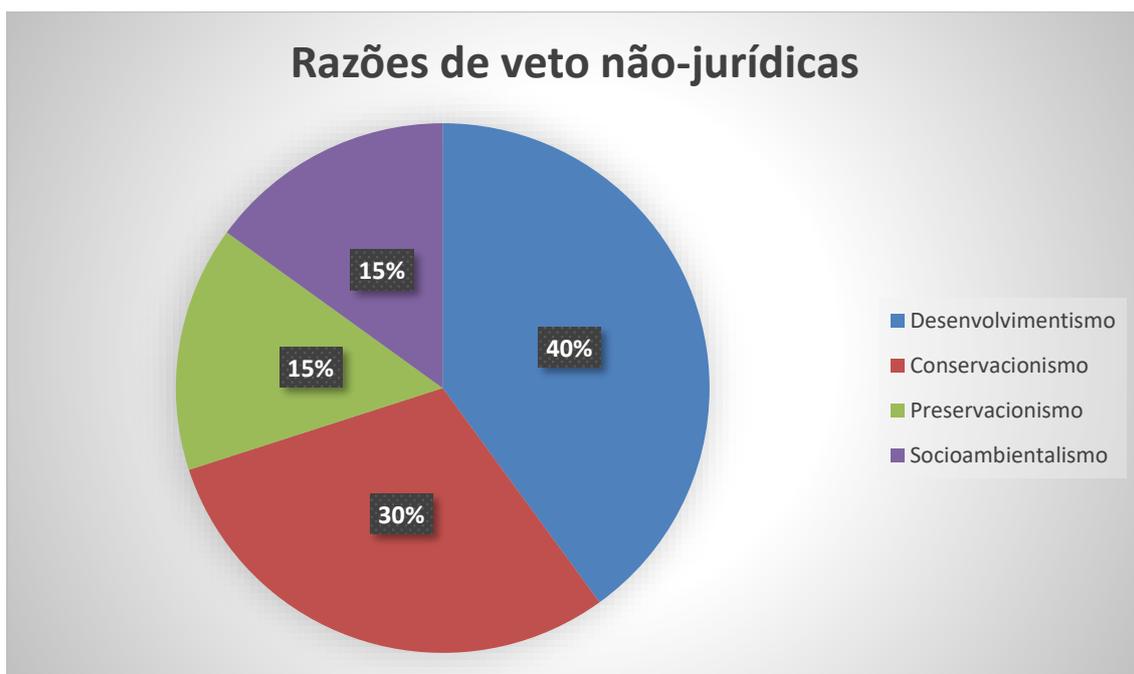


Figura 9 - Razões de veto não-jurídicas

Para se chegar a esse resultado, foi necessário observar o conjunto de razões de veto (101), excluindo-se aquelas que eram exclusivamente por inconstitucionalidade, o que representa seis razões. Apesar de cada razão de veto utilizar, às vezes, mais de uma argumentação com feições de correntes ambientais distintas (uma razão, com um argumento conservacionista e outro argumento, logo em seguida, desenvolvimentista), foi avaliado em cada caso qual era o argumento político predominante. Juntou-se, ainda, a construção de sentido da Tabela 3, com as do código-vivo, materializado na Tabela 13.

Como explicado, a corrente desenvolvimentista se solidificou nas razões que se pautaram nos custos econômicos, seja para um setor privado, seja para os cofres públicos. Na razão de veto nº 9 do PL nº 70, de 1996 (Recursos Hídricos)⁸²², por exemplo, a preocupação do veto é a de que a sanção do dispositivo “*comprometeria o setor elétrico*”. As razões de veto nº 9 e 10 do PL

⁸²² Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b).

1876/1999 (Código Florestal)⁸²³ centraram a sua fundamentação, respectivamente, no “*enorme custo adicional às atividades de abastecimento de água e geração de energia elétrica no País, impactando diretamente os valores das tarifas cobradas por esses serviços*”⁸²⁴ e na “*insegurança jurídica para os empreendedores públicos e privados*”. Enxergam, em medidas que poderiam trazer mais proteção ao meio ambiente, em verdade, mais custos ao empresário ou ao erário. Nas razões de veto nº 14 e 5 do PL sobre Saneamento Básico⁸²⁵, as justificativas foram a queda de arrecadação da união e a queda do faturamento dos correios, respectivamente. Também pareceu desenvolvimentista o caso de veto a um tipo penal, por entendê-lo genérico e com isso causar “*insegurança na relação do cidadão com o Estado*”⁸²⁶. Percebe-se, então, que houve um mapeamento das razões políticas, sob esses critérios, o que permitiu identificar uma predominância dessa perspectiva de argumento em 40% dos vetos não-jurídicos por interesse público. O desenvolvimento econômico triunfou sobre a proteção ambiental na decisão política⁸²⁷.

As razões conservacionistas, por sua vez, concretizam-se quando a fundamentação indicava que o veto poderia evitar posição mais extrema dentro da política ambiental. A razão de veto nº 2 (Clima) é um exemplo de motivação conservacionista, pois esclarece que a política energética do Brasil prioriza fontes de energia renováveis em sua matriz, mas que apesar disso o uso de combustíveis fósseis não deveria ser abandonado⁸²⁸. Tal abandono seria,

⁸²³ Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸²⁴ Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸²⁵ Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007d).

⁸²⁶ Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

⁸²⁷ Os resultados desta pesquisa, endossam, portanto, as conclusões de McAllister (2008, p. 28) sobre os problemas políticos e não legislativos para uma efetiva proteção ambiental no Brasil.

⁸²⁸ Cf. Mensagem nº 1.123, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009f): “A atual política energética do País já tem priorizado a utilização de fontes de energia renováveis em sua matriz e obtido avanços amplamente reconhecidos no uso de tecnologias limpas. Uma das balizas dessa política é o aproveitamento racional dos vários recursos energéticos disponíveis, o que torna inadequada uma diretriz focada no abandono do uso de combustíveis fósseis”.

portanto, um extremo. Outro exemplo (razão de veto nº 2 do Código Florestal⁸²⁹) balanceia os avanços tecnológicos junto com a capacidade de recuperação ambiental, para alcançar uma posição intermediária. A garantia do controle do Estado na pauta ambiental foi qualificada por essa pesquisa como uma postura conservacionista. Presume-se, aqui, uma pretensão de se equilibrar a proteção ambiental, sem impedir a eventual exploração econômica de maneira irracional. Dois bons exemplos disso são as razões de veto nº 1 e 6⁸³⁰ (Crimes e Infrações Ambientais). O primeiro vetou o art. 1 do PL nº 1164/1991, pois se ele fosse mantido algumas condutas “*não mais poderiam ser coibidas*”. O segundo justifica o veto na preocupação com o controle dos produtos e subprodutos de origem vegetal. Outro exemplo de controle está na razão de veto nº 3 da MP Florestal⁸³¹ já que versa sobre “*o controle da utilização de espécies florestais, seus produtos e subprodutos*”. Há dois exemplos nas razões 3 e 4 da Mensagem sobre a Antiga Lei de Biossegurança⁸³². Na primeira, o veto se sustenta na razão de que “*autorizar previamente atividade ou projeto cuja segurança não foi avaliada significa assumir um risco desaconselhável*”. Na segunda, avalia-se que a política de controle sobre a “*utilização destes organismos tem sido realizada com segurança, com base em diretrizes formuladas originalmente pelo National Institute of Health que já foram traduzidas e adaptadas para as condições do Brasil*”. Usa, portanto, dados concretos para avaliar que o controle continuará eficiente e os requisitos exigidos são técnicos. O conservacionismo é a segunda corrente mais presente nas razões de veto políticas, com 30% dos casos.

O socioambientalismo se caracteriza por pensar não só no ambiental, mas também no cultural e no social. No caso da razão de veto nº 8 do Código

⁸²⁹ Cf. “O conceito de pousio aprovado não estabelece limites temporais ou territoriais para sua prática, o que não é compatível com o avanço das técnicas disponíveis para a manutenção e a recuperação da fertilidade dos solos”. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸³⁰ Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998e).

⁸³¹ Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012i).

⁸³² Mensagem nº 39, de 5 de janeiro de 1995 (BRASIL, 1995b).

Florestal⁸³³, há clara preocupação com os pequenos proprietários rurais. A justificativa do veto indica como fundamento a desigual realidade fundiária brasileira. O mesmo acontece na razão de veto nº 5 da MP do Código Florestal⁸³⁴, ao dizer que a regra anterior “já contemplava adequadamente a diversidade da estrutura fundiária brasileira”. As razões de veto nº 9 e 10 do PL sobre Recursos Hídricos⁸³⁵ foram identificadas como socioambientalistas, pois falam sobre “tarifas mínimas” e “tarifas sociais”. A razão de veto nº 2 da Lei da ANA⁸³⁶ foi classificada como socioambiental, pois se preocupa com a participação social nos comitês de bacia. As razões socioambientais demonstram, portanto, a avaliação social preponderante, mas só ocorrem em 15% dos casos.

As motivações preservacionistas pautaram-se na preocupação com espécies ameaçadas, como nas razões de veto nº 1 e 2 do PL sobre Mata Atlântica⁸³⁷. Também foram enquadradas nesta categoria as razões de veto que apresentaram como justificativa o comprometimento da biodiversidade. Isso ocorreu quanto às APPs⁸³⁸, pois a sanção de dispositivo da MP do Código Florestal reduziria “a capacidade dessas áreas desempenharem suas funções ambientais básicas”⁸³⁹ e quanto aos peixes, pois nos termos da razão de veto nº

⁸³³ Cf. “Por fim, a proposta não articula parâmetros ambientais com critérios sociais e produtivos, exigindo que os níveis de recomposição para todos os imóveis rurais, independentemente de suas dimensões, sejam praticamente idênticos. Tal perspectiva ignora a desigual realidade fundiária brasileira, onde, segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, 90% dos estabelecimentos rurais possuem até quatro módulos fiscais e ocupam apenas 24% da área rural do País.” Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸³⁴ Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012i).

⁸³⁵ Cf. “Além disso, o art. 33 ao estabelecer que as tarifas serão fixadas com base no volume consumido, seja medido ou estimado, impossibilita a adoção do mecanismo de tarifas mínimas e de tarifas sociais. Tal fato pode inclusive implicar em aspectos de saúde pública, sendo indutor de consumo abaixo do mínimo recomendado, principalmente junto aos consumidores de baixa renda, com menor capacidade de pagamento.” Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007d).

⁸³⁶ Mensagem nº 966, de 17 de julho de 2000 (BRASIL, 2000g).

⁸³⁷ Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

⁸³⁸ Áreas de Preservação Permanente.

⁸³⁹ Cf. razão 6 da MP Florestal. Esta razão de veto também fala da diversidade da estrutura fundiária brasileira, o que poderia caracterizá-la como socioambientalista, mas o argumento

1 do PL sobre pesca⁸⁴⁰. Argumentos preservacionistas só aparecem em 15% dos casos.

O resultado da pesquisa externa sobre as correntes ambientais demonstrou que apesar de um pretense protagonismo do Brasil nos debates internacionais sobre o meio ambiente⁸⁴¹, nas razões sobre os vetos a argumentação desenvolvimentista continua sendo predominante. Nas decisões sobre a legislação nacional, o Poder Executivo dá maior ênfase às questões econômicas.

Essas são as conclusões alcançadas com as mensagens de veto. Como se demonstrará na seção 4.3 desta tese, o mesmo diagnóstico desenvolvimentista ficou evidenciado na fase interna. Mesmo nas manifestações do MMA, que pretensamente deveriam indicar uma posição preservacionista, o desenvolvimentismo apareceu como argumento político central.

No tópico seguinte, os olhos se voltarão para as razões de veto jurídico, no intuito de desenvolver não só uma análise dos vetos (quanto à categoria “outros motivos” nos vetos por interesse público), mas também uma avaliação da qualidade⁸⁴² da argumentação jurídica.

preservacionista ainda parece prevalecer. Cf. Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012i).

⁸⁴⁰ Cf. “Nesse sentido, destaca-se que as espécies invasoras são a segunda maior causa de perda de biodiversidade, incluindo-se os próprios recursos pesqueiros, e causam inúmeros prejuízos econômicos” Aparece aqui, também, elemento desenvolvimentista, mas na razão ainda prevalece uma visão preservacionista. Mensagem nº 503, de 29 de junho de 2009 (BRASIL, 2009g).

⁸⁴¹ Little, 2003, p. 13; Bursztyn, 1993, p. 92; Barros-Platiau, 2011, p. 8. Para uma análise específica sobre a relação de política externa e interna sobre as pautas de mudança climática e florestal, ver: Barros-Platiau; Carvalho; Silva, 2012, p. 159-170.

⁸⁴² Note-se que a qualidade de uma lei – o que se aplica também aos vetos – pode colaborar com o fracasso ou sucesso de uma política pública. Para avaliar os efeitos da deficiência de qualidade da Política Nacional de Meio Ambiente, ver: Salinas, 2012, p. 176-219.

4.2.2 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA

Esta é a parte do trabalho que apresenta os resultados da análise e da avaliação implementadas com o modelo de argumentação jurídica dos vetos proposto no capítulo 3 desta tese.

Como explicado na parte metodológica, dois dos cinco níveis de racionalidade legislativa propostos por Manuel Atienza⁸⁴³ tiveram o seu conteúdo ampliado. Os níveis de racionalidade jurídico-formal e axiológico-fundante foram complementados com as particularidades da coerência e da universalidade (critérios da racionalidade judicial). A coerência ampliou o escopo do nível jurídico-formal para abarcar jurisprudência e a correção das divergências materiais quanto aos conceitos jurídicos. A universalidade trouxe um contexto positivo ao nível axiológico-fundante, materializada no valor da sustentabilidade possível.

Cabe esclarecer que a análise da argumentação jurídica também foi desenvolvida tendo como unidade de pesquisa cada uma das razões de veto. São as razões internas⁸⁴⁴. Isso significa que foi estudada cada razão de veto jurídica (excluem-se, portanto, as que tinham apenas argumento de veto por interesse público não-jurídico), para definir qual é o argumento predominante quanto à racionalidade legislativa. O objetivo foi identificar qual o nível de racionalidade interna predominou nos vetos.

A resposta a essa pergunta mostrou uma prevalência das racionalidades jurídico-formal (73%), seguida da pragmática (19%), no âmbito interno. Eis o resultado:

⁸⁴³ 1997.

⁸⁴⁴ Essas razões internas são o resultado da análise de preponderância do motivo a ensejar o veto. Exclui-se destas, então, as que predominantemente se pautaram em argumentos políticos. O espectro de razões de veto analisados, então, foram as que se pautavam no argumento jurídico. Isso inclui as trinta razões constitucionais e 43 razões por interesse público jurídicas que se pautavam em uma das racionalidades legislativas de maneira preponderante. O conjunto perfaz 73 razões de veto analisadas quanto à racionalidade interna.

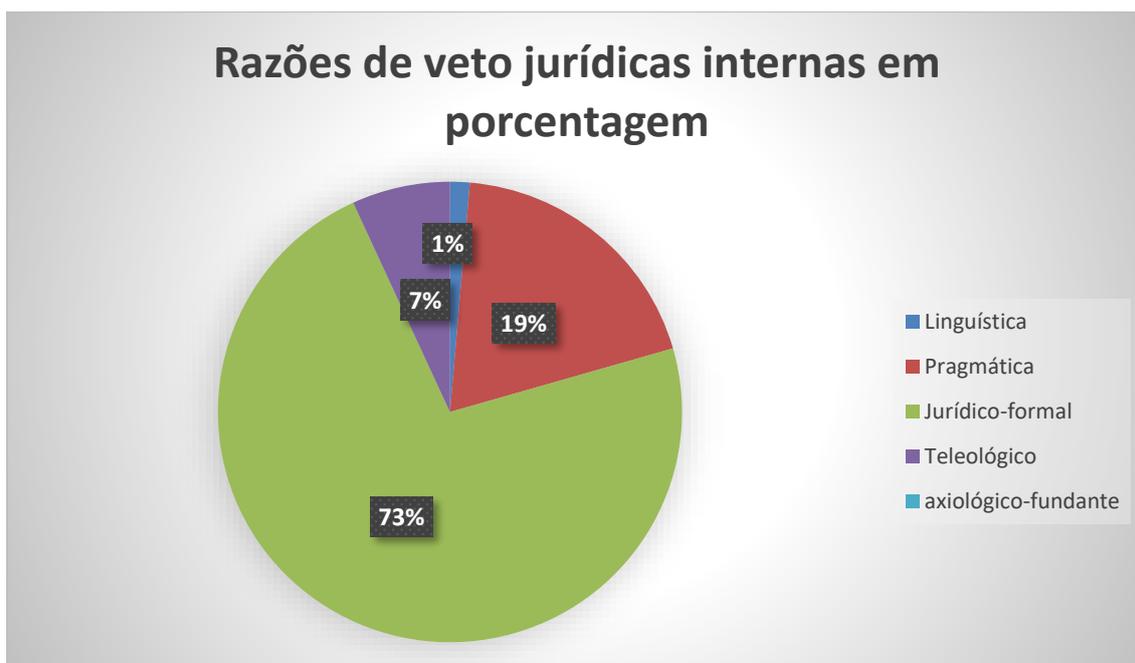


Figura 10 - Razões de veto jurídicas internas em porcentagem

No âmbito interno, a racionalidade legislativa mais utilizada, de longe, foi jurídico-formal. O fim da atividade jurídica identificado centrou-se na sistematização e na coerência jurídica, pois a maioria dos argumentos das razões de veto buscava no Direito um sistema seguro, sem lacunas, contradições ou redundâncias⁸⁴⁵. Isso reforça o que já havia sido dito no capítulo 3: as razões de veto são importantes para o Direito.

Cabe esclarecer também que no critério jurídico-formal foram inseridas todas as razões de veto por inconstitucionalidade. Como já dito, como este nível de racionalidade engloba a coerência e sistematicidade do Direito, logo, inegavelmente se enquadraram aqui todas as razões de veto por inconstitucionalidade formal ou material. Com tal decisão, seis razões de veto – que são fundamentadas exclusivamente em inconstitucionalidade – passaram a integrar, de pronto, o nível jurídico-formal, junto com as outras 24 (por inconstitucionalidade e interesse público).

⁸⁴⁵ Atienza, 1997, p. 32.

Deve-se, em seguida, esclarecer quais foram os elementos utilizados para qualificar um argumento como jurídico-formal. Essas explicações serão importantes para apresentar não apenas o resultado da fase interna, mas sobretudo a análise das razões externas (relação entre os níveis racionais) em que cada argumento foi codificado.

Na maioria das razões de veto jurídico-formais, o argumento central será a incoerência interna com os dispositivos do próprio projeto de lei ou com leis vigentes sobre a matéria. Nesse sentido, pode-se citar as razões de veto nº 3 (art. 17) e 5 (art. 22, § 3º), sobre Recursos Hídricos⁸⁴⁶. A primeira se preocupa com a coerência do ordenamento, ao afirmar que o dispositivo será vetado, pois *“apresenta-se incompatível com o restante do ordenamento jurídico nacional sobre a matéria”*. A última se pauta na contradição dentro do próprio texto do PL, quando afirma que o dispositivo vetado *“contradiz o próprio caput”*. Nesta ideia de um sistema também coube argumentos de veto fundados na razão de violar a boa técnica legislativa⁸⁴⁷.

As razões de veto nº 4 (art. 39 e 40) e 5 (art. 44) do PL de Mata Atlântica⁸⁴⁸, por exemplo, ensejaram vetos porque já há no ordenamento dispositivos *“mais completos”* ou *“semelhantes”*. A razão de veto nº 4 (art. 28) do Saneamento Básico veta porque no mesmo PL já havia regulamentação *“mais detalhada e apropriada”*⁸⁴⁹. Em síntese, há uma preocupação nas razões de veto não só de organização do ordenamento, mas também de qualidade das regras previstas, enquadrando-se tais posturas em uma racionalidade jurídico-formal.

Há até mesmo razões de veto com base na coerência em tratados internacionais incorporados ao nosso ordenamento, como é exemplo a razão de veto nº 1 (art. 27) do PL de Mata Atlântica⁸⁵⁰ ao afirmar que *“Na mesma direção, a Decisão VI/9 da COP-6 da Convenção da Diversidade Biológica, da qual o*

⁸⁴⁶ Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b).

⁸⁴⁷ Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸⁴⁸ Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

⁸⁴⁹ Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007d).

⁸⁵⁰ Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

*Brasil é signatário, estabeleceu na estratégia para a conservação de plantas como meta global para o ano de 2010” e a razão de veto nº 3 (§ 3º do art. 4º) do PL do Código Florestal, ao afirmar que “Exclui, ainda, a proteção jurídica dos sistemas úmidos preservados por normas internacionais subscritas pelo Brasil, como a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 2 de fevereiro de 1971, ratificada pelo Decreto nº 1.905, de 16 de maio de 1996.”*⁸⁵¹ Nestas razões, o tratados internacionais aparecem na argumentação jurídica com mais força que o Texto Constitucional. A análise interna confirmou este reflexo.

Existem casos raros de fundamentação na jurisprudência do STF, mas a razão de veto nº 8 (art. 50) do PL de Mata Atlântica⁸⁵² o faz, referenciando o “*RE 100199/SP – SÃO PAULO. Recurso Extraordinário. Relator: Min. Oscar Correa. Julgamento: 27/03/1984. Órgão Julgador: Primeira Turma*”. Diversamente, nos subsídios internos os precedentes dos tribunais superiores são mais frequentes⁸⁵³, mas não foram usados pela Casa Civil. Neste ponto, a ela pode ser atribuída a limitação dos fundamentos do veto.

Verificou-se, ainda, um caso de razão que se pauta em decisão do Tribunal de Contas da União⁸⁵⁴. Apesar desta ser uma estratégia possível, as razões de veto jurídico-formais não se valem desse artifício, o que merece ser criticado quanto à atuação da Casa Civil.

Na razão de veto nº 5 (art. 56 – Unidades de Conservação)⁸⁵⁵ percebe-se uma outra forma de argumento jurídico-formal, ao motivar o veto pela ausência de pertinência com o tema central do projeto de lei. Nesse sentido, afirmou-se que o artigo vetado “*aborda matéria alheia ao Sistema Nacional de Unidades de*

⁸⁵¹ Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸⁵² Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

⁸⁵³ Cf. Parecer nº 100/2006 SAL-MJ, PARECER/MC/CONJUR/SJL/Nº2632-6/2006 e a NOTA TÉCNICA nº 130/DENOR/CGU/AGU.

⁸⁵⁴ Cf. Acórdão nº 511/2004 - TCU Plenário - Processo TC 006.494/2003-3, na Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007d).

⁸⁵⁵ Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

Conservação da Natureza”. Na mesma razão, reiterou-se que o dispositivo mereceria o veto ao *“abordar tema tão díspar à problemática relativa às unidades de conservação”*.

Como no nível jurídico-formal uma lei será irracional caso contribua para a erosão da estrutura do ordenamento jurídico, foi incluído neste nível as razões de veto que se pautam na competência. Ocorre na hipótese de um dispositivo que, se fosse sancionado, gerar um conflito de competência com o órgão que era competente para regulamentar o assunto. Nesse sentido, pode-se citar a razão de veto nº 6 (art. 23) ⁸⁵⁶, que se preocupa com o problema de coerência com *“a disciplina legal das agências de águas”*. No PL sobre Saneamento Básico (razão de veto nº 8 - art. 32) ⁸⁵⁷, houve veto, pois é *“da competência das entidades reguladoras fixar as tarifas”*. Outro exemplo foi a razão de veto nº 3º (§ 2º do art. 9) do PL de Biossegurança⁸⁵⁸, ao dizer que *“a matéria deve ser objeto de decreto ou regimento do CNBS que defina as eventuais substituições dos titulares”* e a razão de veto nº 9 (Recursos hídricos) ao usar o argumento de que o tema poderá ser objeto do *“regulamento da Lei”*⁸⁵⁹. No Código Florestal, há também razão de veto pautada na competência (razão de veto nº 5 – § 3º do art. 5º), pois o fundamento para afastar a sanção foi o que o tema já estava *“disciplinado integralmente em nível infralegal”*⁸⁶⁰.

Quando a preocupação foi a de verificar se existia uma justificação⁸⁶¹ ou razoabilidade⁸⁶², uma avaliação de proporcionalidade⁸⁶³ quanto à medida, frente aos princípios e valores do ordenamento, este foi inserido no jurídico-formal.

⁸⁵⁶ Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b).

⁸⁵⁷ Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007d).

⁸⁵⁸ Mensagem nº 167, de 24 de março de 2005 (BRASIL, 2005e).

⁸⁵⁹ Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b).

⁸⁶⁰ Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸⁶¹ Razão 9 (art. 43) do PL sobre Recursos Hídricos. Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997, (BRASIL, 1997b).

⁸⁶² Razão 6 (Art. 43) do PL sobre o Código Florestal. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸⁶³ Razão 7 (Art. 61) do PL sobre o Código Florestal. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

Isso ocorreu, por exemplo, na razão de veto nº 7 (*caput* do art. 40 do art. 39 e *caput* do art. 40-A do art. 40) do PL sobre Unidades de Conservação⁸⁶⁴, ao se afirmar que foram afrontados “*todos os princípios que regem o Direito Penal*”. Outro bom exemplo é a razão de veto nº 4 (§ 8º do art. 11 - Biossegurança)⁸⁶⁵ ao afirmar que “*não há razoabilidade para que questões polêmicas e complexas que afetam a saúde pública e o meio ambiente possam ser decididas por apenas oito brasileiros*”. No Código Florestal⁸⁶⁶ apareceu como justificativa a afirmação de que a medida seria um “*grave retrocesso à luz da legislação em vigor*”. Foi dito também que a medida imporá “*uma limitação desarrazoada às regras de proteção ambiental*”⁸⁶⁷. A função social da propriedade, a proteção ambiental e os princípios econômicos e da propriedade privada também foram aceitos como princípios gerais hábeis a materializar um veto⁸⁶⁸, mas não conseguiram alcançar uma noção axiológico-fundante que materializasse o Estado de Direito Ambiental, pautado na sustentabilidade. Por isso, foram mantidos no nível jurídico-formal.

Algumas razões que se pautavam na injustiça do dispositivo vetado também puderam ser enquadradas aqui. Na razão nº 5 (art. 43) do PL sobre Crimes e Infrações Ambientais⁸⁶⁹, fala-se de uma “*autêntica injustiça*”, caso o dispositivo não fosse vetado. Outro exemplo é o tratamento desigual e injusto quanto à isenção de ITR⁸⁷⁰ e a indenização a ser paga a quem desmatou, mas

⁸⁶⁴ Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

⁸⁶⁵ Mensagem nº 167, de 24 de março de 2005 (BRASIL, 2005e).

⁸⁶⁶ Razão de veto nº 4 (§§ 7º e 8º do art. 4º). Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h).

⁸⁶⁷ Razão de veto nº 2 (Inciso II do § 4º do art. 15 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão) da MP do Código Florestal. Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2012i).

⁸⁶⁸ Razão de veto nº 5 (art. 45). Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

⁸⁶⁹ Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998e).

⁸⁷⁰ Razão de veto nº 7 (*caput* do art. 40 do art. 39 e *caput* do art. 40-A do art. 40) do PL sobre Unidades de Conservação. Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

não a quem preservou APP⁸⁷¹. O tratamento diferenciado, pautado na igualdade, também apareceu na razão de veto nº 6 (incisos II e III do art. 41)⁸⁷². Aplicou-se, nestes casos, uma regra formal de justiça, incluindo-se as no nível jurídico-formal, por se alinharem aos princípios constitucionais.

Com o acréscimo dos elementos da coerência no critério jurídico-formal, foi possível identificar casos em que se explica qual é o conceito jurídico e, com base nessa afirmação, veta-se por contrariar este sentido. As razões de vetos nº 2 (parágrafo único do art. 26) e 4 (art. 37, II) do PL sobre Crimes e Infrações Ambientais são especiais neste sentido, pois a primeira usa a doutrina ambiental para justificar o reconhecimento da responsabilidade objetiva e a segunda usa o conceito de legítima defesa, de Celso Delmanto, para se vetar⁸⁷³. As razões de veto nº 1 (inciso XV do art. 2º) e 6 (art. 37) do PL sobre Unidades de Conservação, apesar de não trazerem expressa a doutrina, explicam que “O conceito de ecossistema não se presta para delimitar espaços para a concessão de benefício”⁸⁷⁴ e na razão seguinte explicam que “a disposição aqui impugnada estabelece a isenção no lugar da não tributação para essas áreas, institutos jurídicos de conceituação diversa em direito tributário”. A razão de veto nº 6 (§ 2º do art. 2) da Biossegurança⁸⁷⁵ faz o mesmo raciocínio, ao dizer o seguinte “(...) dá nome ao tributo e indica a destinação do produto de sua arrecadação, mas não define o fato gerador da obrigação tributária”. A razão de veto nº 1 (Inciso V do art. 3º) do PL sobre Saneamento Básico⁸⁷⁶ também o faz, quando diz que “A definição não está adequada, uma vez que confunde dois conceitos distintos, o de ‘regulação’ e o de ‘fiscalização’”. Pautam-se na racionalidade lógico-formal, como coerência, mas não deixam exposto nas suas motivações

⁸⁷¹ Razão 4 (incisos I e II do art. 45) do PL sobre Unidades de Conservação. Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

⁸⁷² Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

⁸⁷³ Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998e).

⁸⁷⁴ Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

⁸⁷⁵ Mensagem nº 167, de 24 de março de 2005 (BRASIL, 2005e).

⁸⁷⁶ Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007d).

qual é o conceito jurídico do qual partem. Demonstra-se, aqui, um déficit de qualidade argumentativa jurídico-formal que poderia ser suprida caso se apresentassem os fundamentos para esses conceitos. Parece especialmente relevante, inclusive, que esta objeção tenha sido arguida pela área técnica do MMA⁸⁷⁷, em um caso em que não houve manifestação jurídica da CONJUR-MMA, o que poderia ter melhorado esta fundamentação.

Ainda quanto à avaliação do critério jurídico-formal, pode-se dizer que a razão de veto sobre Educação Ambiental é a mais bem fundamentada, pois se preocupa em citar os dispositivos que seriam afetados por uma eventual sanção, além de explicar, em seguida, por argumentos teleológicos e pragmáticos, porque aquele fim e efeitos não devem ser pretendidos no ordenamento, motivando o que enseja o veto⁸⁷⁸.

O nível linguístico, por sua, vez, materializou-se em expressões como as seguintes: “*a expressão é vaga*”, “*redação genérica*” ou “*redação falha*” (Recursos Hídricos)⁸⁷⁹, “*redação mais consentânea com a terminologia*”, “*enseja entendimento*”, “*demasiadamente imprecisa a sua formulação*”, “*permite a interpretação*” (Crimes e Infrações Ambientais)⁸⁸⁰; “*O conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia*”, “*devido a equívocos de redação*” (Unidades de Conservação)⁸⁸¹; “*extremamente genérica, sem contornos objetivos*” (Biossegurança)⁸⁸²; “*pode ser interpretado*” (Floresta Pública)⁸⁸³; “*evitar problemas de interpretação*”, “*art. 42, conforme aprovado, pode levar, ao admitir a hipótese de inexistência de entidade reguladora, a interpretação*” (Saneamento Básico)⁸⁸⁴; “*na forma disposta, pode acarretar o entendimento*”, “*Da forma como estão redigidos os referidos dispositivos*”

⁸⁷⁷ Cf. Parecer técnico nº 216/2006-SQA/DGT/GAU.

⁸⁷⁸ Mensagem nº 539, de 27 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c).

⁸⁷⁹ Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b).

⁸⁸⁰ Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998e).

⁸⁸¹ Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

⁸⁸² Mensagem nº 167, de 24 de março de 2005 (BRASIL, 2005e).

⁸⁸³ Mensagem nº 124, de 2 de março de 2006 (BRASIL, 2006d).

⁸⁸⁴ Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007d).

(Pesca)⁸⁸⁵; “O texto aprovado *“permite a interpretação” e “dificultando a compreensão exata do seu alcance”* (MP Florestal). Bem se vê, portanto, uma falta de clareza na tentativa de demonstrar que o dispositivo falhou no seu objetivo de comunicação⁸⁸⁶. Nota-se, pelas diversas formas de que o Poder Executivo se vale para dizer que a redação tem problemas e pode ensejar uma interpretação equivocada, o quanto é escassa a preocupação com bons argumentos no nível linguístico.

O nível teleológico se pauta na busca de que a lei alcance as finalidades pretendidas. No caso das razões de veto ambientais, materializou-se, de maneira abstrata, em afirmações como a de que *“desfigura o espírito do próprio projeto”*⁸⁸⁷ ou *“a intenção do legislador”*⁸⁸⁸, *“efeitos diversos daqueles pretendidos”*⁸⁸⁹, *“inverte essa lógica”*⁸⁹⁰ e as normas tem o *“mesmo objetivo”*⁸⁹¹. Na maioria dos casos, no entanto, a finalidade aparece casada como uma argumentação pragmática, sem uma preocupação de transparência. A indicação da finalidade, de maneira explícita, aparece como medida excepcional, pois em regra essa forma de racionalidade aparece implicitamente. Nas razões de veto do PL sobre educação ambiental – uma das razões mais fundamentada – identifica-se a racionalidade teleológica, ao afirmar que *“Tal vinculação pode revelar-se prejudicial para toda política desenvolvida no âmbito da preservação do meio ambiente”*⁸⁹². Deixar essa razão expressa nos textos, infelizmente, não

⁸⁸⁵ Mensagem nº 503, de 29 de junho de 2009 (BRASIL, 2009g).

⁸⁸⁶ Atienza, 1997.

⁸⁸⁷ Razão de veto nº 9 (Art. 35. inciso VIII – Saneamento Básico). Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997b).

⁸⁸⁸ Razão de veto nº 1 (art. 1 – Crimes e Infrações). Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998e).

⁸⁸⁹ Razão de veto nº 4 (incisos I e II do art. 45 – Unidades de Conservação). Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

⁸⁹⁰ Razão de veto nº 13 (§ 7º do art. 50). Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL) e razão 1 (inciso XI do § 1º do art. 6º e §§ 3º e 4º do art. 13 – Patrimônio Genético). Mensagem nº 147, de 20 de maio de 2015.

⁸⁹¹ Razões de veto nº 4 (arts. 39 e 40) e 5 (art. 44). Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

⁸⁹² Mensagem nº 539, de 27 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c).

parece ser a prática de quem os elabora.

Como o veto provém do Poder Executivo, na racionalidade pragmática transpareceu uma preocupação enorme com a exequibilidade das medidas legislativas propostas. Ao argumentar, o Poder Executivo volta-se para si, avaliando o quanto seria afetado pela norma. Nas razões de vetos pragmáticas, pode-se perceber uma maioria de argumentos como execução impossível⁸⁹³. Poucos são aqueles que contam com dados técnicos (número de Mata Atlântica remanescente⁸⁹⁴, biodiversidade de fauna⁸⁹⁵, entre outros⁸⁹⁶) para justificar o veto, o que demonstra sua deficiência. Infelizmente, esta falta de dados técnicos se repete no material interno, salvo no caso do Código Florestal, quanto ao MCTI, e da Mata Atlântica, quanto ao MMA.

Já que a competência para opor o veto é do Poder Executivo – responsável pela implementação das políticas públicas –, consideraram-se pragmáticas as razões que espelhem o aumento de burocracia⁸⁹⁷, o engessamento da máquina administrativa⁸⁹⁸ e aquelas que causem insegurança jurídica⁸⁹⁹. Essas são as principais motivações para vetos pragmáticos, o que gera certa apreensão, ao observar uma preocupação com a gestão do Estado maior que a do impacto nos administrados.

⁸⁹³ Como a impossibilidade de coibir condutas. Razão 1 (Art. 1º - Crimes e Infrações Ambientais). Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998e). Razão 1 (inciso XX, art. 2º. Pesca). Mensagem nº 503, de 29 de junho de 2009 (BRASIL, 2009g).

⁸⁹⁴ Razão de veto nº 1 (art. 27 – Mata Atlântica). Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

⁸⁹⁵ Mensagem nº 503, de 29 de junho de 2009 (BRASIL, 2009g).

⁸⁹⁶ Cf. Mensagem nº 539, de 27 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c). “Tal percentual foi definido a partir de estudos e por sugestão do FNMA”.

⁸⁹⁷ Razão de veto nº 1 (§ 4º do art. 10). Mensagem nº 124, de 2 de março de 2006 (BRASIL, 2006d) e razão 1 (Patrimônio Genético). Mensagem nº 147, de 20 de maio de 2015 (BRASIL, 2015g).

⁸⁹⁸ Mensagem nº 539, de 27 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c). Cf. “circunstâncias fáticas podem exigir que a aplicação de tais recursos financeiros sejam (*sic*) flexibilizados em proveito de uma área específica.”

⁸⁹⁹ Razão de veto nº 5 (art. 43) (Crimes e Infrações Ambientais), fala-se de uma “*insegurança jurídica*”. Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998e). Também presente na Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012h). Note-se, contudo, que se essa insegurança jurídica for gerar custos, a classificação passou a ser desenvolvimentista.

Por fim, o nível axiológico-fundante não encontrou espaço de maneira central nas razões de veto. Como já indicava a análise sobre a efetividade do art. 225, as questões de fundo na pauta ambiental (Estado de Direito Ambiental e sustentabilidade possível) não transparecem de maneira central nos argumentos das razões de veto. Pode-se entender, portanto, que o Estado de Direito Ambiental, aceito doutrinariamente e pela jurisprudência do STF, pautado em uma sustentabilidade possível, aparece de maneira periférica, e sem protagonismo, nas razões de vetos de projetos de lei ambientais.

No âmbito externo – que envolve a relação entre as racionalidades –, a resposta da pesquisa parece ainda menos animadora. Enquanto a proposta da racionalidade legislativa de Manuel Atienza⁹⁰⁰ propõe um aumento da complexidade racional, a cada nível, a experiência brasileira em matéria ambiental demonstra a ausência de qualquer critério quanto a essa ordem. Utilizam-se vários argumentos sem se avaliar a relação entre eles.

Ao se tomar cada argumento como objeto que pesquisa – e não mais cada razão de veto –, nota-se que a fundamentação dos vetos é desenvolvida sem qualquer preocupação entre os níveis de racionalidade. Das 101 razões de veto foram mapeados 306 argumentos racionais. Abaixo, a porcentagem de argumentos lançados, independentemente do número de razões de veto:

⁹⁰⁰ 1997.

Argumentos jurídicos nas razões de veto em proporção

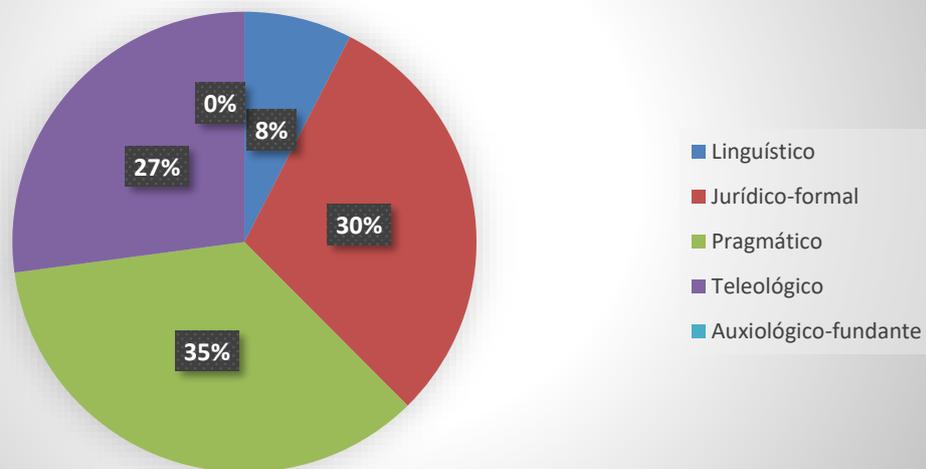


Figura 11 - Argumentos jurídicos nas razões de veto em proporção

Cabe concluir, portanto, que os argumentos analisados são pragmáticos em sua maior parte, 35%, seguidos dos argumentos jurídico-formais, representando 30% do total. Como já foi dito, nas relações externas, não se percebeu preocupação com os níveis de racionalidade, quanto ao aumento de complexidade, partindo do axiológico-fundante até o linguístico. Apesar disso, foi identificado um padrão em algumas razões de veto, para fazer essa relação entre as racionalidades.

Uma parte das razões de veto se inicia tratando das dificuldades de compreensão pela redação proposta no dispositivo e das possíveis interpretações equivocadas em conformidade com o ordenamento, o que dará ensejo ao descumprimento prático do comando. Em tais conclusões, como explica Atienza⁹⁰¹, o sistema jurídico é visto, em um primeiro momento, como um sistema de informação. Aqui, o sistema jurídico consistirá em uma série de enunciados linguísticos organizados a partir de um código comum ao emissor e

⁹⁰¹ 1997, p. 28.

ao receptor (a linguagem) e dos canais que asseguram a transmissão das mensagens (as leis). Nesse primeiro nível, a lei é irracional se fracassa como ato de comunicação⁹⁰². Como primeiro passo, a razão de veto reconhece que há uma falha na comunicação proposta pelo dispositivo, mas o argumento não para por aqui.

No passo seguinte, o veto esclarece que há um outro dispositivo no ordenamento brasileiro que já trata – seja de maneira mais completa ou mais precisa – o tema, ou que no próprio projeto de lei já existe dispositivo sobre o tema. Portanto, para evitar uma interpretação equivocada, parece cabível o veto. Neste caso, tenta-se evitar um sistema irracional jurídico-formal, o que contribuiria para ruir a estrutura do ordenamento jurídico⁹⁰³. Pretende-se, com a oposição do veto, não apenas transmitir a mensagem, mas também garantir uma coerência dentro do sistema jurídico.

A argumentação do veto, no entanto, prossegue para uma esfera pragmática. Além da linguística (comunicação) e da jurídico-formal (sistematicidade), há uma relação de dependência com a racionalidade pragmática. O Poder Executivo, preocupa-se, portanto, com a questão linguística, mas verifica na análise externa que isso trará efeitos práticos nefastos. Como esclarece Atienza⁹⁰⁴, a racionalidade pragmática consiste na adequação da conduta dos destinatários ao que está prescrito na lei. Uma lei será irracional pragmaticamente se fracassa no seu objetivo de influir no comportamento humano. No caso, por existir uma utilização simbólica das leis, pode-se perceber uma importante ligação entre a racionalidade linguística e a pragmática. Nesse sentido, as leis são editadas intencionalmente com conteúdo obscuro e impreciso, o que significa que a racionalidade linguística se subordina

⁹⁰² Atienza, 1997, p. 29.

⁹⁰³ Atienza, 1997, p. 33.

⁹⁰⁴ 1997, p. 36.

a uma racionalidade pragmática e teleológica⁹⁰⁵. Eis como exemplo a razão de veto nº 4 do PL das Unidades de Conservação:

Incisos I e II do art. 45

"Art. 45.

I - as áreas que contenham vegetações consideradas de preservação permanente, conforme descritas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965;

II - as áreas de reserva legal que não forem objeto de plano de manejo florestal sustentado ou estudo de impacto ambiental aprovados pelo órgão competente;"

Razões do veto

"Quanto ao art. 45, que estabelece as hipóteses em que se excluem as indenizações referentes à regularização fundiária, dois de seus incisos ensejarão efeitos diversos daqueles pretendidos, *devido a equívocos de redação*.

O inciso I ao citar, como não indenizáveis, as áreas que contenham vegetação de preservação permanente, mantém, como indenizáveis, as áreas que, *em desrespeito ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*, tenham sido desmatadas, não contendo mais vegetação de preservação permanente. *Tal medida incentivaria, portanto, o desmatamento de áreas de preservação permanente*.

Ademais, o inciso II estabelece que serão indenizáveis as áreas de Reserva Legal que forem objeto de plano de manejo. Dessa forma, será incentivada a elaboração de planos de manejo para a exploração desses espaços, o que poderá ensejar uma excessiva exploração das áreas de Reserva Legal.

Nestes termos, sugerimos veto aos incisos I e II do art. 45, tendo em vista contrariar o interesse público.⁹⁰⁶

Nota-se, em primeiro lugar, a questão linguística, decorrente do equívoco de legislação. Há, logo depois, razão jurídico-formal pautada na divergência com o disposto nos arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Por fim, a razão pragmática que esclarece que a medida incentivaria o desmatamento de áreas de preservação permanente. Demonstra-se, com este exemplo, a relação externa entre essas três razões que aparece em parte das razões de veto.

⁹⁰⁵ Atienza, 1997, p. 59.

⁹⁰⁶ Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000h).

Ocorre, em regra, um aumento da complexidade da racionalidade legislativa, ao partir do linguístico, passar pelo jurídico-formal, e alcançar o pragmático. Parece com os componentes formais, material e pragmáticos que Manuel Atienza⁹⁰⁷ explica que existem em toda argumentação.

Cabe, ainda, registrar que as razões da EMI nº 18 MMA/MDA/ MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU apresentam a melhor estrutura argumentativa. Conjugam os níveis teleológico, passando pelo jurídico-formal, e alcançam o pragmático, em regra. Um cotejo com as razões de veto do Código Florestal demonstrou que a Casa Civil poderia desenvolver uma manifestação mais consistente, como desenvolveu na Exposição de Motivos, mas fez uma escolha política de limitar os argumentos, tornando-os sintéticos e pouco claros. Diferentemente da EMI nº 18 MMA/MDA/ MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU, que parece mais completa, com argumentos formais, materiais e pragmáticos, sobre a mesmo tema, as razões de veto do Código Florestal são propositalmente menos consistentes.

Conhecer como ocorre a argumentação dos vetos em matéria ambiental poderá certamente colaborar com o aprimoramento do Direito, ao dar clareza sobre os óbices observados na análise do Executivo, o que pode ter reflexo não só nas novas elaborações normativas, mas também na aplicação e na implementação das leis.

Em seguida, passa-se a desenvolver a pesquisa sobre o material interno.

4.3. MATERIAL INTERNO: SUBSÍDIOS POLÍTICOS, JURÍDICOS E HÍBRIDOS

Nesta parte, os resultados decorrem da análise e da avaliação do material de pesquisa interno (subsídios das áreas técnicas dos ministérios, pareceres das consultorias jurídicas e pareceres SAG e SAJ) e sua relação com o material de pesquisa externo. Trata-se de cerca de 5.000 páginas, o que se materializou em

⁹⁰⁷ 2015, p. 1.

114 manifestações jurídicas, políticas e híbridas, com 261 pedidos de veto e as respectivas razões.

Levando-se em conta que muitas vezes mais de um ministério pode pedir o veto do mesmo dispositivo⁹⁰⁸, o que acontece com bastante frequência, pode-se concluir o quanto os subsídios em questão são relevantes. Foram identificados 95 pedidos de vetos acolhidos integralmente e nove parcialmente⁹⁰⁹.

Todas as decisões de veto nos PLs de Saneamento Básico, Florestas Públicas, Mudança do Clima, Pesca, Mata Atlântica, Patrimônio Genético e Código Florestal correspondem aos pedidos de ministérios. Isso parece reforçar que o presidencialismo de coalizão, percebido no capítulo 3, está presente na decisão presidencial.

Nos próximos tópicos serão apresentados, em primeiro lugar, os resultados da análise quanto aos pedidos de veto formulados pelos órgãos jurídicos, políticos e híbridos. Pretende-se, aqui, identificar, em números, como ocorrem os pedidos por inconstitucionalidade e interesse público, e em que casos são acolhidos. Avaliar se existe uma diferença entre a atuação política e a jurídica, com destaque para a atuação do MMA, MCTI e MPOG, pretendos protagonistas da pauta, conforme identificado⁹¹⁰ na pesquisa do material externo.

No tópico seguinte, foi desenvolvida uma análise e avaliação do conteúdo dos subsídios. Foi possível constatar, por dentro: a) o desprestígio do jurídico; b) a confusão entre o político e jurídico; c) o Poder Executivo dominando a pauta por meio de articulação prévia; d) a atuação do MMA e de sua CONJUR contra

⁹⁰⁸ Por exemplo, o veto do § 10 do art. 17 do PL de Patrimônio Genético, pedido pela SG, SEPIR, MDA e MMA. Cf. Nota Técnica no 03/2015/SE/SG-PR; Nota Técnica nº 14/2015 - SECOMT/SEPIR/PR, Nota Técnica nº 20/2015/DPG/SBF/MMA; Nota Técnica nº 005/2015/AIPC/GM/MDA.

⁹⁰⁹ Recorde-se que o período do material interno (março de 2002 a dezembro de 2016) é menor que o externo (outubro de 1988 a dezembro de 2016), o que reforça a quantidade de vetos acolhidos.

⁹¹⁰ Vide item 4.2.1 desta tese.

o meio ambiente; e) o desenvolvimentismo falando alto; e f) a aversão à Constituição verde e à sustentabilidade possível. Os argumentos jurídicos, em seguida, foram objeto de uma avaliação mais minuciosa, para identificar uma pobreza argumentativa das CONJURs, aliada a uma atuação de desvalorização da Casa Civil.

Passa-se, então, à fase de análise.

4.3.1 ANÁLISE DOS SUBSÍDIOS POLÍTICOS E JURÍDICOS

Cabe preliminarmente explicar que os processos administrativos sobre sanção e veto possuem uma estrutura parecida. Além dos ofícios da SUPAR perguntando sobre a posição ministerial, política e jurídica, e as respectivas respostas ministeriais, conta com o diário dos debates do PL na Câmara dos Deputados e no Senado Federal juntado ao processo. Há, em regra, ainda, cartas de cidadãos, associações, e outros documentos recebidos com o intuito de influenciar os vetos presidenciais.

Alguns desses processos⁹¹¹ trouxeram interessantes manifestações prévias, elaboradas pelos ministérios, para que a SUPAR negociasse os ajustes durante o trâmite legislativo. Existem, ainda, versões de mensagens de veto presidenciais e anotações sobre a melhor decisão presidencial juntados aos processos. Neste ponto, merece destaque a informação de que aqueles processos em que se obteve cópia integral, como o sobre Mudança do Clima, Pesca, Mata Atlântica, o conteúdo foi ainda mais interessante, pois constavam neles várias informações extraoficiais⁹¹².

Apesar de o conjunto de documentos nesses processos ser muito interessante, o material de estudo desta pesquisa ficou restrito às respostas política e jurídica dos ministérios. Neste ponto, são necessárias três explicações metodológicas, além daquelas desenvolvidas na seção 4.1 desta tese.

⁹¹¹ Cf. os processos administrativos nº 00022.000012/2009-22 (Mudança do Clima) e nº 00001.010342/1997-51 (Mata Atlântica).

⁹¹² Note-se, contudo, que apesar de extraoficiais são públicas. Prova disso é o conteúdo de Patrimônio Genético foi obtido por meio da LAI.

A separação entre o político (áreas técnicas) e o jurídico (consultorias jurídicas) parecia, antes da execução da pesquisa, ser uma questão indene de dúvidas. Caso se restringisse ao desenho institucional, de fato, seria uma separação simples. A análise do material, contudo, demonstrou o quanto esta classificação é mais complexa. Por conta disso, nessa fase, algumas manifestações foram classificadas como híbridas, elaboradas conjuntamente pela área técnica e jurídica, o que obrigou a criação de uma nova categoria. Nas manifestações híbridas, o Consultor Jurídico e o Ministro assinam uma única manifestação. Percebeu-se, inclusive, que nestes casos, o efeito da posição ministerial parece ser diferenciado. Alguns exemplos são o Parecer CONJUR/MME nº 615/2009, sobre Mudança do Clima, e o Parecer nº 18/MMA/2006, sobre Floresta Pública.

Outra escolha metodológica cogente foi agregar, como uma única posição ministerial, as manifestações de várias secretarias ou autarquias vinculadas a um ministério. Isso foi necessário porque alguns ministérios fazem consultas às suas áreas técnicas e encaminham para a Casa Civil mais de uma manifestação. Apesar de serem documentos díspares, fazem parte da posição adotada politicamente pelo ministério. Por exemplo, apesar de existir em regra uma manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional e outra da Secretaria de Assuntos Econômicos, esse material foi reunido como subsídio político do MF.

Uma terceira questão foi a definição do número de pedidos de vetos. Como foi feito antes com o material externo, cada pedido, com a respectiva razão representa uma unidade, mesmo que o pedido de veto abranja mais de um artigo. Por exemplo, o Parecer nº 293/2015/CONJUR-MCT1/CGU/AGU/ImI pediu o veto integral do PL de Patrimônio Genético, mas isso significou apenas um pedido de veto ministerial, conforme as tabelas organizadas no anexo.

Para que fosse possível medir o formato do número de manifestações que influenciam, por dentro, a tomada de decisão, foi elaborada a tabela abaixo (Tabela 15) por assunto, com a quantidade de manifestações jurídicas, políticas e híbridas:

Processo Administrativo	Assunto	Número de Ministérios consultados	Subsídios Jurídicos	Subsídios políticos	Subsídios híbridos
00001.001720/2014-96	Patrimônio Genético	16	8	13	1
00001.003507/2012-57	MP do Código Florestal	13	2	4	3
00001013196/2005-13	Código Florestal	17	8	11	4
00022.000012/2009-22	Mudança do Clima	10	5	6	2
00001.002012/2009-22	Pesca e Aquicultura	14	4	11	1
00001.010342/1997-51	Mata Atlântica	6	4	3	1
00001.008547/2006-47	Saneamento Básico	8	6	7	1
00001.001209/2005-01	Florestas Públicas	6	4	3	2

Tabela 15 - Número de subsídios políticos, jurídicos e híbridos

Dela, pode-se perceber que uma parte dos ministérios consultados permanece silente, tanto jurídica como politicamente. Eram 84 consultas às pastas ministeriais, mas nem todas foram respondidas.

Nas respostas, percebe-se uma maioria de manifestações políticas, no total de 58 manifestações, seguida de um número grande de manifestações jurídicas, com 41 manifestações. As manifestações híbridas só foram identificadas em casos especiais, perfazendo a quantidade de quinze.

Em números, parece interessante perceber a comparação entre o número de pedidos de veto e aqueles acolhidos, por assunto:

Processo Administrativo	Assunto	Número de pedido de veto	Número de vetos acolhidos
00001.001720/2014-96	Patrimônio Genético	41	4
00001.003507/2012-57	MP do Código Florestal	5	9
00001013196/2005-13	Código Florestal	103	10
00022.000012/2009-22	Mudança do Clima	15	3
00001.002012/2009-22	Pesca e Aquicultura	17	3
00001.010342/1997-51	Mata Atlântica	23	9
00001.008547/2006-47	Saneamento Básico	49	14
00001.001209/2005-01	Florestas Públicas	8	4
	Total	261	56

Tabela 16 - Comparativo entre pedidos de veto e vetos acolhidos

Percebe-se, portanto, que uma grande quantidade de pedidos não é acolhida, o que mereceria investigação.

Outro dado interessante é a diferença daquilo que foi identificado na fase externa. Dos 261 pedidos de vetos, só 29 são ao mesmo tempo por interesse público e por inconstitucionalidade. Se restrito o pedido à inconstitucionalidade, são apenas 42, o que estabelece 177 pedidos de vetos por interesse público.

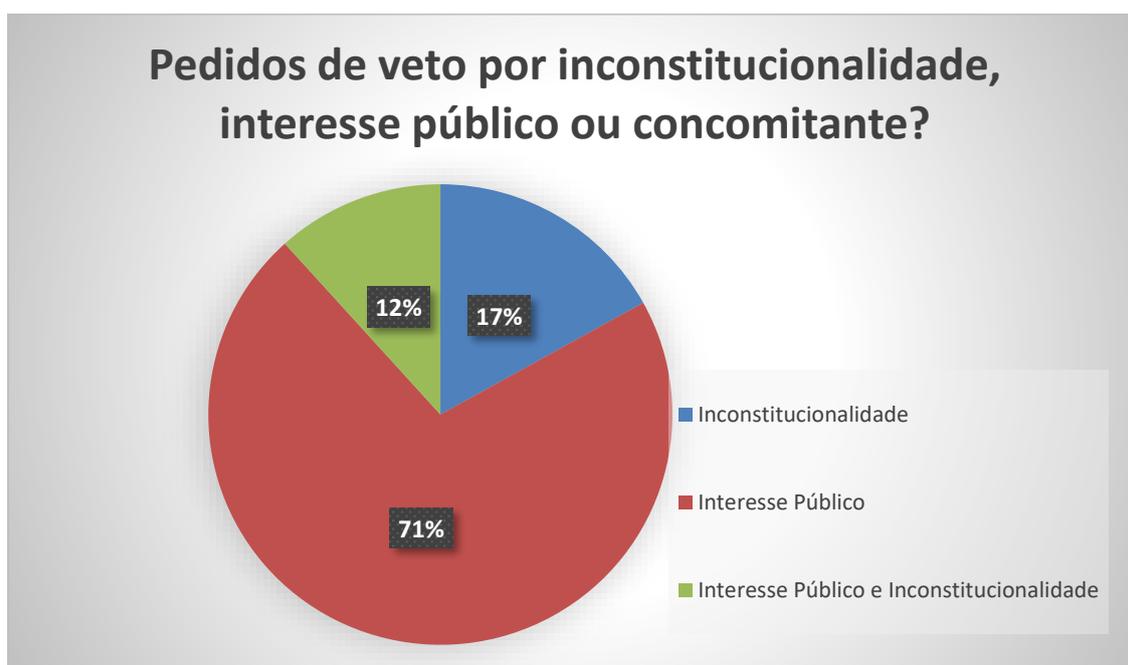


Figura 12 - Pedidos de veto por inconstitucionalidade, interesse público ou concomitante em proporção

Isso parece demonstrar uma proximidade com os resultados na fase externa. Como aqui, a ampla maioria dos pedidos de veto é por interesse público. A diferença, contudo, está nos pedidos restritos à inconstitucionalidade. Aqui são 17%, enquanto lá eram 6,4%. Há, ainda, uma diminuição nos pedidos de vetos concomitantes. Lá eram 23,6% e aqui são 12%, o que parece sugerir que essa junção acontece na Casa Civil.

No que concerne ao interesse público, a fase interna confirmou o que havia sido identificado na externa: o desenvolvimentismo prevalece. Isso aconteceu em 42% dos argumentos, enquanto nas razões de veto era de 40%. O conservacionismo permanece próximo (externa, 30%, interna, 28%). O

diferencial fica no socioambientalismo, presente em 22% na fase interna, distinto dos 15% anteriores. Esse incremento tem fundamento especialmente nas manifestações do Patrimônio Genético. O preservacionismo, contudo, tem o menor espaço de todos: 8%, enquanto na externa era de 15%. Neste caso, uma explicação para a divergência está no PL de Mata Atlântica e nos oito pedidos de veto do MMA acolhidos⁹¹³.

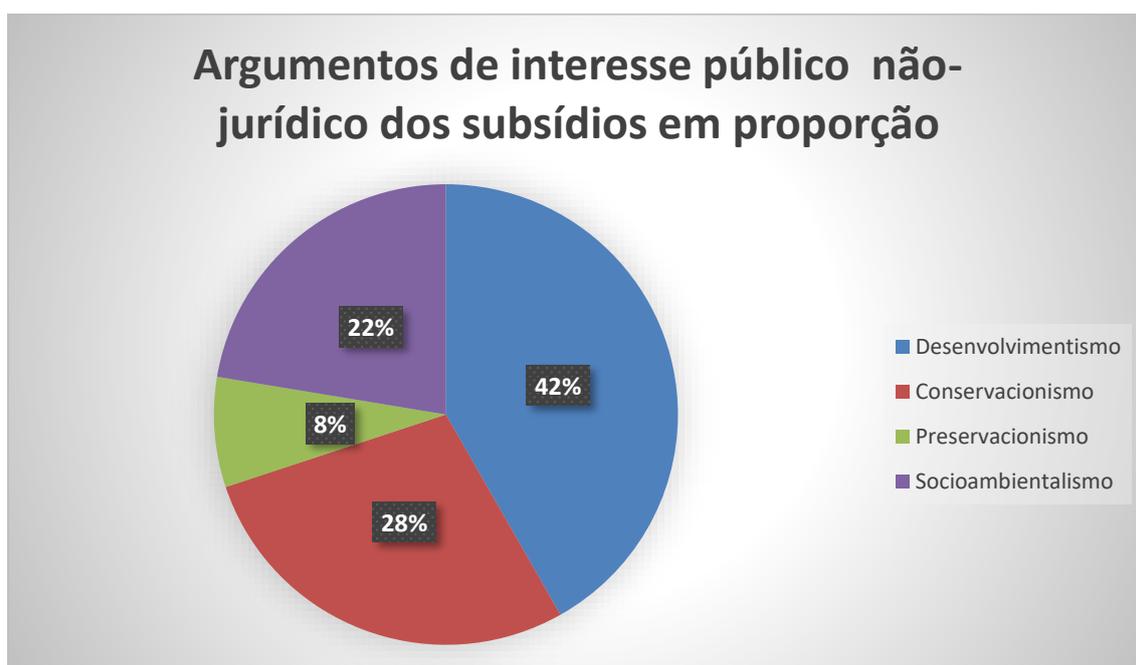


Figura 13 - Argumentos de interesse público não-jurídico dos subsídios em proporção

Caso se faça uma relação entre quem pede (político, jurídico ou híbrido) e a motivação, algumas constatações são ainda mais interessantes. A primeira delas é perceber que a inconstitucionalidade permanece menos frequentes nos pedidos do político, ocupando mais espaço, contudo, quando as manifestações são híbridas. Isso poderia reforçar o papel desempenhado pelas CONJURs/AGU sobre a defesa da Constituição. O interesse público permanece sendo o espaço central do político.

⁹¹³ Como será explorado na seção 4.3.2, uma possível justificativa para o elevado acolhimento desses vetos parece ser o uso de uma argumentação consistente, embasada em dados científicos sobre a degradação do bioma da Mata Atlântica.

Motivação do pedido	Político	Jurídico	Híbrido
Inconstitucionalidade	3	16	23
Interesse Público	104	33	40
Interesse Público e inconstitucionalidade	9	5	15

Tabela 17 – Motivação dos pedidos de veto em números

Caso se restrinja a análise a esses números, parece certo que o jurídico tem participação relevante. No entanto, como se demonstrará na subseção seguinte, o conteúdo das manifestações mostrará que isso nem sempre é verdade.

A análise do material interno apontava para um protagonismo do MMA (65 vetos acolhidos), seguido do MCTI e MPOG (26 vetos acolhidos). Ocorre que, no lapso temporal desta fase⁹¹⁴, este protagonismo não se mantém. O MMA permanece como o ministério mais atuante, mas isso não se confirma quanto aos demais, conforme o comparativo da Tabela 18:

Pedidos	Jurídico	político	híbrido	acolhidos	jurídico	político	híbrido
MMA	12	14	39	MMA	10	9	11
MCTI	5	16	0	MCTI	0	3	0
MPOG	0	7	0	MPOG	0	5	0

Tabela 18 - Comparativo entre os pedidos e os vetos acolhidos do MMA, MCTI e MPOG

Pode-se perceber que os pedidos de veto do MMA (políticos e jurídicos), em regra, detêm uma boa acolhida presidencial. Mas, como uma análise restrita aos números pode trazer constatações falsas, na seção seguinte adentrar-se-á no conteúdo desses pedidos do MMA e sua CONJUR. Isso trará luz a outras conclusões. Registre-se, ainda, que o enorme número de casos híbridos decorre da manifestação sobre o Código Florestal, assunto que merecerá uma explicação a parte.

Diversamente, a atuação do MCTI e MPOG atesta o afastamento do jurídico da pauta. No caso do MPOG, pela ausência de manifestação. Quanto ao

⁹¹⁴ Como explicado na metodologia, o lapso temporal da fase externa é diferente da interna. Na externa, o lapso temporal definido foi de 10 de outubro de 1988 (promulgação da Constituição de 1988) a dezembro de 2016. Para a fase interna da pesquisa, o lapso temporal definido foi de 28 de março de 2002 a 31 de dezembro de 2016.

MCTI, por seu não acolhimento. Explorados os dados quantitativos da análise do subsídio, passa-se a uma análise e avaliação do conteúdo.

4.3.2. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA DOS SUBSÍDIOS JURÍDICOS

As constatações da pesquisa interna, desenvolvidas em seguida, reforçam o quanto os números podem esconder elementos interessantes. Em seguida, algumas das conclusões.

A) O DESPRESTÍGIO DO JURÍDICO

Os resultados da pesquisa qualitativa sobre o material externo indicavam existir uma predominância do jurídico, já que 73% da racionalidade predominante era jurídico-formal. Havia, de fato, um reduzido uso da inconstitucionalidade (apenas um material e cinco formais), mas a prevalência da racionalidade jurídico-formal poderia significar um destaque no papel das CONJURs dentro do processo decisório.

No entanto, a análise do material interno trouxe uma constatação contrária a esse indicativo. Apesar dos vetos serem por inconstitucionalidade ou interesse público, a manifestação jurídica parece ter um papel coadjuvante nesse processo. Em outras palavras, é o político quem exerce o papel de desenvolver argumentos jurídico-formais. Ao jurídico é dado um papel secundário. Isso pode representar que o jurídico não tem familiaridade com o corpo normativo pertinente à área fim do Ministério, o que inviabilizaria uma análise-jurídico formal. A área técnica, pelo contrário, parece deter esse conhecimento do conjunto de normas com que trabalha diariamente, dispensando o apoio do jurídico.

Isso não aparece apenas no conteúdo das manifestações. O conteúdo do pedido de subsídios da SUPAR, no caso da sanção e veto sobre Mudança do Clima, deixa isso evidente:

1. Solicito a Vossa Senhoria a manifestação desse Ministério sobre o Projeto de Lei nº 18, de 2007 (nº 283/09 no Senado

Federal), de autoria do Poder Legislativo, que "Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências". Informo que estão sendo consultados os Ministérios da Justiça, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, de Minas e Energia e a Advocacia-Geral da União.

2. *Tendo em vista que a matéria já se encontra em fase de sanção, encareço que seja encaminhado a esta Subchefia parecer do órgão técnico competente, com o "visto" do órgão jurídico desse Ministério e o "aprovo" ministerial, o mais breve possível, a fim de subsidiar a posição governamental sobre o assunto.*⁹¹⁵

Perceba-se, então, que a SUPAR pede o parecer do órgão técnico, o que seria o papel do político. Quanto ao jurídico, o pedido é o de um visto, entre aspas, a ser dado na manifestação técnica. Note-se, então, a diferença de tratamento. A SUPAR, portanto, formula um pedido de manifestação ao político, mas não ao jurídico.

E note-se que este não é um caso isolado. Esse mesmo texto foi replicado para todos os pedidos de subsídios de sanção e veto e reforça a diminuta importância dada às manifestações jurídicas. Essa é a redação dos pedidos de subsídios reproduzida no processo administrativo sobre Saneamento Básico⁹¹⁶, Floresta Pública⁹¹⁷, Pesca⁹¹⁸, Mata Atlântica⁹¹⁹, Código Florestal⁹²⁰ e Patrimônio Genético.

Em outras palavras, em todo o período de análise do material interno (28.03.2002 a dezembro de 2016), a SUPAR pediu o *visto* do jurídico para a decisão sobre sanção e veto. Não a manifestação jurídica, apenas o visto.

⁹¹⁵ Cf. Ofício nº 1.831 — Supar/SRI, de 13 de dezembro de 2006, grifo nosso.

⁹¹⁶ Cf. Ofício nº 1.831 — Supar/SRI, de 13 de dezembro de 2006.

⁹¹⁷ Cf. Ofício nº 135 — Supar/SRI, de 9 de fevereiro de 2006.

⁹¹⁸ Cf. Ofício nº 964 — Supar/SRI, de 10 de junho de 2009.

⁹¹⁹ Cf. Ofício nº 1.711 — Supar/SRI, de 1 de dezembro de 2006.

⁹²⁰ Cf. Ofício nº 446 — Supar/SRI, de 27 de abril de 2012.

Na avaliação das manifestações jurídicas, como resposta ao pedido de subsídio, pode-se verificar o “*Visto CONJUR*” como manifestação jurídica da consultoria jurídica do MPOG no PL sobre Mudança do Clima. No caso do PL do Saneamento Básico, a Consultoria Jurídica do MMA rubrica e se resume a dizer: “*De acordo com o Parecer Técnico elaborado pela Secretaria de Qualidade Ambiental, em 19/12/2006.*”⁹²¹ Na Nota CONJUR/MI nº 149/2012, há uma manifestação de uma página, contendo três parágrafos, com o seguinte desfecho:

Analisando os documentos ora submetidos para "visto", entende-se que a Nota Técnica nº 08 CGPE/DPO/SDR/MI, emitida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional esposou todas as considerações técnicas pertinentes a esta Pasta relativas ao Projeto do Código Florestal, não havendo qualquer incongruência com a legislação regente.

Com isso, este órgão consultivo apõe o "visto" sobre o documento técnico, recomendando, após a aprovação ministerial, o encaminhamento da manifestação à Subchefia de Assuntos Parlamentares da Presidência da República, em atendimento ao Ofício no 454/2012 — Supar/SRI.

Isso mesmo, a CONJUR-MI dá o seu visto por meio da leitura da manifestação da área técnica. O grau de obediência ao ofício SUPAR é tão grande que na Nota Técnica nº 08 CGPE/DPO/SDR/MI consta, do lado esquerdo, um “*Visto*” com a assinatura do Consultor Jurídico do MI. No mesmo sentido, a CONJUR-MAPA esclarece que “*O presente despacho tem por objeto a formalização do "VISTO", deste órgão consultivo*”⁹²². No mesmo sentido, o Parecer nº 0303-3.1/2012/WO/CONJUR/MDIC conclui:

De acordo com os termos da Técnica supracitada, a primeira solicitação constante do Ofício nº 448/2012 — Supar/SRI foi atendida. A segunda solicitação diz respeito à aposição do '**visto**' desta Consultoria Jurídica, o que estamos fazendo nesta oportunidade e a terceira e última solicitação é o "**aprovo**" ministerial na citada Nota Técnica nº 190/SDP/2012.

⁹²¹ Cf. Parecer Técnico nº 216/2006-SQA/DGT/GAU.

⁹²² Despacho nº 072/2012/GAB/CONJUR.

De fato, esse parecer se resume a concordar com a área técnica. Em um parágrafo parecia esboçar uma inconstitucionalidade, para ajudar na justificativa da área técnica, mas na conclusão se resume ao visto. O caso do Ministério da Pesca é da mesma forma emblemático. O ministro afirma o seguinte, tanto na manifestação sobre o Código Florestal como na MP do Código Florestal: *“Nossa Conjur opina favoravelmente, no que tange aos aspectos jurídico-formais, no que se refere ao interesse do Ministério da Pesca e Aquicultura, reiterando o entendimento e as sugestões propostas pela Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura.”*⁹²³ Mas o surpreendente foi perceber que não existe nenhuma assinatura do CONJUR-MPA. O Ministro do MPA fala pelos dois. No caso do PL sobre patrimônio genético, o ASPAR do MD também conclui sozinho que não tem *“nada a opor”* ao PL⁹²⁴. Não é preciso nem o “visto” do jurídico. Isso demonstra que parte da SUPAR um comando que dispensa o auxílio do jurídico. Como resposta, o jurídico deixa de contribuir com o processo e se resume a apor o visto.

A mesma desvalorização aparece na atuação da Casa Civil. Uma manifestação da AGU reforça a conclusão de que a atuação da Casa Civil colabora com o empobrecimento das suas manifestações. Nesse sentido, o Despacho do Consultor-Geral da União nº 2.483/2009, sobre a Mudança do Clima, explica:

Registro Sr. Advogado-Geral da União uma recente e preocupante tendência da Casa Civil da Presidência da República em fixar prazos cada vez mais exíguos à análise da constitucionalidade dos projetos de lei submetidos à sanção do Sr. Presidente da República, o que, à toda evidência, pode contribuir para o empobrecimento das manifestações da AGU.

No caso presente, os autos, que tratam de assunto complexo e relevante, foram recebidos às 13:00 h nesta Consultoria-Geral e estão sendo encaminhados ao Gabinete de Exa às 17:35h.

⁹²³ Cf. Ofício nº 98 e 286 GM/MPA.

⁹²⁴ Cf. Ofício nº 4483 – GM /ASPAR-MD.

Há, portanto, uma atuação da SUPAR/SRI e da Casa Civil que endossam uma desvalorização da manifestação jurídica, ao reduzi-la a um visto e estabelecer um prazo de horas para a sua elaboração.

Esse mesmo pouco-caso acontece na relação entre a área técnica e as CONJURs. No caso do PL da pesca, o relatório explica que “*Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica no dia 23 de junho de 2009, por intermédio do despacho da Assessoria de Assuntos Parlamentares (fls. 72), com pedido de pronunciamento até o dia 24.6.2009*”. Foi dado o prazo de um dia para a CONJUR-MPS elaborar o PARECER/CONJUR/MPS/N2 291/2009. No Código Florestal não foi diferente. No Parecer PGFN/CAF nº 847/2012, consta o seguinte: “*Distribuído no dia de hoje, 9 de maio, o expediente há de retomar à Assessoria para Assuntos Parlamentares do Gabinete do Ministro de Estado da Fazenda (AAP/GM-MF) no dia seguinte, 10 de maio, consoante solicitação do Memorando 541/AAP/GM-MF, de 7 de maio de 2012.*” O processo demora dois dias para ser enviado, mas a manifestação deve ser feita em apenas um. Isso demonstra que não parece relevante a participação da área jurídica.

O conjunto das manifestações jurídicas sobre a Mudança do Clima atesta isso. Apesar de dez ministérios terem sido consultados, apenas dois (CONJUR-MCTI e AGU) apresentaram argumentos. O MMA se resumiu a uma frase, para afirmar que não existia inconstitucionalidade. A CONJUR-MPOG deu um visto. Duas manifestações (MME e MJ) são híbridas (político e jurídico). As outras quatro consultorias jurídicas parecem nem ao menos participar do processo de decisão. A opinião do jurídico não parece necessária.

Note-se que esta constatação não deveria ser tão intuitiva, visto que o despacho presidencial da sanção e veto do PL sobre Mudança do Clima foi preparado e levado pela SAJ. Há, inclusive, os quadrinhos com o resumo de cada pedido de veto, preparado como apresentação de powerpoint pela SAJ, juntado ao processo administrativo nº 00022.000012/2009-22. Neste documento, constam os resumos dos argumentos e os respectivos dispositivos cortados, junto com uma pequena explicação, escrita a caneta, sobre a decisão

tomada. O jurídico faz, portanto, o despacho presencial, mas os argumentos de inconstitucionalidade não parecem se sobressair. Neste caso, foram consultados dez ministérios (MJ, MMA, MAPA, MDIC, MCT, MF, MME, MRE, MPOG E AGU). Existiam quatro pedidos restritos à inconstitucionalidade, levantados pela AGU e pelo MME (fundamentados no art. 1, § 2º, do art. 117 da CF e art. 5º, 170, IX, da CF, na autonomia dos entes federativos e no princípio da proporcionalidade), mas apenas um deles foi acolhido. Mesmo assim, a justificativa da Mensagem nº 1.123, de 29 de dezembro de 2009⁹²⁵, não deixa claro que se trata de uma argumentação jurídica, por inconstitucionalidade, usando menções genéricas como “desproporcional”, aproximando a justificativa do interesse público. A fase externa atesta a ausência de transparência entre os argumentos, já que a única inconstitucionalidade identificada foi a formal, na razão nº 01 da mudança do clima. As duas outras foram classificadas como conservacionistas, ante o protagonismo do político em detrimento do jurídico. Há uma prevalência da racionalidade jurídico-formal, mas isso decorre da atuação do político. O jurídico não precisa opinar, conforme entendimento da SUPAR, Casa Civil, e efetivamente não contribuiu com a discussão. Percebe-se, portanto, nessa fase da pesquisa, um desprestígio do jurídico. Contudo, em seguida se apresentará, de maneira mais clara a confusão entre essas áreas de atuação.

B) A CONFUSÃO ENTRE O POLÍTICO E O JURÍDICO

Diante da existência de duas estruturas distintas (as áreas técnicas dos ministérios, políticas, e as consultorias jurídicas - CONJURs, jurídicas) com expertises distintas (nas CONJURs e AGU, restrita a advogados), parecia que a fase de análise interna seria mais simples de ser executada, separando-se o político do jurídico. No entanto, os resultados encontrados comprovam o contrário.

⁹²⁵ Brasil, 2009f.

Há, neste ponto, a situação peculiar da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL-MJ), que se manifestava em todos os processos de sanção e veto para demonstrar que essa separação não é fácil. A SAL-MJ detinha uma atribuição híbrida, manifestando-se não só sobre o jurídico, mas também sobre o político⁹²⁶. Foi criada pelo Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001, e apresentou, aos olhos desta pesquisa, algumas das mais bem fundamentadas manifestações. Todos os pareceres foram aprovados pelo Ministro da Justiça, como posição ministerial. Apesar da evidência sobre a sua contribuição no processo legislativo, a SAL foi extinta pelo Decreto nº 9.156, de 4 de setembro de 2017. Como não haveria como defini-la como política ou jurídica, ela passou a ser a grande protagonista da categoria híbrida.

Mas, o mais relevante foi perceber que a definição sobre o órgão que prolata a manifestação e o seu conteúdo não necessariamente coincidem.

No caso do processo sobre Mudança do Clima, por exemplo, uma única manifestação, que conta com trinta páginas, o Parecer CONJUR/MME nº 615/2009, que parecia jurídica, é assinada não apenas pelo consultor jurídico, mas também por uma assessora de MME e pelo Ministro de Minas e Energia. No seu conteúdo, não parece possível distinguir as duas faces, havendo no texto uma mescla, entre o jurídico e o político. Por conta disso, nestes casos, as manifestações foram consideradas híbridas. A maioria das manifestações do Código Florestal estão neste formato híbrido também.

Percebe-se, então, que a dificuldade no material externo para separar o jurídico e o político foi reafirmado no material interno. Mesmo naquelas

⁹²⁶ Cf. Decreto nº 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, (BRASIL) Anexo I: “À Secretaria de Assuntos Legislativos compete: (...) II - examinar o interesse público e, em conjunto com a Consultoria Jurídica, a regularidade jurídica dos projetos de atos normativos em fase de sanção; III - coordenar o encaminhamento de pareceres e de manifestações referentes a assuntos legislativos dirigidos à Presidência da República; IV - coordenar, no âmbito do Ministério da Justiça, os trabalhos que envolvam a análise e a elaboração de atos normativos sujeitos a despacho do Presidente da República; (...)”.

manifestações em que se separa o jurídico do político, a partir de quem faz a manifestação, o conteúdo pode evidenciar o contrário. No caso do Saneamento Básico, por exemplo, apesar da CONJUR-MT ter uma manifestação jurídica, o Diretor do Departamento de Outorgas produziu o Memorando nº 074/2006/DEOUT/MT de cunho estritamente jurídico. Citou doutrina jurídica, faz um resgate normativo sobre as concessões de rodovias e chegou a citar decisões do TCU (acórdão nº 511/2004 — TCU — Plenário, proferido nos autos do Processo nº TC-006.493/2003-3). Apesar disso, permanece como manifestação política e será melhor explorada depois.

Isso porque a avaliação do material interno indicou uma tendência dos agentes políticos no sentido de tratarem da questão jurídica, o que não parece ocorrer no sentido inverso. Salvo nos casos em que o Ministro assina junto a nota jurídica, como no Parecer CONJUR/MME nº 615/2009, sobre Mudança do Clima, este protagonismo acontece.

Ao se centrar na análise da racionalidade jurídica, verifica-se o predomínio do jurídico-formal nas manifestações:

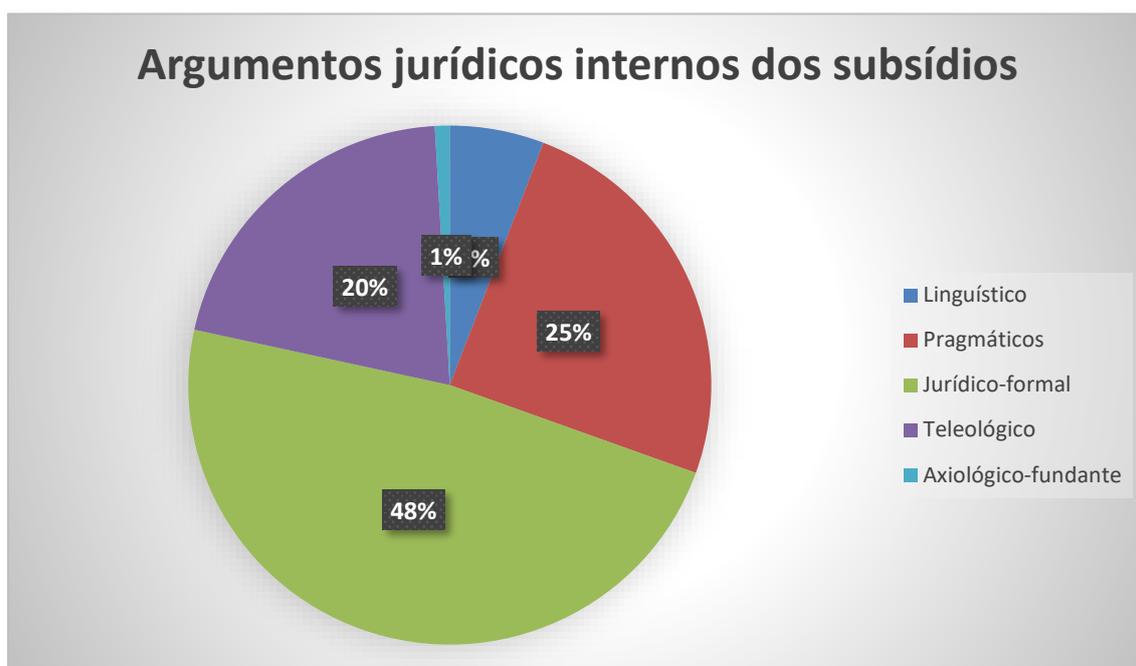


Figura 14 - Argumentos jurídicos internos dos subsídios

Contudo, os números aqui são diferentes: a prevalência de 73% cai para 48%. De outro lado, a teleológica cresce de 7% para 20%. O mesmo ocorre da pragmática: de 19% para 25%. O linguístico sobe de 1% para 6%. O axiológico-fundante aparece em 1%.

E aqui, ao se fazer uma relação entre os argumentos dos vetos e quem os formula, pode-se perceber que a maioria das razões jurídico-formais são dos órgãos políticos. São eles que se preocupam com a coerência dentro da lei e do sistema jurídico, o que parece ser um achado interessante da pesquisa. O político desempenha um papel que pareceria natural do jurídico, ao se preocupar com a coerência do sistema normativo. Dentro do jurídico-formal, 93 manifestações usam este tipo de argumento, sendo catorze delas híbridas, 32 jurídicas e 47 políticas. Caso se leve em consideração o resultado identificado na última subseção (a péssima qualidade das manifestações jurídicas), fica evidente concluir que os órgãos técnicos dos ministérios desempenham a tarefa jurídico-formal. Isso acontece muitas vezes por manifestações híbridas, mas na maioria das vezes a manifestação é estritamente política.

As manifestações jurídicas, por sua vez, quando isoladas do Ministro (não forem híbridas), parecem ter menos espaço argumentativo e se resumem à constitucionalidade. Em outras palavras, os níveis de racionalidade jurídico do modelo proposto nesta tese são encampados pelas áreas políticas, não pelo jurídico. O desprestígio do jurídico, identificado antes, é reafirmado pela atuação das CONJURs em suas manifestações.

Note-se que mesmo nos pedidos de inconstitucionalidade formal, o que pareceria ser restrito ao jurídico, o político também detém espaço. Foram localizados 37 argumentos, sendo oito em manifestações híbridas, dez em manifestações jurídicas e seis em manifestações políticas. Registre-se que há caso em que o jurídico apenas concorda com a inconstitucionalidade identificada pela área técnica⁹²⁷.

⁹²⁷ Cf. Nota Técnica nº 20/2015/DPG/SBF/MMA.

Por essas razões, a separação entre o jurídico e o político parece fazer menos sentido do que o esperado, pois um dos achados dessa pesquisa foi perceber que os agentes nem sempre entendem com clareza a diferença entre seus espaços de atuação. O político parece não reconhecer essa diferença. Por outro lado, o jurídico reluta em adentrar em qualquer mérito finalístico, por julgá-lo político, e, portanto, vedado. E com essa atitude, geram uma inversão dos papéis. Como se apresentará na seção 4.3.3, talvez essa separação nem faça tanto sentido, visto que as manifestações híbridas apresentam um incremento de qualidade argumentativa que não merece ser ignorado.

C) O PODER EXECUTIVO DOMINANDO A PAUTA POR MEIO DE ARTICULAÇÃO PRÉVIA AO VETO

Os processos analisados confirmam uma constatação da ciência política, endossada no capítulo 3 desta tese: o Poder Executivo atua amplamente no processo legislativo.

Neste sentido, no processo administrativo nº 00022.000012/2009-22, sobre Mudança do Clima, consta o Ofício nº 425/2007-ASPAR da assessoria parlamentar do MTCL, que encaminhou manifestação técnica com ajustes em vários artigos do PL nº 18/07 (nº 283/09 no SF). A manifestação ainda foi complementada pela Nota Técnica nº 27/2007/CGMC/SEPED. Pelo seu conteúdo, pode-se perceber que apesar do Poder Executivo não ter sido o proponente do projeto, o seu conteúdo foi ampliado significativamente pela atuação do Executivo.

Constam do processo administrativo ainda dois e-mails, dos dias cinco e seis de junho de 2008, por meio dos quais os Subchefes Adjuntos da SAG e SAJ acordam sobre um novo texto sobre mudança do clima a ser formatado e enviado ao congresso no dia seguinte. O PL nº 3535/2008, de iniciativa do Poder Executivo, foi encaminhado ao Congresso Nacional em 2008. Apesar de não ter tido seu texto aprovado, pode-se perceber que o seu conteúdo foi incorporado ao texto de iniciativa legislativa. Dando visibilidade a isso, a AGU, na Nota nº

285/2009/DENOR/CGU/AGU, comparou as duas iniciativas e afirmou o seguinte: *“Como se observa da leitura comparativa entre a proposição do Poder Executivo e a submetida à sanção presidencial, grande parte das disposições constantes da primeira estão incorporadas na segunda.”* O parecer MMA nº 41/2009 do MMA também referenciou a junção das propostas e a sua participação anterior à fase de sanção e veto⁹²⁸.

O Parecer CONJUR/MME nº 615/2009 fala que teve oportunidade de se manifestar durante o processo legislativo, mas preferiu não o fazer⁹²⁹. Talvez por isso, a sua manifestação seja tão longa e com tantos pedidos de veto.

Essa atuação também está presente no PL sobre o Saneamento Básico. No PA nº 00001.008547/2006-47, o Parecer nº 100/2006 SAL/MJ diz que a Comissão Parlamentar Mista Especial incorporou várias sugestões enviadas pelo Poder Executivo. Em seguida, o mesmo opinativo explica que aquele PL é um acordo entre o Poder Executivo e Congresso Nacional. No mesmo sentido, o Tesouro Nacional reitera a sua posição dada durante o processo legislativo, na Nota nº 1.579/2006/STN/CONED, de agosto de 2006, para só pedir vetos naquilo que não se conseguiu durante o trâmite legislativo⁹³⁰. A SEAE, na sua nota técnica⁹³¹, deixa de fazer alguns pedidos de veto, ante *“o acordo com o Governo Federal na última reunião desse com o Deputado Federal Júlio Lopes”*. Bem se

⁹²⁸ Cf. Parecer MMA nº 41/2009: *“A matéria, tal qual foi aprovada pelo Congresso Nacional, foi objeto do Parecer nº 26/2009 elaborado em 02 de outubro último pela Coordenação de Mudança do Clima e Sustentabilidade do Departamento de Mudanças Climáticas da SMCQ/MMA, onde foi feita a análise de onze Projetos de Lei que tratam do assunto na Câmara dos Deputado.”*

⁹²⁹ Cf. Parecer CONJUR/MME nº 615/2009, p. 2 *“O assunto já havia sido submetido à análise da Assessoria de Meio Ambiente da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis, que produziu a Nota Técnica no 003/2009, de 6 de março de 2009, alegando que, como havia sido apresentado Substitutivo ao Projeto, o qual ainda não tinha sido objeto de análise da Comissão Especial criada pela Mesa da Câmara, não caberia uma manifestação a respeito do Projeto naquele momento.”*

⁹³⁰ Cf. Nota Conjunta nº 55/2006/STN/CONED/CESEF e Nota nº 1.579/2006/STN/CONED, de 1º de agosto de 2006.

⁹³¹ Cf. Nota Técnica nº 67/COGDC/SEAE/MF, de 9 de agosto de 2006.

vê, portanto, que os vetos acontecem nos pontos em que o acordo no trâmite legislativo não foi possível.

No PL sobre Mata Atlântica também fica evidente o quanto o Poder Executivo atrasou a sua aprovação. Há posição do MJ, de 30 de outubro de 1997, contrário à aprovação do PL, por entendê-lo desnecessário, pois o tema já estava regulamentado em norma de hierarquia inferior. O MF, por sua vez, sustenta posição contrária desde 2002, como atesta o Parecer nº 135/SPE-MF, de 19 de junho de 2002. Reitera posição em 2003 e participou ativamente do processo legislativo, no intuito de excluir o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica⁹³² e evitar benesses tributárias, além do engessamento orçamentário⁹³³. Neste caso, contudo, parece que a intermediação não foi acolhida no curso do processo, só se resolvendo o tema por vetos⁹³⁴.

Ainda sobre o PL da Mata Atlântica, o MME declarou neutralidade sobre o tema, mas o MAPA aparece como protagonista no intento de fazer alterações no texto, conforme posição firmada em 2003 e 2006. Sua preocupação central foi garantir a indenização dos proprietários de áreas de mata atlântica⁹³⁵. O MDIC chegou a formalizar pedido na SRI para que se evitasse a aprovação do texto, como forma de contemplar o pedido da Cooperativa Agrícola Consolata — CAPACOL. Há, ainda, no PA nº 00001.010342/1997-51, correspondência do Deputado Hugo Bichi, em que este solicita atenção na votação do projeto que *“irá impedir o desenvolvimento econômico e social do País”* e outra da Associação Brasileira de Celulose e Papel, por meio da qual pontua a preocupação dos *“produtores rurais dos 17 estados atingidos pela medida, principalmente o Estado de São Paulo, que se vê com 81% da sua área territorial sujeita às rígidas normas ali propostas”*. Afirma, ainda, que *“A exemplo de São*

⁹³² Cf. Parecer nº 234/SPE-MF, de 4 de dezembro de 2006.

⁹³³ Cf. Nota nº 1.235/2006/STN/CONED, de 21 de junho de 2006.

⁹³⁴ Cf. Razões 7 e 9 da Mata Atlântica, que vetaram os inc. II e III do art. 41 e o art. 36, §§ 1º, 2º e 3º do PL (BRASIL, 2006c).

⁹³⁵ Ponto, inclusive, que foi vetado posteriormente, a pedido do MMA, conforme a razão de veto nº 6 da Mata Atlântica.

Paulo, estados como Rio de Janeiro e Espírito Santo são atingidos em 100% pela medida". A CNA – Confederação Nacional de Agricultura – CNA tem a posição dela formalizada, em 2002, no processo, com várias sugestões de emendas no texto. Há, portanto, um grande esforço contrário à aprovação do PL, documentado no processo.

De outra parte, neste caso parece ter ocorrido também a participação de ONGs ambientalistas e dos cidadãos a favor da aprovação. Há, neste sentido, carta de 1997, da WWF - Fundo Mundial para Natureza, pugnando pela aprovação do PL, ante a devastação da Mata Atlântica. Há outra carta, de 2006, da Rede de ONGs da Mata Atlântica pleiteando empenho na aprovação da lei. Na Nota Técnica nº 108 DENOR/CGU/AGU foi esclarecido que o PL decorre de um anteprojeto do CONAMA, mas que contou com a *“participação de diversos setores da sociedade, entre os quais representantes de instituições científicas e da Fundação SOS Mata Atlântica”*. A participação popular e dos movimentos ambientalistas também aparece, portanto, no processo.

Esses documentos parecem atestar um embate de forças anterior ao veto que mudou a configuração do PL de Mata Atlântica, a ser levado em consideração.

À primeira vista, o PL sobre Pesca poderia parecer distante da pauta ambiental. Ocorre que o conteúdo do PA nº 00001.002012/2009-22 atesta o contrário. Há diversas atas de reunião entre o IBAMA e a Secretaria Especial da Pesca, posteriormente transformada em ministério, na tentativa de encontrar um texto de consenso. Busca-se, no embate, uma posição de governo sobre a Pesca. Note-se, neste sentido, que apesar da proposta do PL ser de iniciativa legislativa, mas uma vez o Poder Executivo teve uma atuação marcada no seu conteúdo. Sobre esse ponto, a Nota Técnica nº 83/AGU/CGU/DENOR explica que o texto em sanção *“contempla, dentre outras, sugestões oferecidas pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, que coordenou os trabalhos durante sua elaboração, pelas diversas instituições representativas do setor pesqueiro e pelo Comando da Marinha”*. Nesse sentido, a Nota Técnica ALEG/GM/SEAP-

PR nº 07/2009 explica que “no período de análise do Senado Federal a grande discussão havida entre o Poder Legislativo, Executivo e Sociedade Civil por conta da criação de Grupo de Trabalho para discussão da matéria, conforme Decreto Presidencial publicado no DOU de 13/06/2003”. O MMA, por meio da Nota Informativa nº 34/2009, confirma essa informação, ao dizer que: “Vale comentar que participamos de todas as negociações do referido PL desde a sua concepção. Sendo que nos últimos meses, várias modificações foram sugeridas e acrescidas por representantes do setor pesqueiro.” Parece que, mesmo com a participação do MMA, ao término, várias alterações contrárias à pauta foram feitas no PL. Eis o seguinte trecho:

2.2 Estivemos presentes em várias ocasiões onde inúmeras negociações foram feitas a fim de se fechar um texto amplamente acordado. No entanto, após a última reunião (na noite anterior a votação no senado) ainda foram acrescidos alguns artigos, incisos ou parágrafos os quais NÃO foram acordados em nenhuma situação a qual tenhamos sido convidados.

2.3 Dessa forma, segue em anexo uma cópia do PL com as respectivas indicações de veto, sendo IMPRESCINDÍVEIS DE VETO: (...).

Percebe-se, então, que na negociação interna, apesar de um esforço dos interlocutores ambientais, por anos, o setor produtivo ainda conseguiu mudar substancialmente o texto que foi levado a sanção, o que atesta as mudanças prévias, mas uma diminuta efetividade da atuação dos interlocutores da pauta ambiental.

Outro exemplo de insucesso da pauta ambiental está no Código Florestal. Como comentado na Nota Técnica Conjunta SECEX/CONJUR nº 1/2012/MDA, a Casa Civil coordenou, de 2009 a 2012, discussões técnicas sobre a necessidade de adequações e aperfeiçoamentos da legislação ambiental vigente. Percebe-se, então, que a legislação ambiental era um problema mapeado e dentro do governo isso já estava posto como pauta a ser enfrentada. O PA nº 00001013196/2005-13 demonstra uma mobilização favorável e contrária ao veto do Código Florestal. Há, dentro do processo, manifestações do setor

produtivo paraense⁹³⁶, do movimento estudantil Contestação, da Faculdade de Direito do Recife, do CONSEA⁹³⁷ e da Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE⁹³⁸. Há uma mobilização prévia que, no entanto, não parece ter surtido efeito em favor do meio ambiente.

O PL de Patrimônio Genético não foi diferente. Após acalorados debates, por anos, dentro do poder Executivo, o texto, durante a tramitação legislativa, teve a formulação de um substitutivo para evitar uma derrota governamental⁹³⁹. Além disso, é amplamente criticado por alijar as comunidades tradicionais e os povos indígenas das discussões sobre o seu conteúdo.

Revisitar essas negociações internas atesta que o Poder Executivo domina, sim, a pauta parlamentar. Ele reflete a conjugação de forças do Congresso Nacional e tem a capacidade de influir ativamente no processo legislativo. Observar apenas as iniciativas legislativas (catorze iniciativas do Poder Executivo e catorze parlamentares) não materializa a real dimensão da influência presidencial nestes processos. Ao invés de enfraquecer, em termos de importância os vetos, isso revigora a relevância jurídica do instrumento, como maneira de ampliar os poderes presidenciais sobre o ordenamento jurídico ambiental. Apesar disso, o vetor desenvolvimentista parece prevalecer no embate com o preservacionista.

Para que seja possível entender melhor esta evidência, cabe em seguida avaliar – e criticar – a atuação daqueles que deveriam ser os grandes protagonistas deste processo: o MMA e a sua CONJUR.

⁹³⁶ Memorando nº 693/2012-GP/GAB/GESTÃO/DGI, de 14 de maio de 2012.

⁹³⁷ EM nº 4/2012/CONSEA, de 23 de maio de 2012.

⁹³⁸ Ofício nº 85/2012 – AJUFE, de 24 de maio de 2012.

⁹³⁹ Cf. o item 14 da Nota Técnica nº 1/2015/DCDC/SCDC/MINC: “O Ministério da Cultura colaborou em proposta conjunta com outros ministérios e autarquias que atuam junto aos povos e comunidades indígenas e tradicionais, e agricultores familiares, e com apoio da Casa Civil da Presidência da República foi retomada a discussão sobre o PL 7735 no âmbito do Governo, resultando em um texto substitutivo apresentado aos líderes de bancada no Congresso. O texto substitutivo avançou em relação à proposta original, sobretudo com a inserção do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados à agrobiodiversidade no escopo do PL”

D) A ATUAÇÃO DO MMA E DA CONJUR-MMA CONTRA O MEIO AMBIENTE

Os números da fase interna (doze jurídicos, catorze políticos e 39 híbridos, tendo sido acolhidos dez jurídicos, nove políticos e onze híbridos) e externa (65 vetos acolhidos) poderia levar à conclusão de que o meio ambiente está sendo bem protegido pelo MMA. Imagine-se, então, a grande surpresa ao perceber que nem sempre o MMA atua em defesa do meio ambiente. Na verdade, o Ministério do Meio Ambiente, e a sua CONJUR, em muitos processos defendem posições contrárias à pauta.

No trâmite legislativo do PL sobre Mudança do Clima, foi perceptível que quem trouxe mais subsídios para a SUPAR fazer ajustes no texto foi o Coordenador-Geral de Mudanças Globais de Clima do MCTI. No processo administrativo de sanção e veto, o protagonismo do MCTI, MME e MF foi mantido.

Na verdade, a atuação do MMA na sanção e veto do PL sobre Mudança do Clima foi muito reduzida. Ele não só apresentou uma manifestação curta, de duas páginas, e sem argumentos relevantes para a tomada de decisão, como consta na folha de acompanhamento da SUPAR, de 29.12.2009, que o MMA era favorável à sanção integral, conforme posição do Aviso nº 272, de 17.12.2009, mas *“Vai mudar o parecer para veto”*. Ocorre que essa mudança de posição parece nunca ter sido efetivada, ou ao menos levada em consideração, visto que não consta do resumo apresentado ao Presidente da República ou da compilação da SAJ. Se analisado o conteúdo do parecer da área técnica, percebe-se que não existem argumentos em defesa da sanção. Apenas foi descrito o processo legislativo, as emendas do senado, e a única inovação foi dizer que *“o modo com que será alcançada a meta voluntária proposta pelo Senado Federal será definido em decreto presidencial.”*

O parecer nº 1.067/CONJUR/MMA/2009, da consultoria jurídica do MMA, sobre o PL de Mudança do Clima, não é melhor. Contém três frases protocolares e se resume a afirmar que *“não há inconstitucionalidade no projeto aprovado”*.

Não existe nenhum esforço argumentativo para afirmar a constitucionalidade do PL nº 18/2017. Estas foram as contribuições do MMA e da CONJUR-MMA no processo de sanção e veto do PL sobre Mudança do Clima.

A manifestação política do MMA sobre o PL de Saneamento Básico impressiona por dois motivos. Em primeiro lugar, por não tratar de nada ambiental. Defende vetos por problemas conceituais, quanto à confusão entre regulação e fiscalização, e a definição de localidade de pequeno porte. Faz alusão a problemas de incoerência interna do PL, de natureza jurídico-formal, e a outros argumentos de cunho teleológico, mas sem relacionar tais razões com as suas atribuições ministeriais. Desempenha uma avaliação de técnica legislativa que não se relaciona com a sua missão de proteger o meio ambiente⁹⁴⁰. Ao término, a CONJUR-MMA assina a manifestação da área técnica e se resume a afirmar que está de acordo com o PL. Nenhuma linha sobre os impactos desse PL na pauta ambiental foi escrita pelas áreas política ou jurídica.

No PL sobre a Pesca, algo no mínimo curioso parece acontecer. O MMA muda de ideia no curso do processo. O Aviso nº 14, de 20 de junho de 2009, solicitou o veto ao inc. XX do art. 2º do PL. Por meio do Ofício nº 430/2009/GM/MMA, de 24 de junho de 2009, o Ministro do Meio Ambiente encaminhou a Nota Informativa nº 34/2009 sobre o PL, com quatro pedidos de veto por interesse público (inc. XX do art. 2º, § único, do art. 23, § único do art. 4º e § 3º do art. 12). Reafirma, nesta oportunidade, ter participado desde o início das tratativas do PL e que *“apesar do acordo na Casa Civil para a exclusão, foi mantido o texto”*. Deveria, logicamente, estar inconformado com o resultado do PL em análise. Ocorre que, em 25 de junho de 2009, por meio do Ofício nº

⁹⁴⁰ Cf. inc. XV, do art. 27 da Lei nº 10.683/2003 (BRASIL, 2003f), vigente no período: “(...) XV - Ministério do Meio Ambiente: a) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; b) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; c) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; d) políticas para integração do meio ambiente e produção; e) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; f) zoneamento ecológico-econômico; (...)”.

436/2009/GM/MMA, o Chefe de gabinete do Ministro informa que *“Em aditamento ao Ofício no 430/2009/GM/MMA, de 24 de junho de 2009, referente ao assunto em epígrafe, comunico que este Ministério mantém o Inciso XX, do Capítulo II, do PL no 687/2005, e abre mão dos demais vetos.”* Em suma, apesar de participar ativamente do processo, e do descumprimento do acordado na Casa Civil, o MMA recua. A CONJUR-MMA não participa desse processo. Essa, infelizmente, é a ineficiente e superficial defesa do meio ambiente levada a cabo pelo MMA. Percebe-se, então, que no período de 2007 a 2010, do Governo Lula, foi possível confirmar os traços desenvolvimentistas identificados na seção 2.2. Esses reflexos aparecem aqui, diante da não-atuação do MMA nos temas que afetariam o meio ambiente.

Finalmente, no PL sobre as Florestas Públicas, há uma atuação conjunta, híbrida, entre a área técnica e a CONJUR-MMA, para garantir o PL de iniciativa do Executivo. Por meio do Parecer nº 18/MMA/2006, finalmente é elaborada uma argumentação consistente para defender a integridade da proposta construída pela pasta.

Esse ano foi especial, pois no PL da Mata Atlântica houve mais uma vez o protagonismo do MMA. Por meio do Parecer nº 189/CONJUR/MMA/2006, apresenta-se uma série de dados técnicos para pedir o veto por interesse público. Neste caso, curiosamente, parece haver uma inversão dos papéis. O jurídico apresenta a argumentação política. Os dados técnicos apresentados são, então, tão consistentes que dão ensejo às melhores razões de veto identificadas na fase externa. Todos são acolhidos. Em síntese, neste caso, a argumentação da CONJUR-MMA foi adotada em sua completude nas razões presidenciais. Isso parece demonstrar que o uso de dados pode contribuir com o convencimento sobre a pauta ambiental. Apesar disso, essa atuação qualificada fica restrita a esse caso. No mesmo sentido, o uso de tratados internacionais e da posição da IUCN parece conter mais força retórica que a Constituição para a fundamentação do MMA. Tanto é assim que foram levados para as razões de veto, o que não aconteceu com o art. 225 da Constituição.

O maior protagonismo jurídico, contudo, inegavelmente aconteceu no Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb. Aqui, a CONJUR-MMA teve um protagonismo na articulação e na organização dos argumentos ambientais de veto. Prova disso está no relatório:

5. Recebidos, imediatamente providenciou-se a sua instrução, expedindo esta CONJUR os Ofícios e Memorandos de fls. 67-73, endereçados às seguintes áreas técnicas e entidades vinculadas a esta Pasta Ministerial, com solicitação de manifestação sobre a matéria que lhes fossem pertinentes: Secretaria de Mudanças Climáticas SMCQ; Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano SRHU; Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável SEDR; Serviço Florestal Brasileiro SFB; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; ICMBio; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA; e Agência Nacional de Águas ANA.⁹⁴¹

Poderia parecer, então, que isso elevaria a qualidade argumentativa da manifestação, com dados técnicos, como aconteceu no PL de Mata Atlântica. Ao invés disso, contudo, a leitura da CONJUR-MMA sobre os dados técnicos parece empobrecer a qualidade argumentativa sobre o Código Florestal.

Como reflexo da mobilização popular em prol do veto integral, esperava-se encontrar uma decisão enfática neste sentido na posição do MMA. Ocorre que, apesar de identificar isso como uma possibilidade, a CONJUR-MMA entende que isso não deveria acontecer porque não havia um posicionamento político firme neste sentido:

Diante das análises preliminares já efetuadas no âmbito desta CONJUR/MMA, em cotejo com as manifestações das unidades finalísticas desta Pasta Ministerial, desde logo já se poderia apontar duas linhas de ação a serem indicadas à dita autoridade a quem competirá decidir: (1) o veto total do PL, mantendo-se a integralidade do Código Florestal atual e dos demais instrumentos normativos abrangidos; e (2) o veto parcial em relação a alguns dispositivos considerados incompatíveis com o ordenamento jurídico.

Entretanto, no tocante ao veto total as áreas técnicas não foram homogêneas no sentido de indicar, sob um ponto de vista

⁹⁴¹ Item 5 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

técnico-científico, os necessários elementos capazes de consolidar um firme posicionamento no âmbito desta Pasta Ministerial, evidenciando o interesse social, à luz do art. 66, § 10, da CF/88, a justificar o pleito de veto total do Projeto de Lei sob avaliação. Assim, esta Consultoria Jurídica resguarda-se no direito de extrair o que pedem as áreas técnicas, operando mediante um rigoroso cotejo entre o novo texto legal e o ordenamento jurídico vigente, especialmente sob uma perspectiva de constitucionalidade do novo texto legal, nesse contexto também se incluindo a avaliação dos riscos fluentes da efetivação de seus dispositivos, com os correspondentes reflexos no ambiente da segurança jurídica⁹⁴².

Em síntese, a posição política do MMA foi a de estabelecer vários vetos esparsos, à luz de uma pretensão de segurança jurídica. É desalentador perceber que essa postura tímida é replicada pela Presidência da República. Nesse sentido, a EMI nº 18 MMA/MDA/ MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU: *“De forma cuidadosa, os vetos buscaram evitar insegurança jurídica em assuntos tão relevantes para o país, como a garantia das atividades produtivas e a preservação do meio ambiente.”*

Mais do que isso, em certo trecho do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb, há uma explicação, após falar do art. 225 da Constituição, de que *“ao passo que identificamos diversos dispositivos potencialmente inconstitucionais, é necessário reconhecer que outros tantos são merecedores de manutenção, pois atuam fortemente na solução de problemas jurídicos, sociais e econômicos.”* Mais de uma vez esses elogios acontecem⁹⁴³. Diferente da atuação das outras pastas, que se centram nos seus interesses e lançam razões para convencer do veto, a manifestação MMA chega a defender o Código Florestal como o exemplo de concretização da Constituição verde. Por meio dele, materializa-se o art. 225, ao contemplar de maneira equilibrada o

⁹⁴² Itens 20 e 21 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁴³ Item 41 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

social, o econômico e ambiental. Isso também se reflete na EMI, quando defende que o texto do Código Florestal é a concretização da Constituição⁹⁴⁴.

Parece, portanto, existir uma clara diferença entre a gestão MMA do Governo Lula e do Governo Dilma. Enquanto a primeira lançava argumentos preservacionistas (quinze ocorrências no PL de Mata Atlântica) para defender a sua posição, o segundo parece se aproximar mais do Conservacionismo (dezenove ocorrências no PL do Código Florestal) e do Desenvolvimentismo (treze ocorrências no PL do Código Florestal).

Na gestão Dilma, a CONJUR-MMA e o MMA defendem em manifestação híbrida que o problema não parece ser o conteúdo do Código Florestal, mas a rapidez com que essas alterações aconteceram⁹⁴⁵. Percebe-se, então, o viés desenvolvimentista nos detalhes. A doutrina sobre sustentabilidade usada, por exemplo, deve ser a sustentabilidade da economia⁹⁴⁶. Há um elogio aos novos instrumentos econômicos do Código⁹⁴⁷. Defende-se, ainda, que a renúncia dos valores atinentes às multas ambientais, decorrentes da conversão, acarretará “*grande prejuízo ao FNMA*”⁹⁴⁸. A questão, mesmo que ambiental, é desenvolvida à luz do econômico.

Há um pedido de veto que especialmente impressiona. A preocupação da CONJUR-MMA e do MMA, ao pedir o veto do dispositivo que impunha o dever de recuperar a bacia hidrográfica explorada por hidrelétricas, é a de que o

⁹⁴⁴ Nesse sentido, a EMI nº 18 MMA/MDA/ MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU (BRASIL, 2012e): “Com tal decisão, e caracterizada a urgência e relevância do tema, dada a necessidade de que a entrada em vigor da nova Lei seja simultânea aos ajustes nela promovidos, para que não haja insegurança jurídica de qualquer espécie em sua aplicação pelos entes públicos e pelos atores privados, estamos seguros de que o Brasil poderá continuar a trilhar o caminho da conciliação entre a produção agrossilvipastoril e a preservação do meio ambiente, conforme determina a Constituição Federal, dando ao mundo exemplo de políticas de desenvolvimento sustentável.”

⁹⁴⁵ Cf. “Aqui arriscamos até dizer, melhor seria que se lhe introduzissem alterações pontuais e progressivas devidamente ajustadas ao seu contexto geral.”

⁹⁴⁶ Cf. item 5 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb: CAVALCANTI. C. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 4. ed. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2003b. cap. 9, p. 153-174.

⁹⁴⁷ Cf. item 41 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁴⁸ Cf. item 200 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

dispositivo gerará um “*enorme custo adicional às atividades de abastecimento de água e geração de energia.*”⁹⁴⁹ Em outra oportunidade, o MMA pede o veto ao art. 77, sobre o licenciamento, para evitar “*dúvida e insegurança jurídica para os empreendedores públicos e privados*”. A questão novamente é econômica.

Impressiona também que o grande risco da sanção integral do Código seria a revogação do arcabouço normativo:

32. De mais a mais, se não merece o PL sob análise ser fulminado com o veto total, também não se afigura juridicamente viável e seguro a sua sanção integral. Admitindo-se, por hipótese, esta última possibilidade, cairão todos os demais instrumentos normativos elaborados com base nas premissas básicas do "Velho Código", aí se incluindo não apenas a legislação federal, mas também a estadual, a distrital e a municipal, seja ela legal ou infralegal. Pense-se, por exemplo, nas diversas Resoluções do CONAMA. Enfim, todo esse arcabouço normativo de proteção ao meio ambiente, construído a duras penas ao longo de quase meio século, tombará num átimo de segundo, pela virada do dia, com a entrada em vigor do "Novo Código", estabelecendo-se um inevitável vácuo normativo sob diversos aspectos da proteção ambiental.

Ora, diante de tantos argumentos técnicos a justificar os vetos, a pior consequência do código seria a revogação das resoluções CONAMA.

Diante da edição da MP nº 571/2012, poder-se-ia pensar que essa pretensão de ajustes teria sido encabeçada pelo MMA⁹⁵⁰. Ocorre que a análise dos subsídios atesta que a iniciativa foi pensada pelo MCTI⁹⁵¹, o que o coloca

⁹⁴⁹ Cf. item 205 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁵⁰ Na longa manifestação do MMA, existe apenas uma referência, no item 48 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb e outra na conclusão. São elas: 48. “Porém, recomenda-se, uma vez acolhida a proposta de veto parcial, será imprescindível a imediata e urgente edição do competente instrumento normativo capaz de restabelecer os necessários contornos dos pilares estruturantes do "Novo Código", recompondo assim os possíveis vazios normativos porventura resultantes dos vetos.” E 245. “(...) sugerindo-se, desde logo a edição de Medida Provisória com o fim de restabelecer os necessários contornos dos pilares estruturantes do "Novo Código Florestal”.

⁹⁵¹ Cf. Nota Técnica/SEPED nº 8/12: “Adicionalmente, segue como anexo outra nota técnica com recomendações de dispositivos que possam restituir o equilíbrio do Código Florestal, para subsidiar eventual texto de anteprojeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.” Na conclusão, o MCTI afirma “faz-se necessário a edição de nova lei para contemplar considerações de base científica mais sólida que permitam conciliar a conservação e o uso

como importante protagonista em uma tentativa de retomar o equilíbrio das normas florestais. As razões técnicas trazidas na EMI nº 18 MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU (BRASIL), ou seja, as que convenceram a Presidente a rever alguns dos retrocessos do Código Florestal, e foram encaminhadas ao Congresso Nacional, também são dele. Como dito, também foi do MCTI a atuação no PL de Mudança de Clima. Da mesma forma, é do MCTI a tentativa de vetar todo o PL de Patrimônio Genético⁹⁵². Parece importante reconhecer que o MCTI tem uma atuação em defesa do meio ambiente, o que não se verificou com a pasta que deveria fazê-lo.

Na verdade, impressiona o fato de que nem ao menos houve manifestação formal para vetos do MMA na decisão de sanção e veto da MP do Código Florestal. Mais uma vez, o MCTI parece ser o grande articulador dos debates sobre o Código Florestal, o que reforça a crítica sobre a função desempenhada pela pasta ambiental.

Também chama atenção a participação do MMA na sanção e veto do Patrimônio Genético. Há pedido de veto, pois *“Esses parágrafos subvertem princípio basilar da Lei, que é o de facilitar e incentivar Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação sobre a biodiversidade nacional.”*⁹⁵³ Em síntese, o MMA está buscando garantir o uso da biodiversidade nacional, o que denota o conteúdo econômico da preocupação. E não para aí. Sobre outro dispositivo, preocupa-se com a possibilidade *“de concorrência desleal entre as empresas usuárias do patrimônio genético”*⁹⁵⁴. Explica, para pedir o veto, que uma empresa ganharia mais dinheiro que a outra. O prejuízo econômico na competição

sustentável dos recursos naturais com a consolidação de práticas agrícolas modernas e sustentáveis.” A MP nº 571/2012, baseia-se nas sugestões feitas na outra Nota Técnica/SEPED nº 8/12. Registre-se que o MCTI buscou editar nova MP no processo de sanção e veto do PL do Patrimônio Genético, para alterar os arts. 12 e 13, mas não obteve sucesso na pretensão formulada no Parecer nº 293/2015/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/lml.

⁹⁵² Por exemplo, o Parecer nº 293/2015/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/lml pede o veto integral do texto.

⁹⁵³ Cf. Nota Técnica nº 20/2015/DPG/SBF/MMA.

⁹⁵⁴ Cf. item 4.2.23 da Nota Técnica nº 20/2015/DPG/SBF/MMA.

também poderia acontecer entre empresa nacional e estrangeira. Mesmo ao tentar afastar a competência do MAPA para fiscalizar a questão ambiental, a manifestação política explica que isso geraria ineficiência e insegurança jurídica ao sistema⁹⁵⁵. O jurídico do MMA não ficou atrás. Explicou que o objetivo do PL era “a *normatização e controle do uso do insumo ambiental, sob um viés econômico*”⁹⁵⁶ além de uma faceta para efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O meio ambiente é um insumo.

Por todos esses motivos, parece necessário reconhecer que o acolhimento dos pedidos de veto formulados pelo MMA em regra não significa avanços na pauta ambiental. No intuito de melhor entender a posição do interesse público do Poder Executivo – o que, como visto, engloba a atuação MMA, passa-se a apresentar a forma de argumentar em prol do desenvolvimentismo.

E) O DESENVOLVIMENTISMO FALANDO ALTO

Como indicado nos números, nas manifestações políticas e híbridas (políticas e jurídicas), o desenvolvimentismo sobressai. Passa-se aqui, contudo, a explorar a forma como essa posição transpareceu no material interno.

Nesse sentido, no caso sobre a Mudança do Clima, o Parecer CONJUR/MME nº 615/2009 atesta a posição desenvolvimentista brasileira, ao defender que o compromisso internacional não seja transformado em uma norma legal obrigatória:

(...) tendo em vista a condição de em desenvolvimento", o que acarreta em um eventual aumento das emissões de gases de efeito estufa, para atender suas necessidades de desenvolvimento, "os valores que serão apresentados na COP 15 pelo Brasil não deveriam constar em uma norma legal brasileira, justamente por se tratarem de objetivos voluntários. Ora, se algo consta em lei, mesmo que explicitamente seja caracterizado como voluntário, isso se torna obrigatório. Desse

⁹⁵⁵ Cf. item 4.2.3.1 da Nota Técnica nº 20/2015/DPG/SBF/MMA.

⁹⁵⁶ Cf. item 18 do Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav.

modo, a inserção em texto legal dos alvos numéricos para a redução de GEE propostos pelo Governo Brasileiro pode produzir mais dificuldades que gerar benefícios para o país. Nesse caso, perde-se a flexibilidade de escolha de modelos de implementação das ações necessárias, de prazo para alcance dos objetivos, e de possíveis alterações nos objetivos previstos, que se façam necessárias em decorrência de mudanças no cenário político internacional. Ademais, a definição da obrigatoriedade da redução das emissões de GEE invalida toda a adicionalidade de possíveis projetos de MDL que poderiam advir das medidas adotadas, impedindo um fluxo importante de recursos externos para o Brasil. Recomenda-se, portanto, que a emenda não conste no texto final do PL.

Desde o trâmite legislativo, o MME parece trabalhar por um desenvolvimentismo que não estabeleça índices ou metas obrigatórias, mantendo-se os compromissos internacionais brasileiros como promessas que podem ser descumpridas. Em todo o texto, fala-se do *desenvolvimento nacional* e dos *custos envolvidos* caso se adotem energias mais limpas. O jurídico endossou essa posição, ao fazer uma reconstrução intitulada da “*Evolução Legislativa sobre a proteção ao meio ambiente – mudanças climáticas*”. Resume-se a transcrever vários artigos da Constituição de 1988, mas sem desenvolver razões sobre eles. Ao cabo, chega à Convenção de Estocolmo para concluir que “*a Convenção incluiu o Brasil no rol dos Países ‘em desenvolvimento’, desonerando-o da obrigação de reduzir emissões de gases geradores do efeito estufa.*” O jurídico parece apresentar também fundamentação jurídica, pautada na Convenção de Estocolmo, para também justificar uma escolha desenvolvimentista brasileira.

A atuação do MAPA, no PL sobre Mata Atlântica, por meio da Nota Técnica nº 012/2006, deixa clara que a preocupação central da pasta é “*garantir aos produtores rurais a obtenção de indenização nos casos onde a vedação de parte da propriedade agrícola tenha afetado a sua potencialidade econômica ou produtiva*”. No mesmo sentido, os vetos propostos pela EMBRAPA se fundamentam no “*potencial de afetar, adversamente, atividades produtivas*

agrárias”. O importante para o Brasil é produzir, mesmo que isso extinga o bioma.

Na manifestação do MCTI, o Parecer nº 01/06/SDR/MI, sobre o PL de Floresta Pública, destaca como preocupação central da pasta a ideia de que o *“PL poderia beneficiar as grandes madeiras, particularmente as estrangeiras, em detrimento das pequenas organizações locais.”* Na manifestação do MJ, sobre o patrimônio genético⁹⁵⁷, a questão econômica retoma o centralismo na discussão. Um dos vetos é porque prejudicaria *“os direitos assegurados aos provedores desse patrimônio, pois restringe a repartição decorrente de exploração econômica atual, caso o acesso tenha sido feito antes da data estipulada, mas a exploração econômica tenha ocorrido após esse período”*. As perdas de ganhos da União são argumento reiterado pela SG, SEPPPIR, MDA, MMA⁹⁵⁸.

Ainda no PL sobre patrimônio genético, a inovação legislativa é comemorada porque a norma anterior estava *“diminuindo as oportunidades de expansão de atividades produtivas derivadas do uso correto da biodiversidade nacional e incentivando o uso dessa riqueza por estrangeiros.”*⁹⁵⁹. A CONJUR-MS vai além ao explicar que a nova lei era necessária, pois:

(...) a incerteza jurídica e o custo regulatório trazem riscos financeiros e reputacionais a pesquisadores e agentes econômicos, os quais evitam incorporar produtos da biodiversidade brasileira em suas linhas de pesquisas e em suas atividades produtivas. Por fim, a setores científicos, agrícolas, empresariais, comunitários e governamentais atestam a desatualização conceitual, jurídica, econômica, regulatória e estatística do acesso e repartição de benefícios, os quais não atendem adequadamente a demanda conhecida e potencial para uso da sociobiodiversidade no Brasil.⁹⁶⁰

⁹⁵⁷ Cf. Parecer nº 14/2015/ASSESSOR/SAL. No mesmo sentido, a Nota Técnica nº 32/2015/SPI.

⁹⁵⁸ Cf. Nota Técnica nº 03/2015/SE/SG-PR; Nota Técnica nº 14/2015 - SECOMT/SEPPPIR/PR, Nota Técnica nº 20/2015/DPG/SBF/MMA; Nota Técnica nº 005/2015/AIPC/GM/MDA.

⁹⁵⁹ Cf. Parecer Técnico nº 10/2015/DEC11S/SCTIE/MS.

⁹⁶⁰ Cf. Parecer nº 00357/2015/CONJUR-MS/CGU/AGU.

No mesmo sentido, o MDIC defende que a nova legislação irá “*criar o ambiente mais adequado ao desenvolvimento tanto da pesquisa quanto do setor industrial de forma a estimular a regularização e o uso da biodiversidade nacional.*”⁹⁶¹ Após explicar que as irregularidades do setor produtivo e acadêmico, aqui resolvidas, eram culpa da falta de clareza da MP anterior, agradece a “*participação e o apoio de atores importantes do setor produtivo entre os quais a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA)*”. Defende que o texto merece sanção, pois foi “*consensuado entre governo, indústria e agricultura*”⁹⁶². Parece que só esses setores interessam. Pede apenas um veto, e o fundamenta em questão de custo-benefício, por entender que seria criada uma burocracia desnecessária. A área técnica do MME ressalta a importância do PL para a mineração, com destaque para o uso da tecnologia como forma de aumentar o retorno econômico da atividade⁹⁶³. Vê as bactérias, fungos e algas marinhas como formas de alavancar os ganhos com mineração. Preocupa-se, então, com a leitura pautada no artigo 225, § 4º, da Constituição, que trata sobre o patrimônio nacional como uma forma de impedir o desenvolvimento minerário. Explica que este dispositivo da Constituição pode gerar “*desvio de interpretações*” o que pode “*trazer restrições ou complicadores posteriores ou futuros para as atividades de exploração mineral, lavra e beneficiamento e transformação mineral nestas regiões*”. Há, portanto, uma evidente tentativa de separar o econômico do ambiental, previsto na Constituição, prevalecendo o primeiro. A participação do MMA, para surpresa desta pesquisa, também atesta o seu cunho desenvolvimentista. O MMA se preocupa com a competição concorrencial, com as perdas econômicas e com a

⁹⁶¹ Cf. Nota Técnica nº 30/2015/SI-MDIC.

⁹⁶² Cf. Nota Técnica nº 30/2015/SI-MDIC. No mesmo sentido, o item 13 da Nota Técnica nº 1/2015/DCDC/SCDC/MINC, materializa a crítica dos movimentos socioambientalistas, que dão conta de que “que setores da indústria farmacêutica, de cosméticos e alimentícia tiveram maior participação e incidência sobre o texto, em detrimento dos detentores de conhecimentos”.

⁹⁶³ Cf. Nota Técnica nº 39/2014-DDSM/SGM-MME.

segurança dos setores afetados, entre os quais estão os industriais, cultivares a cosméticos e fármacos⁹⁶⁴.

O grande marco desenvolvimentista, contudo, é a decisão do Código Florestal. Os subsídios setoriais, mais do que os anteriores, atestam isso.

Mesmo nas argumentações socioambientais do MDA, em defesa dos pequenos agricultores rurais, as florestas são caracterizadas como *“ativo florestal a ser explorado”*⁹⁶⁵. O Código Florestal é considerado *“um avanço na questão urbana”*⁹⁶⁶, uma forma de lidar com a *“necessidade de exploração do território para o desenvolvimento”*⁹⁶⁷, *“uma visão geral da realidade da agricultura do país”*⁹⁶⁸, *“um novo cenário jurídico de proteção da vegetação nativa e das demais formas de vegetação”*⁹⁶⁹ ou uma necessária *“atualização da legislação ambiental de florestas”*⁹⁷⁰. Trata-se de um motivo de comemoração. O Ministério da Fazenda vê no CRA uma forma de garantir um *“menor custo de oportunidade”* ao agricultor⁹⁷¹. O MT atuou no processo legislativo para *“não haver possibilidade de prejuízo aos processos de licenciamento dos empreendimentos de transportes.”*⁹⁷² O MPA defende alguns vetos pautado na ideia de que a aplicação de alguns dispositivos *“inviabiliza o desenvolvimento de empreendimentos aquícolas em áreas rurais”*⁹⁷³.

Mesmo quando busca apontar os pontos polêmicos do Código, para o MF a questão da economia nacional permanece sendo o eixo central dos debates:

A matéria introduz, no entanto, diversos pontos polêmicos do ponto de vista ambiental, especialmente no que se refere à flexibilização das exigências de manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente e reserva legal, além da

⁹⁶⁴ Cf. Nota Técnica nº 20/2015/DPG/SBF/MMA.

⁹⁶⁵ Cf. Nota Técnica Conjunta SECEX/CONJUR nº 1/2012/MDA.

⁹⁶⁶ Cf. Manifestação Conjunta juntada pelo Ofício nº 0194/2012/GABIN/MCIDADES.

⁹⁶⁷ Cf. Nota Técnica nº 8 CGPE/DPO/SDR/MI.

⁹⁶⁸ Cf. letra c da Nota Técnica nº 47/2012/MAPA.

⁹⁶⁹ Cf. Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁷⁰ Cf. Nota Técnica nº 190/SDP/2012.

⁹⁷¹ Cf. Parecer nº 64 SPE/MF.

⁹⁷² Cf. Nota Técnica nº 01/2012/ASSAM/GM/MT.

⁹⁷³ Cf. Of. nº 98/2012 – GM/MPA.

anistia de multas ambientais referentes a infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008. Por um lado a flexibilização proposta pelo texto visa permitir a continuidade de atividades produtivas estabelecidas em áreas que deveriam ser destinadas à proteção ambiental — como a cafeicultura, vinicultura, rizicultura e algumas outras -, evitando, assim, prejuízos para os agricultores e as economias locais. Por outro lado, cumpre alertar para as medidas autorizadas no texto legal podem implicar também em risco de prejuízos econômicos significativos, com alto potencial de pressão sobre os dispêndios do Governo Federal⁹⁷⁴.

Os dois lados, portanto, estão preocupados com a economia. Mesmo no pedido de veto sobre a anistia das multas ambientais, a justificativa é econômica, pautada na renúncia fiscal⁹⁷⁵. O MAPA justifica a sua atuação no processo legislativo do Código Florestal como o exercício da *“responsabilidade junto à sociedade em manter o crescimento da produção, do emprego e da renda”*⁹⁷⁶. O MAPA deixa ainda mais clara a pretensão de desenvolvimento da agricultura brasileira presente no PL do Novo Código:

A proposta promove o acerto com meio século do passado recente, que pavimentou o desenvolvimento da agricultura brasileira. Tendo como bases a ciência e a tecnologia, atingiu-se uma produtividade invejável mundialmente. Amparada neste princípio, tem-se a consolidação de áreas produtivas. O acerto do passivo ambiental a ser obtido como resultado considera, pois, no texto aprovado, o passado da agricultura brasileira e o modelo de desenvolvimento implementado no país.

Ora, esse é o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil. Ressalta, ainda, que caso ocorram mudanças no texto (o que atesta o medo dos vetos), isso acarretará *“comprometimento no abastecimento interno, perda de renda das famílias do meio rural, aumento dos preços dos principais produtos da cesta básica, como arroz, feijão, leite e milho”*. Passa, então, a enumerar 21 pontos positivos do código, entre os quais se destaca a noção desenvolvimentista nos

⁹⁷⁴ Item 9 do Parecer nº 64 SPE/MF.

⁹⁷⁵ Item 10 do Parecer nº 64 SPE/MF.

⁹⁷⁶ Cf. letra b da Nota Técnica nº 47/2012/MAPA.

seguintes: a) facilita a produção animal e de peixes em cativeiros em áreas pequenas; b) segurança jurídica aos produtores rurais; b) possibilidade de ganhos econômicos com a servidão ambiental; c) a continuidade de produção em áreas consolidadas; d) garantia de que os produtores que assinem TAC não sofrerão novas autuações; e e) garantia da exploração das florestas nativas. Na manifestação sobre a MP do Novo Código, o MAPA repete a maioria dos argumentos da primeira nota, mas conclui que *“não há, salvo melhor juízo, qualquer item que freie a produção e o desenvolvimento de grãos e carnes o que permite ao país continuar alimentando seus habitantes e continuando a gerar excedentes para alimentar por mais de uma centena de outros países.”*⁹⁷⁷

É interessante perceber que o desenvolvimentismo também é argumento hábil a posições de proteção do meio ambiente. Isso porque se identificou a defesa de que a riqueza brasileira industrial está ameaçada pelos excessos agrícolas. Parece ser um embate dentro do setor econômico (indústria e agricultura), que tem o meio ambiente ao fundo.

Aos olhos do MDIC, a atividade econômica é que está ameaçada por conta desse processo do Código Florestal. Nesse sentido, o MDIC explica que *“Como resultado, é a própria atividade produtiva que depende desses recursos que está ameaçada, incluindo a agroindústria e o desenvolvimento futuro de setores de ponta da indústria.”* Neste caso, como a atividade econômica será afetada em âmbito internacional por descumprimento de acordos internacionais, o melhor seria recuar nestes pontos para evitar reveses às indústrias brasileiras.

A redução da área de reserva legal na Amazônia afeta diretamente o Plano Siderurgia, coordenado pelo MDIC, que objetiva atender o compromisso de redução de emissões de 8 a 10 milhões de toneladas de Gases de Efeito Estufa pela substituição de carvão vegetal de mata nativa por florestas plantadas, assumido internacionalmente pelo Brasil no Acordo de Copenhague.

O MDIC está diretamente envolvido na Política Nacional de Mudança do Clima, que organiza os esforços do setor público e privado para a redução de emissões de gases de efeito

⁹⁷⁷ Cf. conclusão da Nota Técnica nº 87/2012/MAPA.

estufa na indústria. O aumento das emissões de desmatamento que resultarão dos dispositivos do PL significará a intensificação da pressão sobre a indústria e comprometerá a imagem do país em importantes mercados consumidores de nossos produtos.

O combate ao desmatamento de florestas nativas é ação estratégica do Estado brasileiro que diz respeito à soberania nacional no uso sustentável de seus recursos naturais e a inserção internacional do país no contexto das mudanças climáticas globais.

O Brasil assumiu uma posição de liderança nas negociações internacionais de clima, comprometendo-se com metas de redução de desmatamento na Amazônia e outros biomas como o Cerrado e a Caatinga. A possibilidade política de aprovação de legislação estadual reduzindo a área de reserva legal, no limite, poderá significar o desmatamento de uma área correspondente aos estados de Minas Gerais e Paraná juntos, equivalente a 15% dos 5,7 milhões de quilômetros quadrados do bioma amazônico, inviabilizando o cumprimento desses compromissos.

Além disso, a proteção de floresta nativa preserva o patrimônio de biodiversidade que representa uma riqueza nacional ainda não explorada que será elemento essencial para o desenvolvimento de vários setores de ponta da indústria (farmacêutica, química fina, cosméticos, alimentos, etc)⁹⁷⁸.

Em suma, o argumento desenvolvimentista é usado também para salvar o meio ambiente. Com o uso agrícola desenfreado dos recursos ambientais, estar-se-ia acabando com a riqueza nacional, prejudicando a indústria nacional e retirando o protagonismo internacional brasileiro. O MMA defende o mesmo discurso, ao falar sobre os danos *“de ordem política, econômica, financeira, institucional, jurídica, social etc., que chegam a interferir, inclusive, nas relações do Brasil na esfera internacional”*⁹⁷⁹. E não para por aí. Afirma que alguns dispositivos do Código Florestal devem ser vetados porque quem reparou o dano ambiental irá demandar o erário para reaver essas quantias⁹⁸⁰. Segundo esse

⁹⁷⁸ Cf. Nota Técnica nº 190/SDP/2012.

⁹⁷⁹ Cf. itens 33 e 42 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁸⁰ Cf. “34. Pense-se, por exemplo, no surgimento de muitas “pretensões” judiciais em face do que o “Novo Código” trata como “áreas consolidadas”, referente às APPs e áreas de Reserva Legal (art. 61), permitindo àqueles que não observaram o regramento do “Velho Código” e que nada fizeram para reparar o dano ambiental causado ou não foram efetivamente sancionados,

argumento, seriam diversas as ações de desapropriação direta, indireta e de reparação de dano, com valores incalculáveis, propostas contra o Poder Público. Quem protegeu o meio ambiente iria quebrar o erário. Esse argumento reaparece em várias oportunidades⁹⁸¹, o que atesta a sua centralidade na visão do MMA. A questão, aqui, parece ser claramente econômica.

Outras vezes, a visão desenvolvimentista permite usar o meio ambiente contra ele mesmo. O MT, por exemplo, defende a exclusão da APPs em faixa de domínio, pois *“a manutenção de uma vegetação de grande porte poderá colocar em risco muitas vidas por meio de colisões dos usuários destas vias com indivíduos arbóreos.”* As árvores irão matar os condutores de veículos, então precisamos excluí-las, aduz o MT. E o mais impressionante, esse Ministério explica que não pode haver vegetação, pois assim seria garantido o bem-estar da fauna. *“Transformar essas áreas em áreas de proteção também poderá colocar a fauna de uma determinada área em risco uma vez que esses animais, principalmente mamíferos poderão utilizar essas áreas como refúgio e alimentação, estando assim sujeito a atropelamentos, devido a seus deslocamentos.”*⁹⁸² A vegetação da faixa de domínio das rodovias, nessa lógica tortuosa, iria matar os condutores e os animais.

O MME inova na sua manifestação quando, ao invés de pedir veto, explica na Nota Técnica nº 22/2012-DDSM/SGM-MME que *“é de interesse da Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral - SGM, que permaneçam inalterados, ou seja, com a mesma redação”*. Ao invés de veto, pede a sanção sem alteração. Há, no entanto, um veto pedido pelo MME com a justificativa em

ainda que autuados. Estes, nos termos do novo texto, serão todos anistiados, situação que, evidentemente, também alcança aqueles outros que, na mesma situação de inobservância da Lei, de algum já foram devidamente sancionados, seja com o efetivo pagamento de multa, seja mediante recomposição da área degradada. 35. Tais personagens, com a nova regra, por certo sentir-se-ão no direito de demandar judicialmente em face do Poder Público para ter de volta os valores oriundos de multa porventura já recolhidas, ou os gastos efetuados com a recomposição da área degradada.” Cf. Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁸¹ Cf. itens 208 e 220 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁸² Nota Técnica nº 01/2012/ASSAM/GM/MT.

uma linha: *“por considerá-lo prejudicial às atividades de petróleo e gás natural”*⁹⁸³.

O parecer nº 405/2012/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/ImI é especialmente desenvolvimentista e centrado na atuação ministerial. Discorre durante todo o texto buscando evitar a influência da nova lei sobre a regulamentação de patrimônio genético. Diferente da área técnica, de visão conservacionista sobre o tema ambiental, que teve uma atuação importante na defesa da pauta. A manifestação jurídica da pasta destoa, portanto, da atuação política do MCTI. Os únicos dois pedidos de veto são por interesse público, sendo o primeiro para evitar *“mais entraves do que estímulos ao desenvolvimento científico e tecnológico do país.”*

Outro exemplo de parecer jurídico desenvolvimentista é o Parecer nº 422/2012/CONJUR-MME/CGU/AGU. Nele, o princípio da proporcionalidade seria afetado ao se impor que um empreendimento hidrelétrico, para além daquelas obrigações antes referidas, também suporte a obrigação de *“investir na recuperação e na manutenção de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente existentes na bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração”*. Investir na recuperação de vegetação é inconstitucional.

Na MP do Código, a argumentação desenvolvimentista aparece de maneira ainda mais clara, após todo o debate do Código Florestal. A manifestação do MPA:

Conforme serão expostas ao longo desta Nota, as propostas de Veto ou Sanção que fragilizam a atividade aquícola, e que diminuem drasticamente o desenvolvimento da atividade, contestando com as obrigações constitucionais impostas ao Poder Público para assegurar a efetividade do direito à produção de alimento de qualidade, a geração de emprego e renda, geração de divisas externas (...).

No caso de veto e havendo a exigibilidade da área de preservação permanente em reservatórios artificiais, e levando em conta os aspectos econômicos da atividade e o alto valor de recomposição de flora, a norma em tela inviabilizaria a produção

⁹⁸³ Memorando nº 272/2012-SPG-MME.

de pescado corroborando ainda mais para manutenção do déficit na balança comercial e desigualdades sociais.

(...)

Manutenção do Capítulo 111-A, que trata do uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados, no seu § 10, do art. 11-A do Projeto de Lei em questão, está em consonância com os anseios do setor salineiro e camaroneiro nacional, que historicamente faz uso dessas áreas, sendo estas atividades cruciais para a economia rural do Nordeste do país.⁹⁸⁴

Ou seja, a manutenção do texto do Código Florestal é crucial para a economia do país. Na sua manifestação sobre a MP, o MCTI defende *“transformar a biodiversidade nacional em produtos e serviços explorados em prol da sociedade brasileira.”*⁹⁸⁵ Mesmo na defesa do meio ambiente, a argumentação desenvolvimentista garante espaço.

A atuação do MF também evidencia um desenvolvimentismo da posição presidencial. No processo sobre Mudanças Climáticas existe um parecer de treze páginas, sem número e apócrifo, da Secretaria de Acompanhamento Econômico, que chama a atenção por conta de aparecer, no seu cabeçalho, a seguinte designação “Versão Pública”. Como está dentro do processo administrativo, os argumentos deste parecer foram considerados para a tomada de decisão. Contudo, no envio formal da posição ministerial, por meio do Aviso nº 487/2009-MF, de 15 de dezembro de 2009, a única manifestação enviada foi a Nota nº 1733/2009/CONED/STN. Logo, o ministro apenas endossou a manifestação do Tesouro Nacional, mas extraoficialmente a posição do MF foi enviada.

Percebe-se, ainda, uma participação, por e-mail, de alguns ministérios, o que atesta a relevância do MF. Há, por exemplo, um e-mail do Ministério da Fazenda, para o SAJ, de 14.12.2009, em que de maneira informal acrescenta novos pedidos de vetos, além de endossar o pedido formal. Um desses pedidos, o do veto ao art. 10, foi acolhido, mas consta na mensagem como um pedido

⁹⁸⁴ Ofício nº 286/2012 – GM/MPA.

⁹⁸⁵ Nota técnica anexa ao Aviso nº 202 /MCTI.

restrito ao MME. No caso do Patrimônio Genético, apesar de não existir manifestação do MF, dois pedidos de veto foram acolhidos.

Eis uma confirmação da noção desenvolvimentista do Estado brasileiro, já evidenciada nas manifestações, reforçada pelo destaque dado à posição do Ministério da Fazenda. Mapeado o predomínio do discurso desenvolvimentista, passa-se, em seguida, a analisar os raros casos em que o Estado de Direito Ambiental e a sustentabilidade possível encontraram espaço nas manifestações internas.

F) A AVERSÃO À CONSTITUIÇÃO VERDE E À SUSTENTABILIDADE POSSÍVEL

Na fase externa, pautado nos critérios do primeiro capítulo, materializados na Tabela 2, nove casos fundados no *caput* art. 225 da Constituição de 1988 foram identificados. Concentram-se nos projetos sobre o Código Florestal (dois), Mata Atlântica (três) e a MP do Código Florestal (quatro). Apenas um deles expressamente cita o art. 225 da Constituição.

Ocorre que, ao se passar a observar as manifestações por dentro, pode-se constatar a pobreza argumentativa das manifestações sobre o nível axiológico-fundante. Como foi construído no capítulo 1, as decisões do STF e o reconhecimento dogmático permitem concluir que o Estado de Direito Ambiental consiste em uma estrutura normativa dogmática da proteção ambiental que demanda, na tomada de decisão, independentemente de ser pública ou privada, a consideração do interesse do meio ambiente equilibrado, do qual o homem depende e faz parte, em igualdade com as questões sociais e econômicas, ante o valor axiológico-fundante da sustentabilidade possível.

No entanto, a maioria das manifestações sobre o art. 225 são meramente formais. Em suma, resume-se a citar o dispositivo, sem traçar nenhuma razão a partir dele.

No mapeamento interno foram identificadas 55 referências ao art. 225. Pareceria um incremento, diante do que foi identificado na fase externa, mas o conteúdo argumentativo das manifestações desanima.

O art. 225 da Constituição, para a surpresa dessa tese, tem o seu protagonismo nas manifestações da área técnica (híbridas e políticas). Foi identificado o art. 225 nos fundamentos de três manifestações híbridas, oito jurídicas e seis políticas.

Apesar de conseguir identificar mais manifestações jurídicas (oito), o ânimo inicial arrefeceu, já que estes pareceres se resumem, em regra, à transcrição do dispositivo. Nas manifestações jurídicas do PL sobre Mudança do Clima, o art. 225 foi transcrito, mas não se transforma em argumento. O mesmo acontece no PL sobre Mata Atlântica⁹⁸⁶ e no de Patrimônio Genético⁹⁸⁷. Parece existir um costume dos pareceristas jurídicos de que a mera transcrição do dispositivo já seria o suficiente para convencer. Um argumento autoevidente, logo, não seria necessário tecer razões para relacioná-lo com o tema do PL em análise.

No PL sobre Saneamento Básico, o art. 225 não foi citado em nenhum parecer. A única exceção, digna de menção, é o fundamento para o veto do art. 45 do PL sobre Mata Atlântica⁹⁸⁸, o que atesta a relação com a fase externa.

Apesar de a manifestação da CONJUR-MMA citar os princípios ambientais⁹⁸⁹, em uma leitura do art. 225 parece se diferenciar daquilo que pode

⁹⁸⁶ Nota Técnica nº 108 DENOR/CGU/AGU.

⁹⁸⁷ Cf. Parecer nº 40/2015/DENOR/CGU/AGU.

⁹⁸⁸ Cf. Parecer nº 189/CONJUR/MMA/2006: “O dispositivo em questão afronta de forma expressa o disposto no art. 170, incisos III e VI e no art. 225 da Constituição Federal, Tal dispositivo não reconhece a função social da propriedade, na qual se encontra inserida a proteção e defesa do meio ambiente, como assegura os princípios constitucionais que regem e ordem econômica, a proteção do meio ambiente.”

⁹⁸⁹ Cf. item 26 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb: “Assim, a análise ora empreendida ao novo texto normativo, que impõe seja procedida tanto em relação a cada um dos seus dispositivos, vistos isoladamente, como também do seu teor integral em cotejo com o ordenamento jurídico vigente, mediante a aferição da observância dos dispositivos constitucionais e dos princípios de Direito Ambiental, tais como, o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, princípio do desenvolvimento sustentável,

ser aceito dogmaticamente, aproximando-se mais do desenvolvimentismo. No jurídico, a manifestação da SAL/MJ⁹⁹⁰, sobre o Código Florestal, merece destaque. Conta com dezessete referências ao art. 225, não se resumindo a transcrevê-lo, mas também tratando: do princípio da vedação ao retrocesso, dos seus efeitos na função social da propriedade; da natureza de direito fundamental de 3ª geração; de ser um direito subjetivo das gerações futuras; e da limitação imposta à atividade econômica materializada no desenvolvimento sustentável.

Do outro lado, impressiona o quanto o art. 225 da Constituição apareceu nas manifestações políticas. Na Nota Técnica nº 235/2006/CGDGA/SDP/MDIC, sobre o PL de Mata Atlântica, ele não apenas é transcrito, mas também são esmiuçados os deveres impostos ao Poder Público. O que parecia improvável vir de uma pasta sobre produção industrial e exportação acontece. O MDIC defende em seu posicionamento o meio ambiente e a implementação da proteção ambiental constitucional. A manifestação do MDIC festeja a aprovação do PL e a supressão da lacuna da legislação quanto ao § 4º do art. 225 (Mata Atlântica como patrimônio nacional).

Ao se passar para o nível axiológico-fundante, as situações tornam-se ainda mais raras. Na fase externa, nenhum caso foi identificado. Na fase interna, contudo, foram verificados três casos, que atestam um esforço sobre uma sustentabilidade possível, pautada na ideia de Estado de Direito Ambiental.

Um dos casos axiológico-fundante decorre do Parecer nº 189/CONJUR/MMA/2006. Nele, constam as seguintes razões:

Veto ao art. 45 do PL Nº 3.285-G, DE 1992:

Art. 45. No caso em que as vedações e limitações estabelecidas nesta Lei afetarem a potencialidade econômica de imóveis rurais particulares, comprometendo o aproveitamento racional e adequado do imóvel, os proprietários terão direito a indenização, de acordo com a legislação em vigor,

o princípio da solidariedade intergeracional, o princípio da precaução, o princípio da prevenção, o princípio da responsabilidade, o princípio do mínimo existencial.”

⁹⁹⁰ Cf. Parecer nº 11/2006 SAL-MJ.

10.1.

O dispositivo em questão afronta de forma expressa o disposto no art. 170, incisos III e VI e no art. 225 da Constituição Federal, Tal dispositivo não reconhece a função social da propriedade, na qual se encontra inserida a proteção e defesa do meio ambiente, como assegura os princípios constitucionais que regem a ordem econômica, a proteção do meio ambiente.

a. O preceito consubstanciado no art. 225, §4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica Brasileira), também não impede a utilização, pelos proprietários particulares, dos recursos naturais existentes nas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.

b. A redação dada ao artigo 45, *além de ferir a Constituição Federal, acarretará prejuízos incalculáveis aos cofres públicos, uma vez que possibilitará a indenização de toda e qualquer restrição imposta pela lei de preservação da Mata Atlântica, visto que prevê a obrigatoriedade de indenização, nos casos de vedações e limitações que afetarem a potencialidade econômica de imóveis rurais particulares, comprometendo o seu aproveitamento racional e adequado.*

10.4. Vale ressaltar ainda a dificuldade de sem precisar concretamente o conteúdo monetário de potencialidade econômica, A redação dada ao art. 45 permite conjeturar as potencialidades das formas mais imaginárias possíveis.

10.5. Da mesma forma, há uma incongruência na redação do art. 45 quando descreve que... comprometendo o aproveitamento racional e adequado do imóvel ..., porque o objetivo do presente Projeto de Lei é, exatamente, disciplinar a conservação e o aproveitamento racional e adequado da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica. A previsão de indenização para todas as vedações na aplicação da norma em análise poderá tornar-se um grande negócio para aqueles que já têm, por força da Constituição Federal e da lei, o dever de preservar o meio ambiente. Portanto, não há no dispositivo em verificação, não está claro quais as vedações que serão passíveis de indenização. Caso sancionado, o texto do art. 45, poderá levar o Poder Público a indenizar todos os proprietários de áreas localizadas no bioma Mata Atlântica. *Tal tipo legal não contribuirá, em nada, com a prevenção de conflitos entre o particular e o Poder Público.*

10.6. Como antes referido, não se trata de negar o direito de propriedade consagrado no inciso XXII, do artigo 5º, da CF. Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de

compensação financeira, sempre que o Poder Público, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel afetado pela ação do Poder Público esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, §4º, da Constituição Federal, da Mata Atlântica.

10.7. Assim, propõe-se, em razão de sua inconstitucionalidade, o veto do art. 45.

Apesar de saber que a medida pode afetar a atividade econômica, justifica com base na Constituição, tratando não apenas da ecologização da propriedade, mas também da importância social, econômica e ambiental do dispositivo. Percebe, com isso, que existe uma relação entre a decisão do gestor e os impactos não restritos aos homens.

Pôde-se, ainda, perceber a sustentabilidade possível onde menos se esperava. Não em um pedido de veto, mas sim em uma preocupação com a aplicação da futura lei. No Despacho do Consultor-Geral da União nº 172/2006, sobre o PL de Floresta Pública, consta o seguinte:

Aliás, do ponto de vista ambiental, a observância das diretrizes constitucionais estabelecidas no art. 225 deve ser aqui absolutamente rigorosa. Nessa linha de preocupação, as regras do projeto de lei de exploração de florestas públicas fica necessariamente, explícita ou implicitamente, limitado pelas disposições que a esse respeito constam no regime ambiental constitucional referido, a começar pelo respeito ao direito subjetivo público, individual e das diferentes comunidades, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que todos e cada um têm o dever de defender e preservar para as presentes e futuras gerações, principalmente o poder público que deve assegurar a efetividade desses direitos.

Assim, a exploração de florestas públicas não pode direta ou indiretamente, por qualquer forma potencial ou concretamente, lesar a preservação ou restauração de processos ecológicos essenciais ou impedir o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, §1º, I); também não pode, de qualquer modo, prejudicar a preservação da diversidade e a integridade do patrimônio genético do país (art. 225, §1º, II), como igualmente não pode prejudicar a definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos pois é inteiramente vedada a utilização que comprometa a integridade de seus atributos (art. 225, §1º, III).

De outra parte, é constitucionalmente exigida a prévia apuração do impacto ambiental de qualquer atividade — e notadamente a exploração florestal — que possa causar essa significativa alteração ambiental, disso dando-se adequada publicidade (art. 225, §1º, IV), particularmente quando relativas à floresta amazônica brasileira ou à mata atlântica consideradas patrimônio nacional (art. 225, §4º), mas sobretudo, não pode a exploração florestal sob qualquer de suas formas, ameaçar a fauna e flora colocando de qualquer modo em risco a sua função ecológica.

Essas advertências explícitas e implícitas na lei constitucional obrigam a séria reflexão jurídica acerca da possibilidade, viabilidade e utilidade da aplicação desse tipo de exploração florestal enquanto não se tem certeza suficiente sobre a incolumidade ambiental e do equilíbrio ecológico sob pena de afetar direito subjetivo de terceiros, presentes e futuros, e da comunidade, e inclusive do Estado que, tendo a incumbência de preservá-los, tem o de exigir que não se os prejudiquem, sob pena de sofrer o controle direto do Poder Judiciário e do Ministério Público Federal.

Por tais razões, na apreciação crítica do projeto, pelo menos do ponto de vista estritamente jurídico, podem-se suscitar óbvias objeções gerais e afirmar a necessidade de absoluto respeito e escrupulosa atenção às limitações acima referidas, para não incorrer em evidente inconstitucionalidade, tendo em conta especialmente que as exigências técnicas e padrões ambientais que a Administração toma para si na defesa dessas proposições legais, também podem ser objeto de reapreciação pela Justiça através de exames ou avaliações periciais independentes.

Aliás, a sustentabilidade da exploração de florestas públicas não deve levar em consideração apenas a relação de adequação atual, pois que a Constituição, como dito, exige que também para as gerações futuras se deva preservar o meio ambiente e o equilíbrio ecológico, de modo que são necessários muitos esclarecimentos, fundados em certezas técnicas ainda não alcançados de todo, para a sua exploração sistemática, sem mencionar as obrigações estatais (mencionadas no texto do projeto de lei de forma apenas retórica) de efetiva fiscalização da contratação nessa perspectiva, ou da execução e apuração dos resultados da exploração em face dos limites e padrões das convenções internacionais e outros que o Brasil se comprometeu cumprir.

Com essa sumária justificação, parece oportuna a referência de que, do ponto de vista jurídico e apenas em vista dos reflexos decorrentes da exata interpretação dos conceitos jurídico-ambientais da Constituição, que comportam uma ampla derivação de considerações mais ou menos restritivas das iniciativas do projeto de lei em questão, parece se deva assinalar

com a máxima ênfase os inconvenientes do projeto e até mesmo o visível risco de arguição da inconstitucionalidade de sua aplicação ou execução. À consideração.

Estava, portanto, escondida, dentro das justificativas e ponderações, a melhor fundamentação sobre uma sustentabilidade possível. Nela aparece não apenas a conjugação dos valores econômico, social e ambiental, mas também uma noção de antropocentrismo mitigado, pautado em uma visão de que o homem faz parte da natureza, preocupado com a avaliação técnica sobre o equilíbrio ambiental nessas relações,

A sustentabilidade também aparece no Parecer nº 65/12 SAL-MJ. Aqui, percebe-se a Constituição verde na sua tripla função. *“A nosso ver, a constituição busca equilibrar a ação humana, com vista a torná-la menos predatória e irracional possível. O direito de livre usar e gozar da propriedade tem um freio que se traduz no respeito aos direitos ambientais e sociais.”* E essa atuação detém reflexos na legislação. Nesse sentido, a manifestação explica: *“Assim, a legislação infraconstitucional ambiental ao longo dos anos procurou exatamente a justa medida, adotada pela Constituição, entre a ação humana e o uso racional das riquezas naturais, sempre projetando o futuro, adotando o fundamento intergeracional como dever de todos.”* Da mesma forma como o defendido nesta tese, o Parecer nº 65/2012 SAL-MJ percebe o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como princípio, *“pois uma vida saudável no país, depende diretamente de sua preservação para as presentes e futuras gerações.”* Com isso, torna a questão ambiental como parte das preocupações a serem consideradas. Nesse sentido, afirma: *“Assim, toda política cujos efeitos possam repercutir sobre a natureza só deverá ser implantada após a análise de suas consequências para a manutenção de um meio ambiente equilibrado.”* Chama, contudo, ao invés de sustentabilidade, de princípio do equilíbrio.

O conteúdo esperado do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb – manifestação híbrida do MMA no PL do Código Florestal – era de que fosse a materialização do Estado de Direito Ambiental, pautado em uma sustentabilidade possível. Já que se pretendia convencer dos vetos, que como

se viu não foram no sentido integral⁹⁹¹, esperava-se aqui uma manifestação dogmaticamente segura, pautada em uma ideia de meio ambiente de cunho antropocentrista mitigado. Para a surpresa desta tese, uma visão de antropocentrismo puro prevalece na manifestação. Neste ponto, chama a atenção que o “*direito à alimentação*”, que não consta em nenhum livro de Direito Ambiental, apareça em pé de igualdade com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

A propósito do conteúdo normativo do "Novo Código Florestal", dois são os principais valores constitucionalmente garantidos a integrarem o plano das discussões que fomentam a necessidade de invenção do "Novo Código Florestal", figurando de um lado o direito a alimentos, incluindo, evidentemente, a necessidade de sua produção; e de outro lado, resplandecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ambos se enquadram entre aqueles direitos essenciais ao bem-estar e à própria sobrevivência humana.

Note-se que a preocupação não é com o equilíbrio, na relação entre a natureza e o humano, mas sim na sobrevivência humana. O direito ao alimento se materializa no direito de produzir. Em outra parte, as APPs são defendidas porque são “*importantes à manutenção da sobrevivência humana*”. Não bastasse isso, o MMA faz uma leitura do art. 225 que impressiona. Defende que para cumpri-lo, as pessoas deveriam ter mais deveres que direitos: O Código “*deveria estabelecer mais deveres jurídicos do que direitos subjetivos, ou seja, deveria ser mais restritivo e menos permissivo, sob pena de se inverter o seu papel institucional.*” A questão parece se resumir a um embate entre direitos e deveres.

Em algumas passagens, o novo texto viola claramente a garantia constitucional de proibição do retrocesso socioambiental, combinado com o princípio da proporcionalidade (que se desdobra no controle tanto do excesso quanto da insuficiência de proteção), e com o princípio da razoabilidade, eis que não se afigura racionalmente admissível a modificação proposta nos termos do PL sob

⁹⁹¹ Ver tópico “d” desta subseção sobre a atuação do MMA e da CONJUR-MMA.

apreciação, o qual, ao invés de proteger o meio ambiente, seu objeto nuclear, paradoxalmente faz é desconstituir, em diversos pontos, a proteção mínima estabelecida pelo "velho" regramento concebido no idos de 1965, quando ainda não se tinha tanta convicção da necessidade de proteção ao meio ambiente e não era tão premente o socorro à natureza⁹⁹².

O senso de “realidade prática” do MMA é tão forte, que ele chega a pedir veto ao §4º do art. 8º que pretendia evitar novas flexibilizações das proteções ambientais. A justificativa merece ser transcrita, por ser impressionante, e demonstrar o quanto o MMA parece afastado da sustentabilidade possível:

Com a previsão do §4º, abre-se espaço para a ineficácia do "Novo Código", como está ocorrendo com quem descumpriu o Código vigente, que está sendo beneficiado com anistia.

Não é interesse do Estado perpetuar situações irregulares. Um dia será buscada a regularidade por qualquer circunstância. Melhor será proibir e impor uma obrigação de maior monta para quem descumprir, do que prescrever que nunca será regularizada a situação daquele que vier a se postar à margem da Lei. A vigorar a referida disposição, estar-se-á admitindo perpetuidade do fato irregular.

É como se o Estado abrisse mão de corrigir os erros e fechasse os olhos para as futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa efetuadas fora dos padrões legais, quando se sabe que uma das funções do Estado, uma das suas razões de existir, é impor o cumprimento da norma e a correção das condutas praticadas à margem dela.

Enfim, é um dispositivo sem valor jurídico, inexecutável, porque o próprio Poder Público, no futuro, sentirá a necessidade de descumpri-lo, quando da inevitável inobservância por seus destinatários. O legislador deve trabalhar sempre com a realidade, e não preso a um utópico mundo ideal. Diante da impossibilidade de sua reescritura, deve ser vetado, porquanto afronta claramente o interesse público.⁹⁹³

Parece, então, que o MMA não acredita na viabilidade de uma sustentabilidade possível. Para ele, trata-se de uma utopia que não é adotada. Como refletem as razões de veto, se quem deveria defender os avanços do

⁹⁹² Item 40 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

⁹⁹³ Cf. itens 140 a 143 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

Estado de Direito Ambiental não o faz, a tarefa de efetivá-lo, pautado em uma sustentabilidade possível, parece de fato cada vez mais distante. Conclui-se, portanto, com um diagnóstico da aversão à Constituição verde e à sustentabilidade possível, ante a postura do poder Executivo nos vetos, o que foi endossado internamente, já que só três manifestações se valem do valor axiológico-fundante.

4.3.3 A POBREZA ARGUMENTATIVA DAS CONJURs ALIADA À DESVALORIZAÇÃO DO JURÍDICO PELA CASA CIVIL

Nos tópicos anteriores, pretendeu-se apresentar, de um lado, a influência da SRI/SUPAR, manifestada pela imposição de “visto” e de prazos exíguos da Casa Civil e da área técnica no desprestígio do jurídico. No entanto, de outro lado, há de se reconhecer que esse desprestígio do jurídico também parece ser impulsionado pela qualidade das manifestações das CONJURs.

Isso porque as manifestações das CONJURs apresentam uma estrutura parecida. Iniciam com uma explicação sobre a consulta formulada, com a data, o órgão solicitante e o conteúdo do documento. Em seguida, passam a expor a posição política do ministério. Busca-se, em regra, nas manifestações, segregar-se do político, ao afirmar que “*não se adentrará na conveniência e oportunidade do ato*⁹⁹⁴”. Por fim, resume o seu conteúdo à inconstitucionalidade, abstraindo de outros aspectos jurídicos, de forma reduzida. No máximo transcreve o dispositivo da Constituição, sem apresentar argumentos sobre a possível violação. Não apresenta, com isso, razões analíticas para a decisão tomada.

⁹⁹⁴ Parece inclusive, repetir um enunciado de boas práticas da AGU superado. O BPC nº 7, de 2012, tinha o seguinte enunciado: “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.” A partir de 2016, o enunciado passou a ter o seguinte conteúdo: “BPC nº 7 - A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

Nesse sentido, o Parecer nº 1079-3.1/2009/MUCONJUR/MDIC ilustra essa estrutura. A manifestação tem apenas duas páginas e cinco parágrafos. Os três primeiros são um resumo da consulta. O quarto fala da posição política do MCTI. O quinto inicia com a ressalva “*abstraída de qualquer consideração quanto à oportunidade e conveniência do ato*”, para concluir que não existe nenhuma inconstitucionalidade. Não apresenta, contudo, qualquer argumento material ou formal para essa conclusão. Afirma, de maneira genérica, que o Projeto de Lei está a regular “*respeitando as técnicas legislativas e à Constituição Federal*”. Exatamente o mesmo roteiro, com os mesmos termos, acontece no Parecer MDIC/CONJUR/MSL/Nº 0487-3.1/2009, sobre a Pesca, no Parecer MDIC/CONJUR/RDC/Nº 0964-3.1/2006, sobre Mata Atlântica, no Parecer nº 908/2012/IC/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, sobre a MP do Código, e no Parecer nº 0357/2015/CONJUR-MS/CGU/AGU sobre o Patrimônio Genético.

Percebe-se, então, que essa ausência de esforço argumentativo empobrece as manifestações e, conseqüentemente, reduz a sua relevância. Ao não se preocupar em lançar argumentos para convencer quem as lê, pode-se perceber que as manifestações jurídicas não alcançam a importante pretensão de convencer – e tampouco transparecem ter essa intenção. Parecem, em verdade, manifestações formais, que não se preocupam com o conteúdo. E isso é um real problema, pois os projetos de lei em questão serão o material de base das futuras interpretações jurídicas dessas CONJURs. Ora, se o jurídico não consegue identificar essas incoerências (racionalidade jurídico-formal), ambiguidades (linguística), a finalidade que será alcançada (teleológica), os efeitos da norma (pragmática) e a violação ao Estado de Direito Ambiental (axiológico-fundante), certamente terão maiores dificuldades de executar a tarefa de ajudar o gestor a trilhar decisões dentro da juridicidade.

Trata-se de um mecanismo que se retroalimenta: o jurídico é desimportante porque analisa apenas superficialmente, sem a pretensão de convencer; ao mesmo tempo, não tem incentivo de fazer um trabalho mais minucioso porque as áreas técnicas não costumam levar o jurídico em

consideração. É como se as duas partes (política e jurídica) concordassem com a preponderância do político sobre o jurídico. Os dados da fase interna e externa atestam isso.

Vê-se, portanto, como imperiosa uma necessária mudança cultural das CONJURs, quanto à análise jurídica em sanções e veto, pois essa fase prévia à existência da lei certamente terá impactos na fase posterior, de interpretação da lei sancionada.

Uma ressalva merece ser feita às manifestações jurídicas da AGU, como ministério consultado, e às da SAL-MJ. Isso porque parecem compreender melhor o papel a ser desempenhado. Nesse sentido, a Nota Nº 285/2009/DENOR/CGU/AGU, sobre a Mudança do Clima, apresenta uma estrutura mais completa no aspecto formal, material e pragmático. Na parte formal, explica o conteúdo do projeto de lei em análise e reconstrói o seu trâmite legislativo, o que não foi feito na maioria das manifestações jurídicas da CONJURs⁹⁹⁵. No mérito, analisa as inconstitucionalidades de maneira objetiva e apresenta argumentos jurídico-formais para tanto. Endossa que o conteúdo do projeto encontra amparo no caput do art. 225 da Constituição, por exemplo. Não adentra, contudo, na parte pragmática, mas desempenha uma análise eficiente e objetiva (duas páginas). Os principais aspectos do projeto de lei não deixaram de ser analisados, apesar da manifestação jurídica ter sido elaborada em seis horas. Esse parece ser o padrão das manifestações da DENOR⁹⁹⁶.

As manifestações do SAL, por serem híbridas (agregar jurídico e político) apresentam uma análise jurídica ainda mais completa. O Parecer nº 203/2009, sobre Mudança do Clima, faz uma análise formal do trâmite legislativo. Explica em que comissões foi aprovado o PL, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e analisa o respeito às regras de processo legislativo. Faz uma divisão

⁹⁹⁵ Há, contudo, algumas exceções como: PARECER/CONJUR/MTE no 733/2006 (Saneamento Básico).

⁹⁹⁶ Exceção é a Nota Técnica nº 83/AGU/CGU/DENOR, que não traz nenhum argumento sobre o mérito.

clara sobre a constitucionalidade formal e material. Dentro da constitucionalidade formal, analisa a competência para legislar sobre a matéria (energia, política de crédito, contratação e meio ambiente – art. 22, IV, VII, XXVII e 24, VI) a iniciativa legislativa dos Poderes da União (Congresso Nacional, sem matéria reservada – art. 48 e 61 da CF) e a adequação do instrumento normativo (não reservado à lei complementar). Na análise de mérito, arrola os dispositivos da Constituição que amparam o projeto, incluindo os arts. 225 e 170, VI, da Constituição, mas não explica o porquê. Não se trata de um apuro isolado. No parecer nº 100/2006 da SAL, sobre o PL de Saneamento Básico, o mesmo processo de análise formal e material foi desenvolvido. Nele, coube apontar inconstitucionalidade formal do art. 52 do PL, por tratar de matéria de iniciativa exclusiva do Presidente. Há ainda, uma análise no mérito, à luz da Constituição. Os demais pareceres da SAL também mantêm essa diferença de qualidade. Isso parece demonstrar uma importante constatação desta pesquisa: a divisão rigorosa entre o político e o jurídico parece não contribuir para boa qualidade das argumentações.

Como demonstrado na fase de análise do material interno, uma boa parte dos pedidos de inconstitucionalidade foram formulados pelo político. Foi possível verificar, contudo, que existe uma forma especial e mais completa de argumentar, concretizada pelas manifestações formuladas conjuntamente entre a CONJUR e a área técnica. Como a SAL cumulava essas atribuições, as manifestações desta secretaria materializam essa vantagem.

Ainda dentro da qualidade das manifestações, pode-se perceber, ainda, a utilização de jurisprudência para fundamentar as decisões de inconstitucionalidade. No entanto, este recurso não aparece nas razões de vetos. No Parecer nº 100/2006, a SAL-MJ utiliza julgado do STJ para tratar da continuidade de serviços públicos. No PARECER/MC/CONJUR/SJL/Nº2632-6/2006, a CONJUR-MC utiliza a julgados do STJ e do STF para afastar a definição de serviços postais. Na Nota Técnica nº 130/DENOR/CGU/AGU, a

AGU utiliza julgados⁹⁹⁷ do STF para sustentar a constitucionalidade. Colhem-se, então, duas constatações aqui. A primeira é a de que ocorreu o uso das decisões judiciais nos pareceres jurídicos sobre o PL de Saneamento Básico, mas essas justificativas não aparecem nos vetos. A Casa Civil não os reconhece como razões importantes, indicando estar aqui um dos gargalos para a pouca qualidade argumentativa das razões de veto. A segunda foi perceber que, apesar da relação do tema Saneamento Básico com a pauta ambiental, o art. 225 não é usado nenhuma vez nas manifestações.

No PL sobre Mata Atlântica, o uso de jurisprudência também acontece. No parecer SAL-MJ, utiliza-se decisão do STF⁹⁹⁸ sobre a criação e definição de regras sobre conselhos, para afirmar a inconstitucionalidade formal, por ofensa à matéria reservada ao Presidente da República. Há, ainda, o uso de outro julgado⁹⁹⁹ para firmar a inconstitucionalidade do Legislativo sustar ato regulamentar. Na nota Técnica nº 108 DENOR/CGU/AGU, duas decisões do STF¹⁰⁰⁰ são utilizadas para sustentar a constitucionalidade da regulamentação. Uma sobre a possibilidade de regulamentar por lei ordinária a proteção do patrimônio nacional e outra sobre a indenização de área protegidas. Outras duas para fundamentar a inconstitucionalidade da convalidação do Decreto nº 750/93¹⁰⁰¹. Mais uma vez, estes apoios não se transformam em argumentos nas razões de veto. O único caso foi a razão nº 8 (art. 50) do PL de Mata Atlântica¹⁰⁰² que o faz referenciando um julgado antigo do STF de 1984.

No PL sobre Floresta Pública, o MMA citou julgados do STF¹⁰⁰³ para defender a autonomia entre poderes, não cabendo ao Legislativo adentrar nas

⁹⁹⁷ Cita a ADI nº 2077/BA, no item 38 do Parecer nº 90/2006 SAL-MJ.

⁹⁹⁸ Cita a ADI-MC nº 821/RS, no item 17 do Parecer nº 90/2006 SAL-MJ.

⁹⁹⁹ Cita a ADI nº 1.553-2/DF, no item 38 do Parecer nº 90/2006 SAL-MJ.

¹⁰⁰⁰ Cita a ADI nº 1.516/UF e o RE nº 134297/SP, na Nota Técnica nº 108 DENOR/CGU/AGU.

¹⁰⁰¹ Cita o RE nº 114689/DF e o RE nº 100199/SP, na Nota Técnica nº 108 DENOR/CGU/AGU.

¹⁰⁰² Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006c).

¹⁰⁰³ Cita a ADI nº 2463-MC, a ADI nº 2.733-6/ES, a ADI nº 546/DF, a ADI nº 2079/SC e ADI 1070-MC/MS, no Parecer nº 18/MMA/2006.

questões administrativas. A SAL-MJ se vale de decisão do STF¹⁰⁰⁴ para justificar a constitucionalidade da alteração promovida pelo Congresso Nacional. Também não é utilizado o argumento nas razões de veto.

No PL sobre Patrimônio Genético, é citado o antigo julgado do STF¹⁰⁰⁵ sobre a retroatividade das leis, mas como este não ajuda na tentativa de justificar a inconstitucionalidade, parte-se para o art. 225 como direito de 3º geração. Citam-se também alguns julgados do STF¹⁰⁰⁶ para justificar a inconstitucionalidade formal identificada pela área técnica. Mais uma vez, sem reflexo nas razões de veto.

As manifestações sobre o Código Florestal são, de longe, as que mais vezes usam a jurisprudência do STF. A Nota Técnica Conjunta SECEX/CONJUR nº 1/2012/MDA usa uma decisão do STF para concluir que as áreas de reserva legal não formalizadas são consideradas sem efetiva proteção ambiental e tidas como aproveitáveis e não utilizadas, caracterizando, pois, situação de descumprimento da função social¹⁰⁰⁷. O Parecer nº 65/2012 SAL-MJ vale-se de várias decisões¹⁰⁰⁸ para materializar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 836/2012 cita duas decisões¹⁰⁰⁹ do STF sobre a inconstitucionalidade do Poder Legislativo estabelecer prazo para o Executivo. O Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb cita a principal decisão sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a ADI nº 3540¹⁰¹⁰. Apesar de todo este esforço argumentativo, sustentado em decisões judiciais, isso não se transformou em razões para vetos.

¹⁰⁰⁴ Cita a ADI nº 3114/SP, no item 27 do Parecer nº 11/2006 SAL-MJ.

¹⁰⁰⁵ Cita a ADI nº 493, no item 30 do Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav.

¹⁰⁰⁶ Cita a ADI nº 4726/MC/AP e ADI nº 2443/RS, no item 39 do Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav.

¹⁰⁰⁷ Cita os MS nº 22.688, 23.370, 24.924, 24.449, 25.189 e 24.113 do STF.

¹⁰⁰⁸ Cita o MS nº 22.164, do STF, nos itens 49, 61 e 84; o ARE nº 639.337/SP, do STF, no item 57; o RE nº 134.297, do STF, nos itens 61, 68 e 84; ADI nº 2857/ES, do STF, no item 89; e o HC nº 115620/SP e HC nº 39576/BA, do STJ, no item 98.

¹⁰⁰⁹ Cita as ADIs nº 2393, 3051, 546 e 2305, do STF, no item 6 do Parecer.

¹⁰¹⁰ Cita a ADI nº 3540, no item 25 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb.

Pode-se apontar, ainda, que raros são os casos em que as manifestações jurídicas usam doutrina. Mesmo nestes, o uso se restringiu a manuais. Foram citados os manuais de José dos Santos Carvalho Filho¹⁰¹¹, Hely Lopes Meirelles¹⁰¹² e Gilmar Mendes e Paulo Gonet¹⁰¹³. Uma das únicas exceções foi o livro do Hugo Nigro Mazzilli¹⁰¹⁴. Há, ainda, o Manual de Direito do Trabalho, de Maurício Godinho Delgado, além do livro para concursos de Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo e Glaucia Barreto¹⁰¹⁵, e Cavalcanti¹⁰¹⁶. Em resumo, a fundamentação doutrinária é pobre por se resumir a manuais, que não tratam de maneira aprofundada as matérias. Mesmo nestes casos, a doutrina não transparece nas razões de veto.

Uma das poucas exceções é o Parecer nº 18/MMA/2006, que se resume a utilizar um parecer de Diogo Figueiredo Moreira Neto, encomendado pelo MMA¹⁰¹⁷, para subsidiar o PL, como base para todas as suas razões. Note-se, contudo, que o uso de citações deste parecer encomendado é tão excessivo, que a manifestação nem parece ter sido elaborada pela CONJUR-MMA, ou pela área técnica. A bem dizer, poderia ser tachada de uma manifestação de Diogo Figueiredo Moreira Neto, ante a quantidade de transcrições desse autor no Parecer nº 18/MMA/2006.

¹⁰¹¹ Cf. Nota Técnica nº 108 DENOR/CGU/AGU, CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 13 ed. Editora Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2005.

¹⁰¹² Cf. PARECER/CONJUR/CODELEGIS/GABIN/MS/JHT.

¹⁰¹³ Cf. item 39 do Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav, MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. atual, São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁰¹⁴ Cf. item 21 do Parecer nº 00357/2015/CONJURMS/CGU/AGUMAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 48.

¹⁰¹⁵ Cf. item 16 e 17 do Parecer CONJUR/MTE/nº 240/2009., Delgado, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*, 3. ed. São Paulo: LTr, 2004 e Barreto, Glaucia; Alexandrino Marcelo; Paulo, Vicente. *Direito do Trabalho*. Niterói - RJ: Impetus, 2005.

¹⁰¹⁶ Cf. item 25 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb: AVALCANTI. C. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 4. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003b. cap. 9, p. 153-174.

¹⁰¹⁷ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Parecer proferido por solicitação do Ministério do Meio Ambiente em relação ao Projeto de Lei de Gestão de Florestas Públicas. Rio de Janeiro, 5 de maio de 2005, Art. 95 do Código Civil.

Quanto à doutrina, as manifestações sobre o Código Florestal são, mais uma vez, um ponto fora da curva. Nelas, percebe-se esforço diferenciado na tentativa de melhor justificar as razões para o veto. Isso tem reflexos nos livros utilizados. Estão presentes, como fundamento doutrinário: Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Branco¹⁰¹⁸; Bessa Antunes¹⁰¹⁹; Paulo Afonso Leme Machado¹⁰²⁰; Luiz Regis Prado¹⁰²¹; Carlos Ernani Constantino¹⁰²²; Pedro Lenza¹⁰²³; José Afonso da Silva¹⁰²⁴; Luís Carlos Silva de Moraes¹⁰²⁵; Julio Mirabete e Renato Fabbrini¹⁰²⁶; Canotilho¹⁰²⁷; e Alexandre de Moraes¹⁰²⁸. Mesmo que se tenha ressalva quanto a alguns destes autores, a multiplicidade de doutrinadores deveria ser um aspecto que poderia ter impacto nas mensagens

¹⁰¹⁸ Cf. item 57 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

¹⁰¹⁹ Cf. Itens 48 e 84 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 13 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

¹⁰²⁰ Cf. Itens 89 e 100 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 19 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011 e Cf. Item 16 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb. Aqui, a CONJUR-MMA: MACHADO. Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹⁰²¹ Cf. Item 98 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: PRADO, Luiz Regis. *Direito penal do ambiente*. Meio ambiente, patrimônio cultural, ordenação do território e biossegurança (com a análise da Lei 11.105/2005). São Paulo: RT, 2005.

¹⁰²² Cf. Item 98 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: CONSTANTINO, Carlos Emani. *Delitos ecológicos*. A lei ambiental comentada, artigo por artigo. Aspectos penais e processuais penais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

¹⁰²³ Cf. Item 100 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva 2011.

¹⁰²⁴ Cf. Item 100 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1995 e cf. Item 17 do Parecer nº 310/2012/CGAJ/CONJUR/MMA/csb. Aqui, a CONJUR-MMA cita: SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹⁰²⁵ Cf. Item 113 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: MORAES, Luís Carlos Silva de. *Código florestal comentado: com as alterações da lei de crimes ambientais, Lei nº 9.605/98*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

¹⁰²⁶ Cf. Item 113 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: MIRABETE, Julio Fabbrini. FABBRINI, Renato N. *Manual de direito penal*. Parte geral. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009, v. I.

¹⁰²⁷ Cf. Item 115 do Parecer nº 65/2012 SAL-MJ: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

¹⁰²⁸ Cf. Item 9 do Parecer nº 422/2012/CONJUR-MME/CGU/AGU e item 11 do Parecer nº 974/2012/CONJUR-MME/CGU/AGU.

de veto. Mas, outra vez, não tem nenhum reflexo. Outra vez, a Casa Civil parece ser o espaço que restringe essa utilização.

Outro achado da pesquisa foi perceber que as manifestações das consultorias jurídicas, em regra, não exploram as demais racionalidades jurídicas. Limitam-se em suas manifestações ao aspecto constitucional¹⁰²⁹. Outras vezes, não conseguem nem ao menos definir se o pedido de veto é por inconstitucionalidade ou por interesse público. Há casos em que se pede o veto pela prejudicialidade¹⁰³⁰, supressão de palavras, emendas¹⁰³¹ ou mudança de termos como “poderá” para “deverá”¹⁰³². Isso tudo demonstra o quanto os pareceristas das CONJURs nem sempre compreendem o seu papel institucional nas análises de sanção e veto. O Ministro também, pois as aprova e encaminha à SUPAR.

Uma postura diferente só acontece quando a CONJUR previamente sabe da posição política do Ministério. Neste caso, parece intrigante perceber o esforço para achar argumentos que declarem o ponto de concordância inconstitucional. Nesse sentido, no PL de Saneamento Básico, a CONJUR-MC apela para a técnica legislativa, por entender, no PARECER/MC/CONJUR/SJL/Nº2632-6/2006, que o tema dos serviços postais não poderia ser tratado em uma lei de saneamento básico. O mesmo esforço aparece na Nota nº 128/2006/CGAS/CONJUR/MT. Eis, então, o assunto do parecer: *“Proposta de alteração do previsto no §2º do art. 30 do Projeto de Lei*

¹⁰²⁹ Nesse sentido, alguns exemplos: Parecer nº 422/2012/CONJUR-MME/CGU/AGU, Parecer nº 299/2015/CONJUR-MNC/CGU/AGU; Parecer nº 974/2012/CONJUR-MME/CGU/AGU. Eis o seguinte trecho, neste sentido, do item 8 do Parecer nº 0216/2015/CONJUR-MME/CGU/AGU: “Em relação aos elementos materiais da proposição, na análise perfunctória que nos é possível fazer, não se percebe qualquer elemento que macule os dispositivos com a inconstitucionalidade, não obstante se considerar que a matéria tratada — patrimônio genético — é assaz polêmica e possui elementos multidisciplinares, a demandar a atenção não somente dessa pasta, mas efetivamente de outras áreas pastas componentes da estrutura do Estado federal.” O parecerista percebe que havia outras questões a tratar, mas as evita.

¹⁰³⁰ Cf. Manifestação Conjunta juntada pelo Ofício nº 0194/2012/GABIN/MCIDADES.

¹⁰³¹ Cf. Parecer nº 293/2015/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/Iml.

¹⁰³² Cf. PARECER/CONJUR/CODELEGIS/GABIN/MS/JHT.

no 7.361, de 2006, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.” A análise jurídica, portanto, não recai sobre todo o PL, mas sim sobre o ponto delimitado pelo ministério como passível de veto¹⁰³³. Não fosse grave o suficiente a limitação sobre o objeto de análise, percebe-se que não foi apresentado nenhum argumento novo. A CONJUR-MT apenas endossa os argumentos da área técnica, esta sim, munida de argumentos jurídicos. A CONJUR-MS gasta oito páginas para descrever o que a área técnica disse e, em um parágrafo, conclui *“há óbice à sanção de alguns dispositivos do presente projeto de lei”, “uma vez que se constitui contrário ao interesse público, nos termos da manifestação da área técnica deste Ministério da Saúde”*¹⁰³⁴. O Parecer/MDIC/CONJUR/RDC/Nº 964-3.1/2006 descreve a consulta, a posição ministerial, em duas páginas, para concluir que *“não há qualquer juízo desfavorável a ser feito”* à manifestação da área técnica e não vê inconstitucionalidade. Outro exemplo é o Parecer CONJUR/MP/AC nº 0320.6.9/2006, sobre o PL de Floresta Pública, que se restringe a reafirmar os argumentos da área técnica, e ao cabo conclui *“pela pertinência do veto defendido pela Secretaria de Orçamento Federal por inconstitucionalidade. Acrescente-se, ainda, as razões de interesse público expostas.”* O Parecer nº 00632/2015/CONJUR-MDIC/CGU/AGU, sobre o Patrimônio Genético, também concorda com a área técnica sobre o pedido de veto e conclui: *“Destarte, secundando o posicionamento técnico da Secretaria de Inovação desta Pasta, esta CONJUR advoga o veto dos § 3º e 4º do art. 13 do Projeto de Lei no 7.735/2014 (nº 2/15, no Senado Federal) e, por meio deste Parecer, apõe o “visto” ao Projeto ora submetido à análise, restando apenas o “aprovo” ministerial.”*

O Parecer nº 0303-3.1/2012/WO/CONJUR/MDIC, após transcrever as razões da área técnica, em um parágrafo (item 10) diz que o veto também seria

¹⁰³³ Há muitos exemplos de manifestações jurídicas restritas aos pontos apontados pela área técnica. Nesse sentido, ver: Parecer nº 00376/2015/CONJUR-MDA/CGU/AGU.

¹⁰³⁴ Cf. Parecer nº 541/2012/FB/COGEJUR/CONJUR-MS/CGU/AGU.

por inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da separação de poderes. Isso porque “o legislativo estaria se imiscuindo nas tarefas afetas ao Poder Executivo” ao impedir que o Brasil cumpra o seu compromisso internacional com a Mudança do Clima, com a redução do desmatamento. Na conclusão do parecer, contudo, não reafirma o pedido de inconstitucionalidade e se resume a fazer o “visto”.

O Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav vai além e deixa expresso que só pode se manifestar sobre os pontos indicados pela área técnica. Após uma demanda expressa da área técnica¹⁰³⁵, neste sentido, responde:

5. Preliminarmente, cumpre salientar que não compete a esta CONJUR dizer sobre o mérito do que deve ou não ser objeto de veto, mas, tão somente, nos termos da Lei Complementar nº 73/93, contribuir com análise e assessoramento jurídico sobre os pontos que lhe são dados para manifestação.

No conteúdo, esmiúça a defesa da área técnica, repisando os mesmos óbices e complementa-os com uma inconstitucionalidade pautada no princípio administrativo da eficiência¹⁰³⁶ (art. 37 da CF), na vedação ao prejuízo do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (art. 5º, inc. XXXVI, da CF) e reforça a inconstitucionalidade formal apontada anteriormente pela área técnica.

Na manifestação híbrida do MCIDADE¹⁰³⁷ sobre o Código Florestal, há uma parte restrita ao jurídico. Nela, além de ressaltar a conveniência e a oportunidade, resta consignado que “quanto ao aspecto material, esta Consultoria examina, conforme já ressaltado, apenas os artigos tratados pelos setores técnicos do Ministério das Cidades”. Nesta oportunidade, contraditoriamente, parece interessante o argumento de desconstrução da argumentação da área técnica, em uma mesma manifestação. Nesse sentido,

¹⁰³⁵ Nesse sentido, o item 2 do Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav: “Por meio da Nota nº 20/2015/DPG/SBF/MMA, oriunda da Secretaria de Biodiversidade e Florestas pontuou-se os artigos do texto que denotam necessidade de veto por parte da Presidência da República, solicitando-se manifestação da CONJUR a tal respeito, com a finalidade, inclusive, de fundamentar juridicamente o posicionamento adotado.”

¹⁰³⁶ Cf. item 16 do Parecer nº 228/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/pav.

¹⁰³⁷ Cf. Manifestação Conjunta juntada pelo Ofício nº 0194/2012/GABIN/MCIDADES.

consta, na mesma manifestação: “No que concerne ao art. 40, §§ 7º e 8º, esta CONJUR entende que, além de não existir vício referente à constitucionalidade das referidas normas e que, do ponto de vista jurídico, não é factível a ocorrência do conflito interpretativo destacado pela área técnica.” Há, portanto, clara contradição (entre o político e o jurídico) dentro da mesma manifestação híbrida.

As manifestações jurídicas muitas vezes apresentam também conteúdo dúbio. Exemplo disso é a manifestação da PGFN, no PL de Floresta Pública, o Parecer PGFN/CAF/nº 320/2006. Nele, o parecerista conclui que não chega a existir vício de inconstitucionalidade, o que pode tornar o dispositivo aceitável a depender de como ele for interpretado. A pergunta que se coloca, então é: Como uma manifestação como esta pode ajudar na decisão sobre sanção e veto? Isso depende de quem interpreta? Esse não seria o papel da CONJUR?

No PL sobre a pesca, a SAL-MJ inova ao explicar que existe uma divergência¹⁰³⁸ sobre a inconstitucionalidade do Poder Legislativo definir norma autorizativa sobre a administração pública federal. Então, depois de fazer esse apontamento no parecer, afirma que, antes da tomada de uma decisão, o melhor seria aguardar a oitiva das pastas de mérito. Em suma, deixa de decidir sobre a inconstitucionalidade formal, por conta do mérito.

Parece difícil entender o que se pretendia argumentar no PARECER/CONJUR/MPS/Nº 291/2009. Aqui, o jurídico inicialmente discordou do pedido de veto da área técnica, por inconstitucionalidade e interesse público. Após discorrer que a legislação previdenciária não se confunde com a pesqueira, conclui: “Nesse contexto, pois, partindo do pressuposto de que o projeto de lei sob análise não trata de matéria de previdência social, não se afigura correto o veto que foi proposto pela douta SPS.” Acontece que, na frase seguinte, diz o seguinte:

Todavia, a se admitir o contrário, ou seja, que a legislação tratará de previdência social, ou como defende a SPS, que no mínimo trará repercussões negativas para o RGPS, a única

¹⁰³⁸ Cita a ADI nº 1955/RO, ADI nº 3394/AM e ADI-MC nº 2304/RS e o RESP nº 993/RJ, no item 29 do Parecer nº 50/2009 SAL-MJ.

conclusão possível diante do sistema jurídico seria o veto, por motivo de inconstitucionalidade e de contrariedade ao interesse público.

Ora, o veto da área técnica estava certo ou errado? Ao que parece a CONJUR-MPS não sabe responder. Pode ser que sim. Pode ser que não. Dessa forma, as manifestações jurídicas não contribuem, de fato, com os debates. Para tornar a coisa ainda mais complexa, o parecer termina com a seguinte conclusão:

Ante o quadro, à luz do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), ressalvando-se as questões de mérito da matéria, notadamente os pontos estranhos à seara jurídica, bem assim a competência da douta Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República para exame conclusivo sobre a juridicidade dos projetos de ato normativo, nos termos do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, salvo melhor juízo, opina-se no sentido da inexistência de obstáculo jurídico-constitucional ao prosseguimento do processo de sanção ao projeto de lei sob análise, considerando ainda os termos do pronunciamento da área técnica deste Ministério, consubstanciado na Nota CGLN nº 121/2009, de 23.6.2009.

Parece até que a CONJUR teve medo de externar uma posição jurídica, o que torna a sua participação pouco relevante para o desfecho da sanção e do veto. Observe-se que só neste fecho da manifestação, o parecerista faz as seguintes ressalvas: às questões de mérito, à competência da SAJ, ao eventual melhor juízo, e ao pronunciamento da área técnica do Ministério. A manifestação jurídica da CONJUR parece ser a última razão que merece uma atenção.

Outro exemplo está na manifestação híbrida do MCIDADES sobre o Código Florestal. Após a área técnica construir um argumento de veto, por tratamento diferenciado entre o público e o privado na concessão, na mesma manifestação, o jurídico aborda o ponto para concluir que *“diante da mencionada dúvida técnica, seria aconselhável que o PL em exame fosse mais específico em relação aos demais prestadores de serviços públicos, evitando-*

se, assim, *controvérsias jurídicas*.”¹⁰³⁹ Ora, o que significa ser mais específico? Qual a contribuição dessa afirmação em um processo de sanção ou veto?

O parecer nº 405/2012/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/ImI passa todo o seu conteúdo questionando se o termo “pesquisa”, referida no texto, restringe-se à questão da qualidade ambiental. Segundo a CONJUR-MCTI “*revela-se preocupante*” a associação feita entre pesquisa científica e recursos ambientais, pois o cerne da preocupação jurídica está na influência sobre a regulamentação de patrimônio genético. Parece uma pena que a manifestação jurídica não acompanhe a preocupação da área técnica, com colocações e dados em uma visão conservacionista do tema ambiental. O primeiro pedido de veto (alínea “g” do inc. X do art. 3º) é para evitar “*mais entraves do que estímulos ao desenvolvimento científico e tecnológico do país.*” O segundo (alínea “h” do inciso X do art. 3º) é para evitar confusão com MP nº 2.186-16, de 2001, sobre patrimônio genético.

Outro caso da PGFN é ainda mais grave. Em primeiro lugar, o Parecer PGFN/CJU nº 2.546/2006, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, concluiu em 15 de dezembro que o PL sobre Saneamento Básico “*possui idoneidade quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa*”. Ocorre que, em 21 de dezembro, ao transcrever a manifestação do Tesouro Nacional que identificou duas inconstitucionalidades na dispensa da licitação para catadores e para a renovação das concessões, a PGFN muda de opinião. O mesmo órgão passa, então, a transcrever vários artigos da Constituição, para dizer que a primeira dispensa – a dos catadores - é constitucional, ante a dignidade da pessoa humana. A segunda é inconstitucional, de maneira “ululante”, conforme expresso no parecer, por ofensa ao art. 175 da Constituição. Ora, cinco dias antes não havia inconstitucionalidade e agora ela parece ser ululante. Eis o papel desempenhado na análise jurídica.

¹⁰³⁹ Cf. Manifestação Conjunta juntada pelo Ofício nº 0194/2012/GABIN/MCIDADES.

O conteúdo dos pareceres também não ajuda a construir uma credibilidade nas manifestações jurídicas. Como esclarecido, diante de manifestações apenas formais (relatório, síntese da consulta, descrição sobre o que trata a lei e conclusão), foi necessário criar uma nova categoria: as manifestações sem justificativa. São aqueles em que a posição política ou jurídica é tomada sem qualquer justificativa. Dessas, salta aos olhos a quantidade de casos jurídicos. De dezessete casos identificados, nove são jurídicos.

Quando se decide parar e observar o conteúdo das manifestações, a credibilidade sobre a contribuição do jurídico decresce.

O PARECER/CONJUR/MTE nº 733/2006, por exemplo, possui várias páginas com as suas informações retiradas do site do MTE e quando parece adentrar na discussão jurídica, restringe-se a afirmar que se trata de questão de conveniência e oportunidade. Desenvolve uma manifestação de quatorze páginas que só fala do jurídico quanto à incompatibilidade com a LRF, em um parágrafo. Percebe-se, com este exemplo, a pobreza argumentativa das manifestações.

Parece indispensável concluir, com pesar, que as consultorias jurídicas nem sempre parecem entender a função lhes cabe na avaliação da sanção e veto. Prova disso é a manifestação da CONJUR-MS, no PARECER/CONJUR/CODELEGIS/GABIN/MS/JHT. Nesse sentido, na parte de análise formal do parecer, consta o seguinte:

Nos termos do inciso XXI do Decreto nº 4.176/2002, o texto do ato deve ter dezoito centímetros de largura, com margem esquerda de dois centímetros e direita de um, ser digitado em "Times New Roman", corpo 12, em papel de tamanho A4 (vinte e nove centímetros e quatro milímetros por vinte e um centímetros).

A epígrafe deve conter a data, a numeração e a denominação, devendo ser grafada em letras maiúsculas, de forma centralizada, em negrito e com data escrita por extenso.

No preâmbulo, caso haja a sanção do Presidente da República, deverá ser grafado da seguinte forma: "O Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte:"

Importante enfatizar que penúltimo inciso, alínea ou item deve-se utilizar as conjunções "e" ou "ou", conforme a seqüência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva. No caso concreto, deve ser aplicada esta técnica no art. 20, art. 30, art. 70, art. 90, art. 11, art. 12, art. 14, art. 15, art. 16, art. 19, art. 21, art. 22, art. 23, art. 27, art. 28, art. 29, art. 30, art. 31, art. 35, art. 36, art. 38, art. 47, art. 48, art. 49, art. 50, art. 52 e art. 53 do projeto de lei.

Convencionou-se que o fecho dos atos legislativos haveria de conter o local e a data, bem como referência a dois acontecimentos marcantes de nossa História: a Declaração da Independência e Proclamação da República.

Ao final do projeto de lei, a assinatura da autoridade competente deve ser escrita em letras maiúsculas, sem negrito e de forma centralizada.

Surpreende que a manifestação da CONJUR-MS pretenda revisar a técnica legislativa do autógrafo, com várias sugestões sobre a largura da margem, o tamanho da fonte, a assinatura da autoridade. A parte mais inusitada é a que explica como o Presidente da República deve escrever a sanção do PL. Há de se ressaltar que, diante de manifestações como essa, fica prejudicada a atenção a ser dada pela Casa Civil e pelo Presidente da República sobre o opinativo jurídico. Ao adentrar na avaliação jurídica, a CONJUR-MS defende que problemas como imprecisão conceitual na lei, identificada pela área técnica, são de mérito, referindo-se à conveniência e à oportunidade. Não há nada de jurídico, segundo a CONJUR, em um conceito legal que será impreciso e de difícil aplicação. O desafio de interpretá-lo parece estar alheio às atribuições da CONJUR.

Em outro trecho, o que parece muito contraditório, a manifestação da CONJUR-MS pede que seja *"retificado um dos dispositivos"* e, para outros dois, pugna pela *"modificação do dispositivo, para que se torne mais claro e preciso"*. A CONJUR-MS pugna pela alteração de dispositivos do PL porque são imprecisos e de difícil aplicação. No item 11 do parecer, fala que o termo *"poderá"* deverá ser substituído por *"poderá"*. No item 16 propõe a substituição

de parte do texto. Tudo isso na decisão de sanção e veto? Como? O melhor mesmo é a conclusão do parecer:

Ante o exposto, e restrito ao exame dos aspectos jurídico-formais da consulta formulada, abstraídas as questões técnicas, inclusive as de oportunidade e conveniência, as quais são alheias à competência de análise desta área jurídica, conclui-se que o instrumento deve ser retificado.

Ora, se a CONJUR-MS faz uma manifestação ensinando técnica legislativa e retificações de um PL na fase de sanção e veto, fica difícil qualquer argumento jurídico ter acolhida. Note-se, inclusive, que esta manifestação jurídica foi aprovada pelo Ministro da Saúde, o que reforça o descaso com a decisão sobre a sanção e veto. Não se trata, infelizmente, de um caso isolado. Na Nota nº 275/2012/CONJUR-MT/CGU/AGU:CGT/rmf, nada foi dito sobre o mérito, concentrando-se o esforço na forma:

10. Quanto ao Projeto em análise, esta CONJUR/MT ressalta que deverá atender as disposições do Decreto no 4.176, de 28 de março de 2002, que "estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências".

11. Ainda com observância no Decreto nº 4.176, de 2002, em especial no art. 23, inciso II, alínea "g", informamos que não foi observado que, após o ponto e vírgula, deveria ser utilizada a conjunção "e" ou "ou" nos penúltimos incisos ao longo do Projeto de Lei em análise.

12. Outrossim, caso possível, solicitamos que a área técnica avalie o presente Projeto de Lei, em especial: (i) a íntegra dos artigos 7º, 8º, 59 e 61; (II) o inciso VIII, alínea "b" (utilidade pública) e inciso XIX (leito regular), ambos do art. 3º; e (iii) o parágrafo 8º do inciso II do art. 12.

Em suma, a CONJUR-MT parece identificar quais são os pontos passíveis de análise, mas prefere se restringir a questões formais de técnica legislativa.

Na única manifestação da SAJ localizada, a Nota SAJ nº 1.765-A/2012-FTD, não houve inovações. A fundamentação jurídica espelha parte das considerações das manifestações jurídicas dos ministérios, restringindo-se aos

pontos aceitos como veto presidencial. Seu conteúdo, portanto, não colaborou com uma mudança de perspectiva sobre a participação do jurídico no processo.

A avaliação do conteúdo jurídico das manifestações, permitiu concluir que há um padrão das manifestações jurídicas que, em regra, não apresenta argumentos para a decisão de sanção e veto. Há também conteúdos dúbios, contraditórios, e até limitados a citação de artigos da Constituição, como se a análise jurídica se restringisse a esse aspecto.

Pode-se perceber, contudo, que quando as manifestações são híbridas, juntando as manifestações políticas e jurídicas, os resultados parecem melhores. Note-se que não se pretende defender um incentivo aos pareceres que apenas endossam o que foi dito pela área técnica, mas sim àqueles que foram construídos junto com a área técnica. Alguns exemplos disso são o parecer da CONJUR-MMA, no caso da Mata Atlântica, além do Parecer MME sobre a mudança do Clima. Há um trabalho que, apesar de delimitar o que é jurídico e político, alia a forma de argumentar nestas duas searas.

Outro resultado importante foi perceber a simplificação dos argumentos tomada como prática pela Casa Civil¹⁰⁴⁰. Trata-se, aqui, de uma questão de praxe, que parece indicar que quanto menos for dito, melhor. Em muitos casos, existiam bons argumentos jurídicos, embasados em artigos científicos, doutrina, e em decisões judiciais, mas isso não se transformou em argumentação para os vetos. Os dados técnicos, diferentemente, têm maior permeabilidade nas razões. Vê-se, então, que a SAJ, apesar de jurídica, prefere os argumentos políticos. Há, então, nesta seara, uma oportunidade de mudar um comportamento institucional e melhorar a apresentação de justificativas. A resposta parece estar em uma melhoria das manifestações das CONJURs e uma abertura da SAJ e da SUPAR/SRI quanto à utilidade destes argumentos. A qualidade

¹⁰⁴⁰ Foi pontuado, na fase externa, o quanto as primeiras mensagens de veto detinham uma melhor qualidade argumentativa, com destaque para as razões do PL de Educação Ambiental. Essa ressalva, contudo, não cabe na fase interna já que o material analisado externa e internamente data de 2002 a 2016. Neste período, o padrão de manifestações sintéticas prevaleceu.

argumentativa – tanto dos subsídios como das mensagens - parece ser um espaço passível de avanços.

CONCLUSÃO

Como anunciei na introdução, além de pesquisadora faço parte do contexto ambiental. Sinto-me corresponsável pelo ar que respiramos, pelas árvores, pela implementação da Constituição verde e de uma sustentabilidade possível. Espero, com esta tese, contribuir com a materialização de uma pauta nem sempre visível aos olhos, a ambiental.

Para responder às perguntas formuladas, no primeiro capítulo esmiucei o significado da Constituição verde de 1988. Defendo que o Brasil faz parte de um processo de esverdear constitucional e que existem benefícios a serem extraídos disso. Apresentei, então, oito benefícios materiais dentro de uma dogmática ambiental brasileira. São eles: a) o estabelecimento de um regime de exploração limitado e condicionado, pautado no equilíbrio ambiental; b) a ecologização da propriedade, rural e urbana, e da sua função social; c) a proteção ambiental autônoma, como direito fundamental, orientada pelo princípio da solidariedade, protegida como cláusula pétrea e parte do núcleo essencial do ordenamento jurídico brasileiro; d) o dever de agir estatal e a legitimação da sua atuação; e) a redução da discricionariedade administrativa, com possível responsabilização; f) a transparência e a ampliação da participação social; e g) o reconhecimento de uma hermenêutica ambiental, com princípios ambientais. Decisões do STF endossam esses benefícios, o que se materializou no Estado de Direito Ambiental.

Encontrei, ainda nessa parte, um espaço para fazer uma crítica percebida na sala de aula e nos livros de Direito Ambiental. Os argumentos da dogmática ambiental brasileira parecem fazer um discurso restrito a quem é da área. Uma fala dos ambientalistas para os ambientalistas. Por meio de uma diferenciação entre o Estado de Direito Ambiental e o Estado de Direito da Natureza, defendi uma concentração de forças no primeiro. Preguei uma estrutura normativa dogmática da proteção ambiental que demanda, na tomada de decisão, independentemente de ser pública ou privada, a consideração do interesse do

meio ambiente equilibrado, do qual o homem depende e faz parte, em igualdade com as questões sociais e econômicas, ante o valor axiológico-fundante da sustentabilidade possível.

Os resultados da pesquisa demonstraram o quanto esse enfoque é necessário. Com a Constituição de 1988, abriu-se a possibilidade de uma interpretação constitucional ambiental, o que deveria ter concretos efeitos nos vetos. Apesar disso, a avaliação empírica das razões de vetos demonstrou que em apenas nove casos se utilizou – mesmo que indiretamente – como razão de veto a proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em apenas uma razão de veto há a citação expressa do art. 225 da Constituição de 1988. Nenhuma delas materializou a sustentabilidade possível.

Nos vetos ambientais analisados, o art. 225 não aparece como suficiente nem ao menos para sustentar sozinho um veto por inconstitucionalidade, conjugando-se, em todos os casos, com argumentos de interesse público (políticos ou jurídicos). No âmbito interno, percebi que a utilização do art. 225 ocorre bastante (59 vezes), mas restrita à transcrição do dispositivo, não apresentando-se argumentos para justificá-la. Parece ser algo autoevidente aos olhos das manifestações jurídicas. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, contudo, encontrou espaço nas manifestações política e híbridas. Aqui, podem-se identificar alguns dos sentidos dogmáticos defendidos (ecologização da propriedade, direito fundamental, hermenêutica ambiental e equilíbrio ambiental), mas isso, infelizmente, não espelhou seus efeitos nas razões de veto. A Casa Civil parece obstar esse incremento de argumentos.

Apenas três subsídios materializaram o Estado de Direito Ambiental, pautado na sustentabilidade possível. Ao invés de identificar isso como um resultado ruim, eu o percebo como um primeiro passo para um processo de batalha por sua implementação. Um lugar de onde começar. Nos vetos e seus subsídios, portanto, o art. 225, e a Constituição verde pautada na sustentabilidade possível, parece não surtir os efeitos conquistados em decisões judiciais. Reforço, portanto, a conclusão de que a doutrina ambiental precisa

participar deste debate de concretização do Estado de Direito Ambiental, no processo legislativo do Poder Executivo, que não se encontra garantido. Há muito o que fazer para alcançar a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do valor sustentabilidade possível. Pretendi mostrar o desafio e encorajar adeptos a essa empreitada.

No segundo capítulo fiz uma revisão sobre as correntes ambientalistas, e o desenvolvimentismo, para avaliar como a política ambiental se manifestava nos vetos e nos subsídios. Desenvolvi um resgate desses conceitos, atualizando-os para os dias de hoje. O código-vivo que surgiu da leitura das razões de veto complementou as características das correntes ambientais e do desenvolvimentismo, para o objeto de pesquisa. Como resposta, percebi que mais da metade (58%) dos argumentos não se pauta em questões de interesse público ambiental. Pode-se, então, responder que a maioria dos argumentos jurídicos e políticos produzido pelo Poder Executivo no processo legislativo ambiental após a promulgação da Constituição de 1988 é de racionalidade jurídica. Nas razões de veto (fase externa), predominaram as pragmáticas (35%), mas nas manifestações de subsídios (fase interna), o jurídico-formal dominou os argumentos (73%).

Mas, ao restringir minha preocupação ao interesse público não-jurídico, evidenciei que a maioria (40%) das razões de veto políticas são desenvolvimentistas. A análise das razões internas reafirmou isso, já que a maioria dos argumentos (42%) também é desenvolvimentista. Fiquei especialmente impressionada por esse viés transparecer até mesmo na atuação do MMA, que deveria ser o principal defensor da pauta ambiental. A avaliação do custo econômico, da segurança jurídica para o empreendedor, da necessária produção econômica e dos reflexos no erário, eventualmente decorrente das judicializações, são alguns dos argumentos que vencem o embate de forças e fazem o desenvolvimentismo prevalecer, mesmo na atuação do MMA. Além disso, ficou evidente um protagonismo do MF, com atuações extraoficiais, mas bastante efetivas.

A fase externa demonstrou um protagonismo do MMA (65 vetos acolhidos), que se confirmou internamente (doze pedidos jurídicos, catorze políticos e 39 híbridos, tendo sido acolhidos dez jurídicos, nove políticos e onze híbridos). Isso, contudo, não representou maior proteção ambiental. A atuação do MMA, salvo no caso da Mata Atlântica, parece vacilante quanto à defesa ambiental. Mesmo no Código Florestal, que pareceria uma oportunidade perfeita, o MCTI é quem assumiu a pauta e apresentou as principais razões para evitar retrocessos, por meio da edição da MP nº 571. Essa atuação MMA confirma aquilo que transparecia na contextualização das políticas públicas ambientais desenvolvida no capítulo 2. A participação do Governo Lula, nos pedidos de vetos, reforçou o quanto sua gestão foi marcada por medidas desenvolvimentistas. O período Dilma Rousseff, em que a maioria dos reveses na pauta ambiental ocorre, a atuação do MMA reafirmou o desenvolvimentismo.

No capítulo 3, busquei reinserir a discussão legislativa na Teoria do Direito. A premissa deste trabalho foi a desjudicialização do Direito, o que foi possível com a ajuda de Manuel Atienza e de Jeremy Waldron. Percebi que as razões de veto são relevantes para o Direito, visto que 20,75% dos projetos de lei no período (2000 a 2016) sofreram vetos totais ou parciais. O jurídico, e os seus bons argumentos, permanece sendo um tema central para os vetos e seus subsídios. Identifiquei, na análise quantitativa, uma predominância de argumentos por interesse público (72%), em detrimento do concomitante interesse público e inconstitucionalidade (23,6%) e dos restritos à inconstitucionalidade (6,4%). Havia, portanto, no âmbito dos vetos ambientais, um desprestígio dos argumentos constitucionais em relação aos argumentos por interesse público. Na fase interna, números parecidos foram identificados. Mas percebi, aqui, que os pedidos restritos à inconstitucionalidade (17%) tiveram menor acolhida presidencial. Tentei, então, entender o porquê.

Na fase interna, observei os números das manifestações e notei que a diferença numérica não era substancial entre as manifestações políticas (58), jurídicas (41) e híbridas (15). O jurídico tinha participação no processo, mas não

detém o mesmo espaço do político. Isso transpareceu não só na forma de consultar os ministérios, pela SUPAR/SRI, ao pedir o “visto” das CONJURs, mas também na atuação da Casa Civil, ao conferir um prazo bastante reduzido. Percebi, então, que ouvir o jurídico não interessava tanto a quem organiza o processo de tomada de decisão do veto. No entanto, esta atitude em parte encontrava respaldo na pobreza argumentativa das CONJURs.

A avaliação do conteúdo jurídico das manifestações me permitiu concluir que parte das manifestações jurídicas (nove delas) nem ao menos apresenta argumentos para a decisão de sanção e veto. Nelas, percebi conteúdos dúbios, contraditórios, e frequentemente limitados à transcrição de artigos da Constituição, como se a análise jurídica se restringisse a esse aspecto. As inconstitucionalidades seriam autoevidentes. Muitas vezes, o parecerista demonstrou uma carência de treinamento jurídico adequado, ao pedir para alterar palavras ou fazer ajustes de redação em fase de sanção e veto. Apontei, ainda, que muitas manifestações jurídicas se resumiam a endossar a posição do ministério. Outras buscavam encontrar uma inconstitucionalidade para colaborar com as objeções técnicas do político. Percebi que há um processo que se retroalimenta. Se por um lado, não se dá espaço ao jurídico para contribuir com o processo, de outro, o jurídico, ao fazer manifestações que não contribuem com o debate, reforça este papel.

Reconhecer o problema qualitativo das manifestações jurídicas foi passo necessário na construção de uma resposta para as perguntas desta tese. Para contribuir com a mudança deste quadro, desenvolvi no capítulo 3 um modelo de análise e avaliação jurídica, pautado em Manuel Atienza, com cinco níveis de racionalidade: i) linguístico; ii) jurídico-formal; iii) pragmático; iv) teleológico; e v) axiológico-fundante. Parece-me que o conteúdo destes níveis pode contribuir com a percepção de que o papel da argumentação jurídica não se restringe ao constitucional. Ao perceber a complexidade desses níveis, as CONJURs podem contribuir, especialmente em formulações híbridas (entre o jurídico e o político), na construção dos argumentos jurídico-formais (73%) articulados. Podem

aumentar a qualidade daquilo que é elaborado na prática atual, majoritariamente, pelo político. Os níveis da racionalidade jurídica podem incrementar a qualidade argumentativa dos vetos, o que certamente também ensejará efeitos nas razões de constitucionalidade.

Nas razões de veto do Poder Executivo, mesmo que não exista nenhuma institucionalidade para definir estes parâmetros e a relação entre os níveis, com a ajuda de Manuel Atienza foi possível perceber que algumas razões de veto desenvolvem uma preocupação linguística (comunicação), conjugada com a racionalidade lógico-jurídica (coerência e sistematicidade dentro do sistema jurídico), junto com argumentos pragmáticos (viabilidade de concretude após a sanção). Nas manifestações internas, no entanto, essa articulação não transpareceu. Cada Ministério e CONJUR atua de uma maneira díspar. Não existe nenhum padrão na forma de argumentar, o que parece um problema.

Dos trinta vetos ambientais por inconstitucionalidade – exclusiva e concomitante com o interesse público – vinte são de natureza material e dez formais. Quando observei a realidade exclusivamente inconstitucional, composta por seis vetos, percebi que cinco eram por inconstitucionalidade formal. Notei como resultado uma prevalência dos argumentos formais em detrimento dos materiais. Há apenas um veto exclusivamente material, o que demonstra o quanto a força constitucional não prevalece no âmbito do processo legislativo dos vetos. E mesmo este veto não se centrou no *caput* do art. 225. Logo, a análise externa mostrou que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado só possuiu força para ensejar um veto se conjugado a razões de interesse público.

Ao incrementar a qualidade da argumentação interna, pode-se contribuir com uma mudança. As manifestações jurídicas podem ampliar o seu espaço argumentativo, deixando de se resumirem à constitucionalidade. Em outras palavras, os níveis de racionalidade jurídica do modelo proposto nesta tese me ajudaram a perceber que a separação entre o jurídico e o político faz menos sentido que o esperado. Os agentes, políticos e jurídicos, podem trabalhar em

coordenação. Para isso, as manifestações das CONJURs precisam perceber que podem contribuir com a decisão de sanção e veto. Subsídios como o da Mudança do Clima, do MME, e de Florestas Públicas, do MMA, demonstraram que a atuação híbrida (políticas e jurídica) pode melhorar a qualidade argumentativa. Ao acoplar as razões jurídicas e políticas, esses pareceres trouxeram argumentos mais consistentes e que ensejaram mais vetos. Eis um dos achados desta pesquisa: a viabilidade de uma reaproximação entre o político e o jurídico, neste aspecto.

Ainda no capítulo 3, foi necessário desmistificar uma noção de separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, na decisão do veto. A análise interna atestou o quanto a participação dos ministérios é relevante na decisão presidencial. Todas as decisões de veto nos PLs de Saneamento Básico, Florestas Públicas, Mudança do Clima, Pesca, Mata Atlântica, Patrimônio Genético e Código Florestal correspondem a pedidos de ministérios, o que reforça o presidencialismo de coalizão brasileiro. As negociações internas atestaram que o Poder Executivo domina sim a pauta parlamentar. Observar apenas as iniciativas legislativas (catorze iniciativas do Poder Executivo e catorze parlamentares) não transpareceria a real dimensão da influência presidencial nestes processos. Exatamente por isso, pode-se, por meio da junção da pesquisa interna e externa desta tese, concluir que o Poder Executivo é desenvolvimentista, avesso à Constituição verde e à sustentabilidade.

Contudo, ao invés de parar aqui o diagnóstico do problema, defendo que o Poder Executivo pode apresentar argumentos mais racionais e mais bem fundamentados para os seus vetos. Pode rever a sua postura quanto ao interesse público ambiental e à aplicação da Constituição verde. Isso exige uma mudança de cultura, o que esta tese pretendeu incentivar. O primeiro tijolo foi colocado aqui. A mudança exigida, contudo, não se limita à atuação dos CONJURs e dos Ministérios. É preciso rever o déficit de transparência identificado na Presidência da República, com destaque para a atuação da SAJ. Mesmo nas manifestações com melhores e mais extensas razões, como o

Parecer CONJUR/MME nº 615/2009, que na verdade é híbrido, a razão de veto nº 1 da Mudança do Clima não reflete o seu conteúdo. Percebi, então, que na Casa Civil acontece a simplificação dos argumentos que são levados para o Congresso Nacional e para a sociedade. Nada de doutrina, nada de jurisprudência. Há pouco interesse em transmitir a mensagem, explicar a coerência do ordenamento, a finalidade pretendida, os efeitos concretos ou o fundamento axiológico-fundante da decisão presidencial. Não se pretende convencer ninguém, o que diminui a legitimidade dessa decisão. Seria, contudo, mais transparente e mais interessante que as manifestações técnicas dos ministérios e das CONJURs fossem encaminhadas ao debate público. Com isso, ganhar-se-ia em transparência e em melhores razões para fundamentar a decisão.

Espera-se, com essa sistematização e interpretação dos dados dos vetos e de seus subsídios em matéria ambiental contribuir para a transparência do processo legislativo, em um constante aprimoramento do Direito. A decisão legislativa impacta na aplicação do Direito. A partir da apresentação de que existe um desprestígio dos argumentos constitucionais, em matéria ambiental, e uma forma prevalente de se construir a argumentação dos vetos, espera-se lançar olhos críticos a essa forma de atuação e permitir uma mudança de paradigma para os próximos vetos ambientais.

Nesta tese, apresentei um campo a ser explorado pelo Direito (as razões de veto e os seus subsídios na tomada de decisão presidencial), identifiquei uma deficiência nesta atuação (na prática das CONJURs e na atuação da Casa Civil e da SRI) e apresentei um instrumento hábil a contribuir na revisão dessa prática (o modelo de análise e avaliação da argumentação jurídica dos vetos). Espero, com este trabalho, ter convencido mais gente a seguir nesta empreitada indispensável de concretizar o Estado de Direito Ambiental, pautado na sustentabilidade possível. Toda ajuda será muito bem-vinda.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. **A separação de poderes e as medidas provisórias em um estado democrático de direito**. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2014/03/11/osciclos-do-presidencialismo-de-coalizacao/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. São Paulo: Saraiva, 2002.

ADEODATO, João Maurício. Retórica como metódica para estudo do direito. **Revista Sequência**, Santa Catarina, n. 56, p. 55-82, jun. 2008.

AFONSO, Cintia Maria. **Sustentabilidade** – Caminho ou utopia? São Paulo: Annablume, 2006.

AGUILÓ REGLA, Josep. Sobre el constitucionalismo y la resistencia constitucional. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 26, p. 289-317, 2003. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10077/1/doxa26_15.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

AGUILÓ REGLA, Josep. **Sobre Derecho y argumentacion**. Palma: Leonard Muntaber Editor, 2008.

AGUILÓ REGLA, Josep. **El arte de la mediación**. Argumentación, negociación y mediación. Madrid: Trotta, 2015.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. The origins of presidential conditional agenda-setting powers in Latin America. **Latin America Research Review**, Austin, v. 40, n. 2, p. 3-26, 2005.

ALMEIDA, Dean Fabio Bueno de. **Direito Socioambiental: o Significado da Eficácia e da Legitimidade**. Curitiba: Juruá, 2005.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquemático**. 5. ed. São Paulo: Método, 2014.

AMADO, Juan Antonio García. Es realista la Teoría de La Argumentación Jurídica? Acotaciones Breves a um Debate Intenso. **Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, n. 33, p. 441-450, 2010.

AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, jun. 2006. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414005282381>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. **O presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito**. 1999. Texto apresentado no Seminário Internacional sobre Formas de Gobierno en América Latina, Cidade do México, UNAM, 1999.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ARAGÃO, Alexandra. O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os limites do Planeta. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 20-37.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. 334 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. 486 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ARMADA, Charles Alexandre Souza. O estado socioambiental de direito brasileiro e a concretização multidimensional da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 1, edição especial de 2015. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7164/4063>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

ATIENZA, Manuel. **A Argumentação Jurídica e o Direito Contemporâneo**. 2015. Curso promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília no âmbito do Programa Escola de Altos Estudos – EAE financiado pela Capes. Brasília, 31 ago. 2015.

ATIENZA, Manuel. Argumentación y legislación. In: MENÉNDEZ, Aurelio Menéndez (Dir.). **La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho**. Madrid: Civitas, 2004a. p. 89-112.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.

ATIENZA, Manuel. **Curso de Argumentação Jurídica**. Tradução de Cláudia Roesler. Curitiba: Alteridade, 2017.

ATIENZA, Manuel. **Curso de Argumentación Jurídica**. Madri: Torta, 2013.

ATIENZA, Manuel. **Las razones del derecho**. México: UNAM, 2004b.

ATIENZA, Manuel; CRUZ, Paulo Márcio. Direito e Estado. In: CRUZ, Paulo Márcio; ROESLER, Claudia Rosane (Org.). **Direito & Argumentação no Pensamento de Manuel Atienza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 133-183.

ATIENZA, Manuel; FERRAJOLI, Luigi. **Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho**. México: UNAM, 2005.

ATIENZA, Manuel; MELO, Oswaldo Ferreira de. Sobre o âmbito da Política Jurídica. In: CRUZ, Paulo Márcio; ROESLER, Claudia Rosane (Org.). **Direito & Argumentação no Pensamento de Manuel Atienza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 185-190.

ATIENZA, Manuel; ROESLER, Claudia Rosane. Os diversos enfoques da Teoria Contemporânea do Direito e a passagem para uma Teoria Constitucional do Direito. In: CRUZ, Paulo Márcio; ROESLER, Claudia Rosane (Org.). **Direito & Argumentação no Pensamento de Manuel Atienza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 43-84.

ATIENZA, Manuel; SILVA, Moacyr Motta da. Razão e Razoabilidade. In: CRUZ, Paulo Márcio; ROESLER, Claudia Rosane (Org.). **Direito & Argumentação no Pensamento de Manuel Atienza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 85-108.

AYALA, Patryck de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade de risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Silvini (Org.). **Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 229-268.

BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. 14th ed. Boston: Cengage Learning, 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Veto. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 21, n. 83, p. 141-214, jul./set. 1984.

BARBOSA, Caroline Camargo; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. As futuras gerações no âmbito do direito ambiental brasileiro: algumas considerações. In: BENJAMIN, Antonio Herman, LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI**. 21. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 11. Congresso de Estudantes de Direito Ambiental, 11. Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 5 Prêmio José Bonifácio de Andrade e Silva. Vol. 2. São Paulo. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2016. p. 89-99.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2009. 409 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROS, Edilson Santos. **O veto jurídico como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade nos anos de 2007 a 2010**. 2014. 66 f. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) – Pós-Graduação em Direito Legislativo, Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Senado Federal, Brasília, 2014.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Texto para discussão 1618. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1502/1/td_1618.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2018.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; CARVALHO, Fernanda Viana de; SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. A dissonância do quadro institucional brasileiro na Rio+20. O caso do clima e do código florestal brasileiro. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 159-170. 2012.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, jan./jul. 2004.

BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 1-50, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794/2297>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BECK, Ulrich. “Momento cosmopolita” da sociedade de risco. Tradução de Germana Barata e Rodrigo Cunha. **ComCiência**, Campinas, n.104, 2008. Disponível em: <http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542008000700009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2016.

BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do Direito e Ecologia: apontamentos para um Direito Ambiental do século XXI. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Silvini (Org.). **Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 71-108.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José

Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O estado teatral e a implementação do direito ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **Direito, água e vida – Law, water and the web of life**, v. 1, 2010, p. 335-366. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/30604/Estado_Teatral_Implementa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 14 maio 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O meio ambiente da Constituição Federal de 1988. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/viewFile/449/407>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. **A (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/90012/248663.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 7. ed. rev. e ampl. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOSCO, Estevão. A Política Na Sociedade de Risco - Ulrich Beck. **Idéias**, v. 1, n. 2, p. 229-253, dez. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649300>>. Acesso em: 17 out. 2018.

BOSELDMANN, K. **The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance**. New York: Routledge, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3285/1992**. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19408>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer do Relator da Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 571, 10 de julho de 2012**. Brasília, 2012a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1023047&filename=PAR+19+MPV57112+%3D%3E+MPV+571/2012>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto Parcial nº 16/2012**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3475>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Veto Parcial nº 37/2012**. Brasília, 2012c. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3496>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. Decreto nº 450, de 10 de fevereiro de 1993. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d750.htm>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.354, de 29 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1354.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.473, de 26 de janeiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/d2473.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1999a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3179.htm>. Acesso em: 9 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3420.htm>. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3524.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.945, de 28 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3945.htm>. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: 11 dez. 2016.

BRASIL. Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4281.htm>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.284, de 26 de junho de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4284.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.613, de 11 de março de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4613.htm>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.680, de 24 de abril de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4680.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4703.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5092.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.540, de 4 de maio de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5440.htm>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.591, de 22 de novembro de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5591.htm>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2008a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm>. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6660.htm>. Acesso em: 9 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6874.htm>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009b. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7029.htm>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.167, de 5 de maio de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7167.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7390.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 9 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7572.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7959.htm>. Acesso em: 29 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2013b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8141.htm>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2014a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm>. Acesso em: 9 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8425.htm>. Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8437.htm>. Acesso em: 2 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.579, de 26 de novembro de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8579.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8786.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.889, de 26 de outubro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8889.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.914, de 24 de novembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8914.htm>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.137, de 21 de agosto de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9137.htm#art9>. Acesso em: 9 maio 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59>. Acesso em: 23 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 98.161, de 30 de março de 1989. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1989a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98161.htm>. Acesso em: 1 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 98.816, de 11 de janeiro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98816.htm>. Acesso em: 1 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 1 jul. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 0020/2003 MAPA / MMA / MCT / MDIC / MDA / MS / MJ / MESA / Casa Civil – PR**. Brasília, 2003d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EMI20-mapa-mma-mct-mdic-mda-ms-mj-mesa-ccv.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 0038/2003 CC**. Brasília, 2003e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM38-CCIVIL-03.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 0042/2004 MAPA**. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EM-42-MAPA-04.htm>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 01/2011 MDS / MMA / MDA / MF / MPOG**. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Exm/EMI-1-MDS-MMA-MDA-MF-MPOG-Mpv535.htm>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 0018/2012 MMA / MDA / MAPA / MP / MCTI / MCIDADES / AGU**. Brasília, 2012e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Exm/EM-18-MP-571.doc>. Acesso em: 25 maio 2016.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 0023/2007 MMA / MP**. Brasília, 2007b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Exm/EMI-23-MMA-MP.htm>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 23 ago. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7735.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1989b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7735.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1989c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7797.htm>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1989d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7802.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8974.htm>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1997a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm>. Acesso em: 2 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 23 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.688.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003h. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.814.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.092, de 12 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11092.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006a. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm>. Acesso em: 8 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2011c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2011d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm>. Acesso em: 8 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13153.htm>. Acesso em: 1º ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm#art82>. Acesso em: 2 maio 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 113, de 26 de março de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003i. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/113.htm>. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 131, de 25 de setembro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003j. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/131.htm>. Acesso em: 2 ago. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 223, de 14 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/223.htm>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm>. Acesso em: 23 ago. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv768.htm>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1996. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1511.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.956-50, de 26 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1956-50.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.052, de 29 de junho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000f. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2052.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Mensagem nº 9, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Msg/VEP-09-07.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 39, de 5 de janeiro de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1995b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8974-1995.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. Mensagem nº 124, de 2 de março de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-124-06.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 147, de 20 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-147.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 167, de 24 de março de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Msg/Vep/VEP-0167-05.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 181, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/1998/Vep181-98.pdf>. Acesso em: 2 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 212, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012h. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 484, de 17 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2012i. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-484.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 503, de 29 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-503-09.htm>. Acesso em: 5 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 539, de 27 de abril de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1999c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/1999/Mv0539-99.htm>. Acesso em: 25 maio 2016.

BRASIL. Mensagem nº 870, de 6 de agosto de 1997. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1997b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/anterior_98/vep26-97.htm>. Acesso em: 2 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 966, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000g. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0966-00.htm>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000h. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm>. Acesso em: 25 maio 2016.

BRASIL. Mensagem nº 1.123, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009f. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-1123-09.htm>. Acesso em: 8 maio 2018.

BRASIL. Mensagem nº 1.164, de 22 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006c. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Msg/Vep/VEP-1164-06.htm>. Acesso em: 25 maio 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção Sobre Diversidade Biológica – CDB**. Brasília: MMA, 2000i. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **PNIA 2012 – Painel Nacional de Indicadores Ambientais**: Referencial teórico, composição e síntese dos indicadores da versão-piloto. Brasília, maio 2014b. Disponível em: <http://mma.gov.br/images/noticias_arquivos/banner_pnia_2012.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Brasília: CIMA, 1991.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. Organização de Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Foster Júnior. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Presidência da República, 2002g. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 306, de 1995**. Brasília, 1995c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1691>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 1, de 1970-CN**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, 1970. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegComum_Normas_Conexas.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.115.534/SP. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Brasília, 19 de jun. 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**. 27 jun. 2018a. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201701351680&dt_publicacao=27/06/2018>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 302.906/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Brasília, 26 de ago. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**. 1º dez. 2010f. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=740334&num_registro=200100140947&data=20101201&formato=PDF>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.260.923/RS. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 15 de dez. 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. 19 abr. 2017f. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA>>

&sequencial=1565500&num_registro=201101058561&data=20170419&formato=PDF>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.356.449/TO. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 3 de maio 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**. 25 maio 2016f. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1508713&num_registro=201202525833&data=20160525&formato=PDF>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.680.699/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 28 de nov. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**. 19 dez. 2017g. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1660660&num_registro=201701357100&data=20171219&formato=PDF>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 1.907**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4191559>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.516, Relator: Ministro Sydney Sanches, Pleno, julgado em 06 mar. 1997, Brasília. 1997, **Diário de Justiça**. 13 ago. 1999d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.378, Relator: Ministro Ayres Britto, Pleno, julgado em 14 jun. 2008, Brasília. 2008, **Diário de Justiça Eletrônico**. 20 jun. 2008c. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2343680&ext=RTF>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540, Relator: Ministro Celso de Mello, Pleno, julgado em 1 set. 2005, Brasília. 2005, **Diário de Justiça**. 3 fev. 2006e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.719. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 2 de maio 2006f. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3719&processo=3719>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, de 8 de mar. 2012j. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4029%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4029%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bvqe8mr>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.066. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 24 ago. 2017. **Diário de Justiça Eletrônico nº 43**. 6 mar. 2018c. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313831911&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 6 out. 2016. **Diário de Justiça Eletrônico nº 87**. 26 abr. 2017h. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311683661&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.988. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 19 set. 2018. **Diário de Justiça Eletrônico nº 213**. 5 out. 2018d. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338785977&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.447, Relator: Ministro Roberto Barroso. Decisão monocrática. Brasília, 11 mar. 2016. **Diário de Justiça Eletrônico nº 49 de 15 mar. 2016g**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308928922&ext=.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, de 3 de fev. 2000j. **Diário de Justiça**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=348389>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, de 29 de abr. 2004c. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bu3e9ae>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 101, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgado em 24 jun.

2009, **Diário de Justiça Eletrônico - DJe-108**. 1º jun. 2012k. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2637906&ext=RTF>>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 252. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, de 28 de mar. 2012l. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4219925>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 874**, de 21 a 25 de agosto de 2017i. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo874.htm>>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 882**, de 16 a 20 de outubro de 2017j. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo882.htm>>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 896**, de 2 a 6 de abril de 2018e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo896.htm>>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.164/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 30 out. 1995. **Diário de Justiça**. 17 nov. 1995d. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.694/DF. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Decisão monocrática. Brasília, 8 set. 2003. **Diário de Justiça**. 15 set. 2003k.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.645/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Brasília, 8 set. 2003. **Diário de Justiça**. 15 set. 2003l. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000000545&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.284/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Plenário. Brasília, 17 jun. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**. 13 ago. 2010g. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2824206&ext=RTF>>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.443/DF. Decisão da Presidência do STF Ministra Ellen Gracie. Brasília, 5 jul. 2005.

Diário de Justiça. 1º ago. 2005f. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+25443%2ENUME%2E%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/yb6qzjjs>>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.939/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Decisão monocrática. Brasília, 10 abr. 2006.

Diário de Justiça. 19 abr. 2006g. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+25939%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/pl6om5q>>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.939/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Decisão monocrática. Brasília, 8 maio 2006.

Diário de Justiça. 12 maio 2006h. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000006704&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.964/DF. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Decisão monocrática. Brasília, 5 jun. 2006.

Diário de Justiça. 12 jun. 2006i. Disponível em: <

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000006086&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.964/DF. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Decisão monocrática. Brasília, 10 ago. 2010.

Diário de Justiça Eletrônico. 16 ago. 2010h. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2809025&ext=RTF>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.763/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Decisão monocrática. Brasília, 1 jul. 2007.

Diário de Justiça. 1º ago. 2007e. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2144012&ext=RTF>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.763/DF, Relator: Ministro Marco Aurélio, decisão monocrática, Brasília, 10 ago. 2012.

Diário de Justiça Eletrônico. 22 ago. 2012m. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=89412231&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 31.397. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 14 jun. 2012n. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4256451>>. Acesso em: 23 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 31.816-MC-AgR. Relator: Ministro Luiz Fux. Decisão Monocrática. Brasília, 17 dez. 2012, **Diário de Justiça Eletrônico**. 19 dez. 2012o. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=117029164&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 31.816-MC-AgR, Relator para o acórdão: Ministro Teori Zavascki. Pleno. Brasília, 27 fev. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. 13 maio 2013b. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=139137989&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 32.033-MC-AgR, Relator: Mininistro Gilmar Mendes. Brasília, 5 jun. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico 79**. 26 abri. 2013c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=529000>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.694-MC-AgR, Relatora: Mininistra Cármen Lúcia. Brasília, 7 out. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**. 23 out. 2015h. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308005070&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 548.181. Relatora: Ministra Rosa Weber. Primeira Turma. Brasília, 6 ago. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. 30 out. 2014c. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=273427698&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 602.295-AgR, Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 7 abr. 2015, **Diário de Justiça Eletrônico**. 22 abr. 2015i. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15331494329&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 605.482, Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 10 set. 2013, **Diário de Justiça Eletrônico DJE-218**. 5 nov. 2013c. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=181841206&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 627.189, Relator: Ministro Dias Toffoli. Pleno. Brasília, 08 jun. 2016, acórdão eletrônico repercussão geral – mérito, **Diário de Justiça Eletrônico nº 66**. 31 mar. 2017. Publicado em: 3 abr. 2017k. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311525374&ext=.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 658.171-AgR, Relator: Ministro Dias Toffoli. Primeira Turma. Brasília, 1 abr. 2014, **Diário de Justiça Eletrônico nº 79**. 28 abr. 2014d. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=217152097&ext=.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 835.558, Relator: Ministro Luiz Fux. Pleno. Brasília, 9 fev. 2017, acórdão eletrônico repercussão geral – mérito, **Diário de Justiça Eletrônico nº 174**. 8 ago. 2017l. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=5158361&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 955.846, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Pleno; Brasília, 26 maio 2017, **Diário de Justiça Eletrônico nº 119**. 7 jun. 2017m. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311960381&ext=.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada nº 112, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 27 fev. 2008, **Diário de Justiça Eletrônico nº 60**. 4 abr. 2008d. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2100659&ext=RTF>>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRETON, Philippe; GAUTHIER, Gilles. **História das Teorias da Argumentação**. Tradução de Maria de Carvalho. Lisboa: Editora Bizâncio, 2001.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento Sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais,

Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil, out. 1994. p. 29-40.

BRUZACA, Ruan Didier; ALMEIDA, Igor Martins Coelho. Educação e Direitos Humanos no Contexto Neodesenvolvimentista da Amazônia Brasileira: Inovação e Tecnologia no Projeto S11d da Vale S.A. e Violação de Direitos de Grupos Étnicos. In: BENJAMIN, Antonio Herman; NUSDEO, Ana Maria (Org.). **30 anos da Constituição Ecológica: desafios para a governança ambiental / 23º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 13º Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 13º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental.** vol. 1. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2018. p. 570-585. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BULZICO, Bettina Augusta Amorim; GOMES, Eduardo Biacchi. Desenvolvimento sustentável e direito humano ao meio ambiente: Breves Apontamentos, **Revista Catalana De Dret Ambiental**, Catalunya, v. I, n. 1, p. 1-22, 2010.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil. In: _____. (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Editora brasiliense, 1993. p. 83-102.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Teoria do Direito e Decisão Racional –** Temas de Teoria da Argumentação Jurídica. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CALSAMIGLIA, Albert. ¿Debe ser la moral el único criterio para legislar? **Doxa.** Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 13, p. 161-178, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. Coimbra, **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – RevCEDOUA**, ano IV, vol. 2, p. 9-16, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos = Polytechnical Studies Review**, v. 7, n. 13, p. 7-18, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Proteção do ambiente e direito de propriedade**: crítica de jurisprudência ambiental. Coimbra: Almedina, 1995.

CARVALHO, Heraldo Pereira. **A subtração do tempo de interstício entre turnos de votação de proposta de emenda à constituição de 1988**: uma contextualização de interesses segmentados em detrimento do direito da cidadania. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. **Notícia do direito brasileiro**. Nova série n. 6. Brasília: UnB, jul./dez. 1998. p. 233-250.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/63739211/A-SANCAO-NO-PROCEDIMENTO-LEGISLATIVO-1>>. Acesso em: 1º ago. 2014.

CARVALHO NETTO, Menelick de. As lições da Revisão. **Observatório da Constituição e da Democracia**, Brasília, n. 1, p. 6, 2006.

CASSEB, Paulo Adib. Controle Preventivo de Constitucionalidade. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, São Paulo, v. 14, n. 28, jul./dez., p. 191-202, 2011.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo**: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade** – A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. 2. Tradução de Klauss Bandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CATTONI, Marcelo. **Devido Processo Legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2010.

CATTONI, Marcelo. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CHEIBUB, José Antônio. O poder legislativo nas democracias contemporâneas. **E-legis**, Brasília, n. 10, p. 7-25, jan./abr. 2013.

CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. p. 59-80.

CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 18, n. 72, p. 67-116, out./dez. 2013.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Autonomia Universitária Constitucional**. 1. ed. Curitiba: Prismas, 2014.

CIRNE, Mariana Barbosa. História constitucional brasileira do capítulo sobre o meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 83, p. 85-112, jul./set. 2016a.

CIRNE, Mariana Barbosa. Migrações de conceitos constitucionais: a história do veto na Constituição brasileira de 1988. In: CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF (Org.). BESTER, Gisela Maria; SANTIAGO, Marcus Firmino; CARVALHO NETTO, Menelick (Coord.). **Teoria Constitucional**. Florianópolis: CONPEDI, 2016b. p. 118-138.

CIRNE, Mariana Barbosa. Tubarão-azul: pode uma espécie em extinção ser protegida no âmbito marinho por regra estadual? In: OLIVEIRA, Carina Costa de; et al (Org.). **Meio Ambiente Marinho e Direito** – Volume II: A Gestão Sustentável da Investigação, da Exploração e da Exploração dos Recursos Marinhos na Zona Costeira, na Plataforma Continental e nos Fundos Marinhos. Curitiba: Juruá, 2018. p. 263-286.

CIRNE, Mariana Barbosa; FERREIRA, Victor Hugo Passos. Desvendando alguns sentidos sobre o veto presidencial. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 205-232, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/149>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

CIRNE, Mariana Barbosa; ROESLER, Claudia Rosane. Vetos em matéria ambiental: uma análise dos argumentos empregados. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18, n. 114, p. 17-44, fev./maio 2016. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1256>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

COELHO, Helena Carvalho. Do Direito Constitucional ao Meio Ambiente e Desdobramentos Principiológicos à Hermenêutica (Ambiental?). **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 53-73, jan./jul. 2014. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/407>>. Acesso em: 24 nov. 2018

COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Org.). **O processo constituinte 1987-1988**. Brasília: Agil, 1988.

COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason; BRADY, Henry E. Qualitative versus quantitative: What might this distinction mean? **Newsletter of the American Political Science**, vol. 1, n. 1, p. 4-8, Spring 2003.

CONGRESSO NACIONAL. **Portal**. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

CORBUCCI, Eliana Maria. Políticas Públicas, Políticas Ambientais e Participação Social no Brasil. **Espaço & Geografia**, Brasília, vol. 6, n. 2, p. 59-87, 2003. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/28>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. Congresso arquiva 1.478 vetos presidenciais pendentes. **Portal G1**, Brasília, 3 jul. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/congresso-arquiva-1478-vetos-presidenciais-pendentes.html>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente** – Florestas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CRAVO, Victor. **Poder Regulamentar e Legitimidade Democrática**. Curitiba: Prismas, 2014.

CRUZ, Branca Martins da. Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Ambiental. In: MARQUES, José Roberto (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais do direito ambiental**. Campinas: Millennium, 2009. p. 1-48.

CUNHA, Lucas Rodrigues. Tramitação e emendamento das medidas provisórias: evolução institucional do Executivo e do Legislativo no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 14, n. 103, p. 325-355, jun./set. 2012. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/95>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Diegues. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CYMBALUK, Fernando. Trump anula ações dos EUA contra aquecimento global. **UOL**, São Paulo, 28 mar. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2017/03/28/uol-confere-trump-contradiz-estudos-ao-defender-economia-antes-do-clima.htm>>. Acesso em: 31 maio 2017.

DALLARI, Paulo Massi. **O instituto do veto no Constitucionalismo Brasileiro Contemporâneo**. 2015. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DAIBERT, Arlindo (org.). **Direito ambiental comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DEAN, Warren. **A Ferro e Fogo: História e Devastação da Mata Atlântica Brasileira**. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

DÍAS, Elías. Realismo crítico y filosofía del Derecho. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 32, p. 91-118, 2009.

DIEGUES, Antonio Carlos Santana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec: Nucleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2002.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333-369, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a04v48n2.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato. Apresentação. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza**. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 7-14.

DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Cadernos de Estudos e Pesquisas**, v. 3, n. 3, p. 9 -18, abr. 1999.

_____. A visão conservacionista (1820-1920). In: SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R. (Org.). **Ambientalismo no Brasil: passado,**

presente e futuro. São Paulo: Instituto Socioambiental: Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, 1997. p. 19-35.

DRUMMOND, José Augusto; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934-2002: A critical overview. **Law & Policy**, Buffalo, New York, vol. 28, n. 1, p. 83-108, jan. 2006.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. **Environment and History**, v. 15, n. 4, p. 463-491, nov. 2009.

DRYZEK, John S. **The Politics of the Earth**: environmental discourses. Oxford: Oxford University Press, 2013.

EEMEREN, F. H. V.; et al. **Handbook of Argumentation Theory**. Netherlands: Springer Reference, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 6, n. 2, p. 472-505, 2011. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6062>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001.

FRANCO, José Luiz de Andrade. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. **História**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 21-48, jul./dez. 2013.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. **Textos de História**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 59-84, 2009.

FRANCO, José Luiz de Andrade; SCHITTINI, Gilberto de Menezes; BRAZ, Vivian da Silva. História da conservação da natureza e das áreas protegidas: panorama geral. **Historiae**, Rio Grande, v. 6, n. 2, p. 233-270, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/hist/article/view/5594>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O Presidencialismo da Coalizão**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREITAS, Juarez. Princípio da sustentabilidade: licitações e a redefinição da proposta mais vantajosa. **Revista do Direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 38, p. 74- 94, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3234>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, set./dez. 2015.

FREITAS, Vladimir Passos de. A contribuição da lei dos crimes ambientais na defesa do meio ambiente. **Revista CEJ**, Brasília, n. 33, p. 5-15, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/708>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

FURLAN, Anderson; FRACALLOSSI, William. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GARCIA, Júlio César. Panorama do Retrocesso Ambiental na Câmara dos Deputados. **Revista Direito à Sustentabilidade**, Foz de Iguaçu, v. 2, n. 4, p. 5-147, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/16179>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GARCIA MONTERO, Mercedes. **Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

GERRING, John; THOMAZ, Craig. Quantitative versus qualitative methods. In: BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (Org.). **International Encyclopedia of Political Science**. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2011. p. 2190-2197.

GIBBS, Graham. **Análise de Dados Qualitativos**. São Paulo: Artmed, 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O presidencialismo brasileiro: síntese histórica e conceitual. **RIDB - Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, ano 2, n. 12, p. 13739-13788, 2013.

GOMES, Daniela Vasconcellos. Considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 55, p. 25-51, jul./set. 2009.

GREENPEACE. **Código Florestal**: mobilização pede o veto. [S.l.], 7 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Codigo-Florestal-mobilizacao-pede-o-veto/>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

GRILLO, Vera de Araújo. **A separação dos poderes no Brasil**: legislativo x executivo. Blumenau: FURB, 2000.

GRILLO, Vera de Araújo. Reflexões sobre a Teoria da Separação dos Poderes e a hegemonia do Poder Executivo. **Seqüência**, Florianópolis, v. 13, n. 24, p. 25-35, 1992. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16137>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil**: 1946-1964 e 1990-2000. 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, Rio de Janeiro, 2003.

GUETTA, Mauricio. Acesso à Informação Ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; NUSDEO, Ana Maria (Org.). **30 Anos da Constituição Ecológica**: desafios para a governança ambiental / 23º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 13º Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 13º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental. vol. 1. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2018, p. 132-156. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GUGELMIN, Eunice Elisete et al. Agenda 21 Local no Brasil. In: LITTLE, Paul E. (Org.). **Políticas Ambientais no Brasil**: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Petrópolis, 2003. p. 89-112.

GUSTIN, Miracy Barbosa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABA, Enrique. Razones para no creer en la actual Teoria (ilusionista) de la Argumentación. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 33, p. 321-360, 2010. Disponível em: <<https://doxa.ua.es/article/view/2010-n33->

razones-para-no-creer-en-la-actual-teoria-ilusionista-de-la-argumentacion>. Acesso em: 24 nov. 2018.

HETSPER, Rafael Vargas. O Poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 193, jan./mar. 2012.

HIERRO, Liborio L. El imperio de la ley y la crisis de la ley. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 19, p. 287-360, 1996. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10482/1/doxa19_15.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais [e] Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IPEA. **Sustentabilidade Ambiental no Brasil**: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010.

ITAIPU BINACIONAL. Meio Ambiente. **Reposição Florestal**. Paraná, 2016. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/meioambiente/reposicao-florestal>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

IUCN. World Commission on the Environmental Law. World Declaration on the Environmental Rule of Law. In: IUCN WORLD ENVIRONMENTAL LAW CONGRESS, 1., 1st Apr. 2016, Rio de Janeiro. **Outcome Document of the 1st IUCN World Environmental Law Congress**. Rio de Janeiro: IUCN, 2016. Disponível em: <<http://iucnael2016.no/wp-content/uploads/2016/06/WORLD-DECLARATION-ON-THE-ENVIRONMENTAL-RULE-OF-LAW-Near-Final-Draft-.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

KRELL, Andreas J. O Estado Ambiental como Princípio Estrutural da Constituição Brasileira. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 38-56.

KOSHIMIZU, Ricardo Koiti. **Executivo e legislativo no Brasil**: confronto ou cooperação? 2011. 53 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo**: presidencialismo de

coalizão e reciprocidade estratégica. 2005. 211 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2005.

LAPORTA, Francisco J. Materiales para una reflexión sobre racionalidade y crisis de la ley. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 22, p. 321-330, 1999.

LEFF, Enrique. **A Complexidade Ambiental**. Tradução de Eliete Wolff. São Paulo: Cortez, 2003.

LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luis. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil, out. 1994. p. 77-103.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro: Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. **Seqüência**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 291-318, jul. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2010v31n60p291/15075>>. Acesso em: 5 out. 2018.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. O Estado de Direito para a natureza: fundamentos e conceitos. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017a. p. 57-87.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. Princípios estruturantes do Estado de Direito para a natureza. In: DINNEBIER,

Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017b. p. 166-201.

LEITE, José Rubens Morato; VENÂNCIO, Marina Demaria. Environmental Protection in Brazil? High Court: safeguarding the environment through a Rule of Law for Nature. **Seqüência**, Florianópolis, v. 38, n. 77, p. 29-50, nov. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n77p29/35700>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura**: Direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais. 2007. 357 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; VARELLA, Marcelo. O meio ambiente na Constituição federal e na legislação infraconstitucional: avanços ou retrocessos (1988 a 2014)? **Nomos**, Fortaleza, v. 34, p. 299-314, 2014.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 237-257. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LITTLE, Paul E. Os desafios da Política Ambiental no Brasil. In: LITTLE, Paul E. **Políticas Ambientais no Brasil**: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Petrópolis, 2003. p. 13-21.

LOIS, Cecília Caballero (Coord. Acad.). **Separação de Poderes – Vício de Iniciativa**. Série Pensando o Direito, n. 14, versão publicada. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009a.

LOIS, Cecília Caballero. Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 11, n. 94, p. 1-50, jun./set. 2009b. Disponível em:

<<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/196>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

LÓPEZ, Jesús Vega. Legislación, racionalidad y argumentación en Aristóteles. **Revista Iberoamericana de Argumentación – RIA**, Madrid, n. 13, p. 1-39, 2016.

LOSS, Fernanda Barbosa; ONÓFRIO, Valquíria. O paradigma do Direito Ambiental brasileiro frente aos desafios da sociedade pós-industrial 30 anos após a promulgação da Constituição Cidadã. In: BENJAMIN, Antonio Herman; NUSDEO, Ana Maria (Org.). **30 Anos da Constituição Ecológica: desafios para a governança ambiental / 23º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 13º Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 13º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental**. vol. 1. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2018, p. 307-326. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

LOUGHLIN, Martin. “Constitutionalism” and “Conclusions” (chapters IV-V). In: LOUGHLIN, Martin. **Sword and scales – An Examination of the Relationship between Law and Politics**. Oxford : Hart, 2000. p. 161-236.

MCALLISTER, Lesley K. **Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente: descrição jurídico-conceitual. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 117-152, 2018.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Sustentabilidade ecológica e resiliência na perspectiva do meio ambiente como bem fundamental. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017, p. 272-298.

MACIEL, Marco. **Veto e insegurança jurídica**. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2007.

MARCILLA, Gema. Sobre Contribución a una teoría de la legislación de Manuel Atienza. **Isonomía – Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, México, DF, n. 11, p. 177-193, oct. 1999.

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 21-53.

MAZZAROLLO, Juvêncio. **A Taipa da injustiça**: esbanjamento econômico, drama social e holocausto ecológico em Itaipu. São Paulo: Loyola, 2003.

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**: a história do movimento ambientalista. Tradução de Marcos Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio Ambiente**: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 5, n. 20, p. 11-46, jul./dez. 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. A Gestão Ambiental em foco – Doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Direito Ambiental**: fundamentos do direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINC, Carlos. Prefácio à edição brasileira. In: MINC, Carlos; MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso**: A história do movimento ambientalista. Tradução de Marcos Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental**: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MORAES, Alexandre. A Evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses vinte anos de Constituição. In: MORAES, Alexandre (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

MOYA, Mauricio Assumpção. **Executivo versus legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. 2005. 170 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

NASH, Roderick Frasier. **The Rights of Nature: The History of Environmental Ethics**. Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1989.

NEGRETTO, Gabriel. Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: the cases of Brazil and Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 37(5), p. 531-562, June 2004.

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

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Vocabulário da política**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

NUNES, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 163, p. 295-307, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/996/R163-20.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

OLIVEIRA, Anderson Eduardo da Silva; MACHADO, Carlos José Saldanha. Quem é quem diante da presença de espécies exóticas no Brasil? Uma leitura do arcabouço institucional-legal voltada para a formulação de uma Política Pública Nacional. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 373-387, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2009000200011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 24 nov. 2018.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Prerrogativas do poder executivo nas constituições brasileiras: o veto no processo legislativo. **Universitas jus**, Brasília, v. 27, n. 3, p. 202-218, 2016.

OST, François. **O Tempo do Direito**. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PADILHA, Norma Sueli. Compromisso constitucional da sustentabilidade ambiental: desafios de sua concretização frente à necessidade de revisão do ensino jurídico e atualização dos implementadores judiciais da normatividade ambiental. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 730-766, jul./dez. 2011.

PÁDUA, José Augusto. Natureza e Projeto Nacional: nascimento do ambientalismo brasileiro (1820-1920). In: SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R. (Org.). **Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Instituto Socioambiental; Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, 1997. p. 13-18.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional**. Brasília: UnB, 2008.

PAULA, Felipe de. Processo legislativo, doutrina e academia: hipóteses de afastamento e efeitos deletérios. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 10, n. 116, p. 67-75, out. 2010.

PAULA, Felipe de. **Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades**. 2016. 387 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PAULITSCH, Nicole da Silva. O Princípio da Sustentabilidade como Valor Supremo na Constituição Federal de 1988. **Direito em Debate**, Ijuí, Ano XXIII, n. 42, p. 252-255, jul.-dez. 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/3255>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; ROESLER, Claudia Rosane; BONAT, Debora. Decidir e argumentar: racionalidade discursiva e a função central do argumento. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 61, n.3, p. 213-231, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/46712>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PEREIRA, Amanda Maria Campanini. **A lógica da ação na reforma do Código Florestal**. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. A legitimidade da jurisdição constitucional do processo legislativo face ao princípio da separação dos poderes no contexto do paradigma do Estado Democrático de Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 46, p. 179-197, out./dez. 2011. Disponível em:

<<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/205>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PEREIRA, Marcos Aurélio. **Apreciação de vetos presidenciais pelo congresso nacional brasileiro**: poder de agenda do legislativo, não decisão, e obsolescência do veto. 2016. 162 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativa) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2016.

PEREIRA, Marcos Aurélio. Desenho organizacional e sua influência sobre o processo decisório de veto presidencial. **E-legis**, Brasília, n. 12, p. 30-51, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefop/index.php/e-legis/article/view/146/174>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. Campinas, **Ambient. soc.**, v. 11, n. 1, p. 81-97, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2008000100007>. Acesso em: 24 nov, 2018.

PERELMAN, C.; TYTECA L. O. **Tratado da Argumentação**. Tradução de Maria E. G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PERES, Paulo. Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-Institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 23-68, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 24 nov. 2018.

PIOVESAN, Flavia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988: diagnósticos e perspectivas. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 75-97, jul./set. 1993.

POPE, Kamila. Estado de Direito Ecológico: a ecologização do Direito pelo ideal de sustentabilidade. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 317-349.

PRETTO, Adão. Apresentação. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição 20 anos**: Estado, Democracia e participação popular – caderno de textos. Brasília: Edições Câmara, 2009.

QSR International. **NVIVO**: O software n 1º para análise qualitativa de dados. Informações mais inteligentes. Decisões melhores. Resultados eficientes. Disponível em: <<http://www.qsrinternational.com/nvivo-portuguese>>. Acesso em: 21 maio 2018.

REIS, Isaac. Análise Empírico-Retórica do Discurso Constitucional: uma contribuição metodológica para a pesquisa de base em Direito. In: CONPEDI/UFSC (Org.). **Direito, Educação, Ensino e Metodologia Jurídicos**. Florianópolis: CONPEDI, p. 73-93, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ad801013f6b931f3>>. Acesso em: 2 nov. 2018.

RENNÓ, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 259-271. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2018.

RIPOLLÉS, José Luis Díez. Presupuestos de un modelo racional de legislación penal. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 24, p. 485-524, 2001. Disponível em: <<https://doxa.ua.es/article/view/2001-n24-presupuestos-de-un-modelo-racional-de-legislacion-penal>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

ROACH, Kent. Shapening the Dialogue Debate: The Next Decade of Scholarship. **Osgoode Hall Law Journal**, Ontario, v. 45, n. 1, p. 169-191, 2007. Disponível em: <<https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol45/iss1/8>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

RODRIGUES, Ernesto. **O veto no Direito Comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

ROESLER, Claudia Rosane. Manuel Atienza na Filosofia Contemporânea do Direito. In: CRUZ, Paulo Márcio; ROESLER, Claudia Rosane (Org.). **Direito & Argumentação no Pensamento de Manuel Atienza**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ROESLER, Claudia Rosane. **Theodor Viehweg e a Ciência do Direito**: tópica, discurso, racionalidade. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

ROSENFELD, Michel. **A Identidade do Sujeito Constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora brasiliense, 1993. p. 29-56.

SALDAÑA, Johnny. **The Coding Manual for Qualitative Researchers**. Califórnia: Sage publications, 2009.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e Políticas Públicas**: a lei enquanto instrumento de ação governamental. 2012. 234 f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e Meio Ambiente na Perspectiva do Direito Constitucional Comparado. In. SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca (Org.). **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 37-88.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-491, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 maio 2018.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito de propriedade e direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado: colisão de direitos fundamentais? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 37, n. 147, p. 15-28, jul./set. 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/603/r147-02.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso em matéria ambiental à luz do atual cenário de flexibilização da legislação ecológica brasileira. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017. p. 414-480.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLO, Oscar. Algunas Observaciones Críticas al Trabajo de Enrique P. Haba. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 33, p. 419- 428, 2010. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/obra/algunas-observaciones-criticas-al-trabajo-de-enrique-p-haba/>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SENADO FEDERAL. **Ordem do dia 3 jul. 2013**. Arquivo em PDF, p. 49-69. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/cn/default.asp>>. Acesso em: 2 set. 2014.

SHECAIRA, Fábio P.; STRUCHINER, Noel. **Teoria da Argumentação Jurídica**. Rio de Janeiro: PUC Rio; Contraponto, 2016.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies**: Constitutional design and electoral dynamics. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Solange Teles da. Competência legislativa em matéria ambiental: uma análise da evolução jurisprudencial no STJ e STF. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 103, n. 945, p. 39-50, jul. 2014.

SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**, Porto Alegre, n. 6, p. 169-188, set. 2006. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/51610/31918>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SILVA, Solange Teles da et al. Código Florestal: em defesa das nossas florestas e do nosso futuro. In: LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Direito e mudanças climáticas**: reforma do código florestal: limites jurídicos. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. p. 9-32.

SILVEIRA, Paula Galbiatti; AYALA, Patryck de Araújo. A caracterização do Princípio de Sustentabilidade no Direito brasileiro e o transconstitucionalismo como Teoria de Efetivação. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro – RIDB**, Lisboa, ano 1, n. 3, p. 1827-1859, 2012.

SOBOTA, Katharina. Rhetorisches Seismograms – eine knee Methide in der Rechtswissenschaft. Juristenzeitung. **Journal Part**, vol. 47, Issue 5, p. 231-237, 1992.

SOUZA, Adriano Stanley Rocha. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 322-382, jan./jun, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2010v13n25p22>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SOUZA, Karla Karolina Harada. O marco ambiental da Constituição brasileira de 1988: o estabelecimento de uma nova ética ambiental e os desafios para a boa governança. In: BENJAMIN, Antonio Herman; NUSDEO, Ana Maria (Org.). **30 Anos da Constituição Ecológica: desafios para a governança ambiental / 23º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 13º Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 13º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental**. vol. 2. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2018, p. 638-656. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180910115510_1015.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2018.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes; ARMADA, Charles Alexandre. Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade: Evolução Epistemológica na necessária diferenciação entre os conceitos. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 17-35, jul./dez. 2017. Disponível em <<http://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/2437/pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SUNSTEIN, Cass R. **Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle**. New York: Cambridge University Press, 2005.

SVIRSKY, Enrique; CAPOBIANCO, João Paulo R. **Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Instituto Socioambiental; Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, 1997.

TOULMIN, Stephen. **Os usos do argumento**. Tradução de Reinaldo Guarani. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

UNITED NATIONS. **Our Common Future**. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. [S.l.]: 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

VARELLA, Marcelo Dias. A crescente complexidade do sistema jurídico internacional. Alguns problemas de coerência sistêmica. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 42 n. 167, p.135-170, jul./set. 2005.

VARELLA, Marcelo Dias. A efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. In: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (orgs.). *A efetividade do direito internacional ambiental*. Brasília: UNICEUB, UNITAR e Unb, 2009, p. 29-50.

VEIGA, José Eli da. Indicadores de sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 39-52, 2010a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2018.

VEIGA, José Eli da. O âmago da sustentabilidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 7-23, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142014000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2018.

VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. São Paulo: SENAC, 2010b.

VEIGA, José Eli da; ZATS, Lia. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

VIANNA; Sérgio Besserman; VEIGA, José Eli da; ABRANCHES, Sérgio. A Sustentabilidade do Brasil. In: GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio (Org.). **Brasil Pós-Crise** – Agenda para a próxima década. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 305-324.

VIEHWEG, Theodor. Problemas sistemáticos en la dogmática jurídica y en la investigación. In: VIEHWEG, Theodor. **Tópica y filosofía del derecho**. Traducción de Jorge M. Seña. Barcelona: Gedsa, 1997. p. 71-85.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e Jurisprudência**. Tradução de Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1979.

VIEIRA, Kátia Regina Cunha Flôr; BAZZO, Walter Antonio. Discussões acerca do aquecimento global: uma proposta CTS para abordar esse tema controverso em sala de aula. **Ciência & Ensino**, v. 1, número especial, p. 1-12, nov. 2007. Disponível em: <<http://200.133.218.118:3535/ojs/index.php/cienciaeensino/article/view/155/11>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

VIEIRA, Ricardo Stanziola; OLIVEIRA, Silvia Schiefler de. Compliance ambiental, gestão ambiental e gestão ambiental empresarial: breve contextualização de novas políticas e práticas de gestão ambiental no Brasil. In: BENJAMIN, Antonio Herman; NUSDEO, Ana Maria (Org.). **30 Anos da Constituição Ecológica: desafios para a governança ambiental / 23º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 13º Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 13º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental. vol. 1.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2018, p. 539-556. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

VIEIRA, Ricardo Stanziola; PIMENTEL, Gabriel Porto; VAZ, Flavia Adalgisa dos Santos. Agenda 2030/ODS e desafios da implementação da sustentabilidade no Brasil: um estudo sobre a importância do capital social (lideranças e desenvolvimento endógeno) e do capital financeiro (financiamento e fomento de práticas de sustentabilidade). In: BENJAMIN, Antonio Herman; NUSDEO, Ana Maria (Org.). **30 Anos da Constituição Ecológica: desafios para a governança ambiental / 23º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 13º Congresso de Direito Ambiental dos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, 13º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental. vol. 1.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2018, p. 157-171. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

VIOLA, Eduardo. O Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PADUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; IUPERJ, 1987.

VREESWIJK, Gerard A. W. Abstract argumentation systems. **Artificial Intelligence**, v. 90, issue 1-2, p. 225-279, Feb. 1997. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0004370296000410?via%3Dihub>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, n. 118, p.

191-206, abr./jun. 1993. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176003>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

WALDRON, Jeremy. **A Dignidade da Legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Clarendon Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. Legislation and Rule of Law. **Legisprudence**, Vol I, Issue 1, New York, p. 91-124, 2007a.

WALDRON, Jeremy. Public Reason and “Justification” in the Courtroom. **Journal of Law, Philosophy and Culture**, vol. 1, nN. 1, Spring 2007b.

WALKER, Neil. Beyond boundary disputes and basic grids: Mapping the global disorder of normative orders. **International Journal of Constitutional Law**, Vol. 6, Issue 3-4, p. 373-396, July 2008. Disponível em:
<<https://academic.oup.com/icon/article/6/3-4/373/654423>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: o conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório Brundtland. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Org.). **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Tradução de Carol Manzoli Palma. Campinas: Millennium, 2009.

WOLKMER; Antonio Carlos; WOLKMER; Maria de Fátima S.; FERRAZZO, Debora. Direito da natureza: para um paradigma político-constitucional desde a América Latina. In: DINNEBIER, Flávia França; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. São Paulo: Instituto O direito por um Planeta Verde, 2017, p. 228-269.

ZAPATERO, Virgilio. De la jurisprudencia a la legislación. **Doxa**. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Alicante, n. 15-16, p. 769-789, 1994. Disponível em:
<<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/10653>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

ZAPATERO, Virgilio. **El arte de legislar**. Cizur Menor: Aranzadi, 2009.

ZIOBER, Beatriz Ramalho. As políticas de conservação do meio ambiente da usina hidrelétrica Itaipu Binacional no período de sua construção. In: ANPUH – SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. **Anais Fortaleza: ANPUH**, 2009.

ANEXO

Segue, abaixo, os pedidos de veto formulado por cada ministério, identificando-se, se o órgão que o solicitou foi político, jurídico ou híbrido. Consta, ainda, em cada tabela, o dispositivo que se pretende vetar e se a motivação apresentada pelo ministério foi interesse público, inconstitucionalidade ou ambos.

As linhas ressaltadas em vermelho são os pedidos de veto que foram atendidos, em sua integralidade, na decisão presidencial. As linhas ressaltadas em rosas significam que o pedido de veto foi acolhido parcialmente. Acontece quanto o ministério pleiteava o veto de todo o dispositivo, mas só parte dele sofre veto.

As linhas ressaltadas em amarelo são os casos em que o ministério pediu veto nos seus subsídios, este foi acolhido pelo Presidente da República, mas o Ministério não aparece como solicitante na mensagem de veto.

Aquelas linhas ressaltadas em verdes são os pedidos de vetos que não constam das manifestações formais apresentadas pelos ministérios. Aparecem, portanto, na mensagem presidencial, mas não constam nos subsídios.

As linhas em laranjas são casos em que houve veto, mas não existe manifestação formalizada dos respectivos ministérios. Nestes casos, os subsídios não parecem ter sido decisivos.

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	Floresta Pública	MJ	híbrido	art. 69-A da Lei nº 9.605/1998	Interesse público
2.	Floresta Pública	MF	Político	§2º do art. 39	Interesse público
3.	Floresta Pública	MPOG	Político	§2º do art. 39	Interesse público e inconstitucionalidade
4.	Floresta Pública	MMA	Híbrido	§4º do art. 10	Inconstitucionalidade
5.	Floresta Pública	MMA	Híbrido	art. 63	Inconstitucionalidade
6.	Floresta Pública	MPOG		§1º do art. 58	Interesse público

7.	Floresta Pública	MF	Jurídico	§2º do art. 39	Inconstitucionalidade
8.	Floresta Pública	MPOG	Jurídico	§2º do art. 39	Interesse público e inconstitucionalidade

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 4º	Inconstitucionalidade
2.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 19, §§ 1º e 2º	Inconstitucionalidade
3.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 29	Inconstitucionalidade
4.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 34 e parágrafos	Inconstitucionalidade
5.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 36 e parágrafos	Inconstitucionalidade
6.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 42	Inconstitucionalidade
7.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 44	Inconstitucionalidade
8.	Mata Atlântica	MJ	Híbrido	art. 50	Inconstitucionalidade
9.	Mata Atlântica	AGU	Jurídico	art. 50	Inconstitucionalidade
10.	Mata Atlântica	MF	Jurídico	§§1º, 2º e 3º do art. 36	Inconstitucionalidade
11.	Mata Atlântica	MF	Jurídico	art. 41, <i>caput</i> e § único	Inconstitucionalidade
12.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	art. 27	interesse público
13.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	inc. II do art. 21	interesse público
14.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	inc. II do art. 23	interesse público
15.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	art. 29	interesse público
16.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	art. 39	interesse público
17.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	art. 40	interesse público
18.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	art. 44	interesse público
19.	Mata Atlântica	MMA	Jurídico	art. 45	inconstitucionalidade e interesse público
20.	Mata Atlântica	MAPA	Político	art. 2º	interesse público

21.	Mata Atlântica	MAPA	Político	alínea “e” do inc. I do art. 11	interesse público
22.	Mata Atlântica	MAPA	Político	art. 3º, inc. IV	interesse público
23.	Mata Atlântica	MAPA	Político	alínea “c” do inc. VIII do art. 3º	interesse público
24.	Mata Atlântica	MF	Político	art. 36 a art. 41	Interesse público

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	Saneamento Básico	MJ	híbrido	art. 40	Interesse público
2.	Saneamento Básico	MJ	híbrido	art. 52	Interesse público
3.	Saneamento Básico	MC	jurídico	§1º do art. 3º	inconstitucionalidade
4.	Saneamento Básico	MF	jurídico	art. 58	Inconstitucionalidade
5.	Saneamento Básico	MF	político	art. 56	Interesse público
6.	Saneamento Básico	MF	político	art. 54	Interesse público
7.	Saneamento Básico	MS	jurídico	art. 3º, §3º	inconstitucionalidade
8.	Saneamento Básico	MS	jurídico	art. 5º	Interesse público
9.	Saneamento Básico	MS	jurídico	art. 8º	Interesse público e inconstitucionalidade
10.	Saneamento Básico	MS	jurídico	art. 9º, inc. II	Interesse público
11.	Saneamento Básico	MS	jurídico	art. 10	Interesse público
12.	Saneamento Básico	MS	jurídico	art. 11	Interesse público
13.	Saneamento Básico	MS	jurídico	art. 12	inconstitucionalidade
14.	Saneamento Básico	MS	Jurídico	art. 15	Interesse público
15.	Saneamento Básico	MS	Jurídico	art. 20	Interesse público

16.	Saneamento Básico	MS	Jurídico	art. 32	Interesse público
17.	Saneamento Básico	MS	Jurídico	art. 23, §3º	Interesse público
18.	Saneamento Básico	MS	Jurídico	art. 44, §1º	Interesse público
19.	Saneamento Básico	MS	Jurídico	art. 58	Interesse público
20.	Saneamento Básico	MT	jurídico	§ 2º do art. 3º	Interesse público
21.	Saneamento Básico	TEM	jurídico	art. 54	Interesse público
22.	Saneamento Básico	TEM	político	art. 50, §7º	Interesse público
23.	Saneamento Básico	TEM	político	art. 56	Interesse público
24.	Saneamento Básico	MT	político	§ 2º do art. 3º	Interesse público e inconstitucionalidade
25.	Saneamento Básico	MS	político	§ 4º do art. 50	Interesse público
26.	Saneamento Básico	MS	político	inc. VIII do art. 3º	Interesse público
27.	Saneamento Básico	MS	político	§ 3º do art. 3º	Inconstitucionalidade
28.	Saneamento Básico	MS	político	art. 8º	Interesse público
29.	Saneamento Básico	MS	político	inc. VI do § 2º do art. 11	Interesse público
30.	Saneamento Básico	MS	político	art. 20	Interesse público
31.	Saneamento Básico	MS	político	inc. I do art. 21	Interesse público
32.	Saneamento Básico	MS	político	art. 28	Interesse público
33.	Saneamento Básico	MS	político	art. 32	Interesse público
34.	Saneamento Básico	MS	político	art. 33	Interesse público
35.	Saneamento Básico	MS	político	art. 34	Interesse público
36.	Saneamento Básico	MS	político	§ 4º do art. 42	Interesse público
37.	Saneamento Básico	MMA	político	art. 3º, inc. V e VIII	Interesse público

38.	Saneamento Básico	MMA	político	art. 20	Interesse público
39.	Saneamento Básico	MMA	político	art. 21, inc. I	Interesse público
40.	Saneamento Básico	MMA	político	art. 28	Interesse público
41.	Saneamento Básico	MMA	político	art. 33, §2º	Interesse público
42.	Saneamento Básico	MMA	político	art. 59	Interesse público
43.	Saneamento Básico	MF	político	art. 54	Interesse público
44.	Saneamento Básico	MF	político	art. 56	Interesse público
45.	Saneamento Básico	MF	político	art. 57	Inconstitucionalidade
46.	Saneamento Básico	MF	político	art. 58	Inconstitucionalidade
47.	Saneamento Básico	MC	político	§1º do art. 3º	Interesse público
48.	Saneamento Básico	MJ	híbrido	inc. XII do art. 23	Interesse público
49.	Saneamento Básico	MJ	híbrido	art. 56	Interesse público

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	Pesca	MMA	político	inc. XX do art. 2	Interesse público
2.	Pesca	MMA	Político	§ único do art. 23	Interesse público
3.	Pesca	MMA	Político	§ único do art. 4º	Interesse público
4.	Pesca	MMA	Político	§ 3º do art. 12	Interesse público
5.	Pesca	MTE	Político	art. 14	Interesse público
6.	Pesca	MTE	Político	caput e § 3º do art. 15	Interesse público
7.	Pesca	MTE	Jurídico	§ 5º do art. 10	Interesse público
8.	Pesca	MTE	Jurídico	caput e § 3º do art. 15, 14, 16 e 17	interesse público

9.	Pesca	MTE	Político	art. 16	interesse público
10.	Pesca	MAPA	Político	§ único do art. 36	interesse público
11.	Pesca	MPS	político	§ único do art. 4º	interesse público e inconstitucionalidade
12.	Pesca	MPS	Político	§ 1º do art. 10	interesse público e inconstitucionalidade
13.	Pesca	MF	Político	§ único do art. 36	interesse público
14.	Pesca	MDIC	Político	art. 13	interesse público
15.	Pesca	MDIC	Político	art. 26	interesse público
16.	Pesca	MJ	Híbrido	arts. 14 a 17	Inconstitucionalidade
17.	Pesca	AGU	Jurídico	§ 2º do art. 96	interesse público

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	Mudança do Clima	MF	Político	inc. VI do art. 3º	interesse público
2.	Mudança do Clima	MF	Político	art. 9º	interesse público
3.	Mudança do Clima	MF	Político	art. 10	interesse público
4.	Mudança do Clima	MF	Político	§ único do art. 11	interesse público
5.	Mudança do Clima	MME	híbrido	inc. III do art. 4	Inconstitucionalidade
6.	Mudança do Clima	MME	híbrido	inc. XII do art. 6	Inconstitucionalidade
7.	Mudança do Clima	MME	híbrido	art. 10	Inconstitucionalidade
8.	Mudança do Clima	MME	híbrido	§ único do art. 11	interesse público
9.	Mudança do Clima	MME	híbrido	inc. III do art. 3º	interesse público
10.	Mudança do Clima	MME	híbrido	inc. XVII do art. 6º	interesse público
11.	Mudança do Clima	MME	híbrido	inc. VII do art. 4º	interesse público
12.	Mudança do Clima	MME	híbrido	art. 11	interesse público

13.	Mudança do Clima	MPOG	Político	inc. VI do art. 3º	interesse público
14.	Mudança do Clima	AGU	Jurídico	inc. VI do art. 3º	inconstitucionalidade e interesse público
15.	Mudança do Clima	AGU	Jurídico	art. 8º	inconstitucionalidade

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	Código Florestal	MDA	híbrido	inc. VI do art. 3º	interesse público e inconstitucionalidade
2.	Código Florestal	MDA	híbrido	inc. XI do art. 3º	interesse público e inconstitucionalidade
3.	Código Florestal	MDA	híbrido	28	interesse público
4.	Código Florestal	MDA	híbrido	§ 2º do art. 14	interesse público e inconstitucionalidade
5.	Código Florestal	MDA	híbrido	art. 61	interesse público e inconstitucionalidade
6.	Código Florestal	MCIDADE	Híbrido	§§ 7º e 8º do art. 4º	Interesse público
7.	Código Florestal	MCIDADE	Híbrido	art. 43	Inconstitucionalidade e interesse público
8.	Código Florestal	MJ	híbrido	art. 59	inconstitucionalidade
9.	Código Florestal	MJ	híbrido	inc. IV do art. 3	Inconstitucionalidade
10.	Código Florestal	MJ	híbrido	inc. I e § 3º do art. 4	Inconstitucionalidade
11.	Código Florestal	MJ	híbrido	inc. I do art. 13	Inconstitucionalidade
12.	Código Florestal	MJ	híbrido	inc. III, IV, V e VIII do art. 58	Inconstitucionalidade
13.	Código Florestal	MJ	híbrido	art. 59	Inconstitucionalidade
14.	Código Florestal	MJ	híbrido	art. 61	Inconstitucionalidade
15.	Código Florestal	MJ	Híbrido	art. 63	Inconstitucionalidade
16.	Código Florestal	MJ	híbrido	art. 60	Interesse público
17.	Código Florestal	MJ	Híbrido	art. 84	Interesse público

18.	Código Florestal	MI	político	§ 1º do art. 6º	Interesse público
19.	Código Florestal	MCTI	político	Inc. XI do art. 3º	Interesse público
20.	Código Florestal	MCTI	político	§3º, 7º e 8º do art. 4º	Interesse público
21.	Código Florestal	MCTI	político	§2º do art. 8º	Interesse público
22.	Código Florestal	MCTI	político	§5º do art. 12	Interesse público
23.	Código Florestal	MCTI	político	caput do art. 25 e seus inc. I, II, III e IV	Interesse público
24.	Código Florestal	MCTI	político	caput do art. 61 e seus §§ 4º e 5º	Interesse público
25.	Código Florestal	MCTI	político	caput do art. 63 e seu § 3º	Interesse público
26.	Código Florestal	MCTI	político	inc. IV e § 6º, com seus inc. I e II do art. 66	Interesse público
27.	Código Florestal	MCTI	político	caput do art. 67	Interesse público
28.	Código Florestal	MCTI	jurídico	alínea “g” do inc. X do art. 3º	Interesse público
29.	Código Florestal	MCTI	jurídico	alínea “h” do inc. X do art. 3º	Interesse público
30.	Código Florestal	MF	político	art. 42	Interesse público
31.	Código Florestal	MF	político	inc. I, II e III do art. 41	Interesse público
32.	Código Florestal	MF	Político	alínea “f” do inc. II, inc. III do § 1º e §2º do art. 41	Interesse público
33.	Código Florestal	MF	Político	arts. 44 a 50	Interesse público
34.	Código Florestal	MF	Jurídico	art. 76	Inconstitucionalidade
35.	Código Florestal	MF	Jurídico	art. 80	Interesse público

36.	Código Florestal	MF	político	alínea “h” do inc. I do art. 41	Interesse público
37.	Código Florestal	MF	político	alínea “b” do inc. II do art. 41	Interesse público
38.	Código Florestal	MF	político	alínea “c” do inc. II do art. 41	Interesse público
39.	Código Florestal	MF	Político	art. 41, § 1º, inc. II	Interesse público
40.	Código Florestal	MF	político	art. 41, § 2º	Interesse público
41.	Código Florestal	MF	político	art. 41, § 4º	Interesse público
42.	Código Florestal	MF	político	art. 42	Interesse público
43.	Código Florestal	MF	Político	art. 59, §5º	Interesse público
44.	Código Florestal	MF	Político	art. 67	Interesse público
45.	Código Florestal	MF	político	art. 74	Interesse público
46.	Código Florestal	MME	jurídico	art. 28	Interesse público
47.	Código Florestal	MME	jurídico	art. 43	Interesse público
48.	Código Florestal	MME	Político	art. 28	Interesse público e inconstitucionalidade
49.	Código Florestal	MME	político	art. 43	Interesse público
50.	Código Florestal	MT	político	inc. VI do art. 6	Interesse público
51.	Código Florestal	MDIC	político	§5º do art. 12	Interesse público
52.	Código Florestal	MDIC	político	art. 42	Interesse público
53.	Código Florestal	MDIC	jurídico	§5º do art. 12	Inconstitucionalidade
54.	Código Florestal	MDIC	jurídico	art. 42	Inconstitucionalidade
55.	Código Florestal	MS	Político	art. 3, V	Interesse público
56.	Código Florestal	MS	Político	art. 4º, §§ 3º e 4º	Interesse público

57.	Código Florestal	MS	Político	art. 8º, §2º	Interesse público
58.	Código Florestal	MS	Político	art. 9º	Interesse público
59.	Código Florestal	MS	Político	art. 10	Interesse público
60.	Código Florestal	MS	Político	art. 12, §§ 4º, 5º e 8º	Interesse público
61.	Código Florestal	MS	Político	art. 15, § 3º	Interesse público
62.	Código Florestal	MS	Político	art. 32, inc. I	Interesse público
63.	Código Florestal	MS	Político	art. 5º	Interesse público
64.	Código Florestal	MAPA	Político	§ 4º do art. 61	Interesse público
65.	Código Florestal	MAPA	Político	§ 5º do art. 61	Interesse público
66.	Código Florestal	MPA	Político	§ 2º do art. 4º	Interesse público
67.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 3º, inc. IV	Interesse público
68.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 3º, inc. XI	Interesse público e inconstitucionalidade
69.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 3º, inc. XIV e XV	interesse público
70.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 3º, inc. XVIII	Interesse público e inconstitucionalidade
71.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 3º, § único	Interesse público
72.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 4º, inc. I	Interesse público
73.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 4º, inc. IX	Interesse público
74.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 4º, inc. XI	Interesse público e inconstitucionalidade
75.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 4º, § 3º	Interesse público e inconstitucionalidade
76.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 4º, § 4º	Interesse público
77.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 4º, § 6º	Interesse público
78.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 4º, §§ 7º e 8º	Interesse público

79.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 5º, §1º	Interesse público
80.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 5º, § 3º	Interesse público
81.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 6º	Interesse público
82.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 8º, § 2º	Interesse público e inconstitucionalidade
83.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 8º, § 4º	Interesse público
84.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 10	Interesse público
85.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 15, § 3º	Interesse público
86.	Código Florestal	MMA	híbrido	Art. 18, § 4º	Interesse público
87.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 23	Interesse público
88.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 24	Interesse público
89.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 25, inc. IV	Interesse público
90.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 26, §§1º e 2º	Interesse público
91.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 29, §2º	Interesse público
92.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 35, §1º	Interesse público e inconstitucionalidade
93.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 38, §§ 3º e 4º	Interesse público
94.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 41, inc. II, alínea “d”	Interesse público e inconstitucionalidade
95.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 42	Interesse público
96.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 43	Interesse público
97.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 44, <i>caput</i> , incisos e § 3º	Interesse público
98.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 45	Interesse público e inconstitucionalidade
99.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 61 e parágrafos	Interesse público e inconstitucionalidade
100.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 63, §1º	Interesse público

101.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 66, inc. I, §2º	Interesse público
102.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 76	Interesse público e e inconstitucionalidade
103.	Código Florestal	MMA	híbrido	art. 77	Interesse público
104.	Código Florestal	MMA, MAPA, MDA, MPOG, MME, MCTI, MCIDADE e AGU		art. 1º	Interesse público

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	MP do Código Florestal	MPA	Político	§ 4º do art. 4º	interesse público
2.	MP do Código Florestal	MME	político	inc. I do art. 4º	interesse público
3.	MP do Código Florestal	MCTI	Político	inc. XXIV do art. 3º	interesse público
4.	MP do Código Florestal	MCTI	Político	art. 35, § 1º	interesse público
5.	MP do Código Florestal	MCTI	político	art. 61-A, § 4º e inc. I e II	interesse público
6.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		§ 9º do art. 4º	interesse público
7.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		Inciso II do § 4º do art. 15	interesse público
8.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		§ 1º do art. 35	interesse público
9.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		§ 6º do art. 59	interesse público
10.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA,		inc. I do § 4º do art. 61-A	interesse público

		MDA e AGU			
11.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		inc. V do § 13 do art. 61-A	interesse público
12.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		§ 18 do art. 61-A	interesse público
13.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		Inciso III do art. 61-B	interesse público
14.	MP do Código Florestal	MAPA, MMA, MDA e AGU		art. 83	interesse público

	Assunto	Ministério	Político ou Jurídico	Dispositivo	Motivo
1.	Patrimônio Genético	MJ	Híbrido	§ 10 do art. 17	interesse público e inconstitucionalidade
2.	Patrimônio Genético	MJ	Híbrido	§4º do art. 19	interesse público
3.	Patrimônio Genético	MJ	Híbrido	art. 21, § único	interesse público
4.	Patrimônio Genético	SG	Político	§10 do art. 17	interesse público
5.	Patrimônio Genético	SG	Político	§ 1º do art. 19	interesse público
6.	Patrimônio Genético	SG	político	§ 4º do art. 19	interesse público
7.	Patrimônio Genético	SG	político	art. 21, <i>caput</i> e § único	interesse público
8.	Patrimônio Genético	SEPPIR	político	art. 29, <i>caput</i> e parágrafos	Interesse público e inconstitucionalidade
9.	Patrimônio Genético	SEPPIR	político	§10 do art. 17	interesse público
10.	Patrimônio Genético	SEPPIR	político	§ 1º do art. 19	interesse público
11.	Patrimônio Genético	SEPPIR	político	§ 4º do art. 19	interesse público e inconstitucionalidade

12.	Patrimônio Genético	MPOG	político	art. 13	interesse público
13.	Patrimônio Genético	MPOG	político	§§ 3º e 4º do art. 13	interesse público
14.	Patrimônio Genético	MPOG	político	inc. XI do § 1º do art. 6º	interesse público
15.	Patrimônio Genético	MPOG	político	§10 do art. 17	interesse público
16.	Patrimônio Genético	MPOG	político	art. 41	interesse público
17.	Patrimônio Genético	MME	político	art. 46, § único	interesse público
18.	Patrimônio Genético	MMA	político	§3º do art. 13	interesse público
19.	Patrimônio Genético	MMA	político	§4º do art. 13	interesse público
20.	Patrimônio Genético	MMA	político	§ 10º do art. 17	interesse público
21.	Patrimônio Genético	MMA	político	art. 29	interesse público e inconstitucionalidade
22.	Patrimônio Genético	MMA	jurídico	§3º do art. 13	Inconstitucionalidade
23.	Patrimônio Genético	MMA	jurídico	§4º do art. 13	Inconstitucionalidade
24.	Patrimônio Genético	MMA	jurídico	art. 17	Inconstitucionalidade
25.	Patrimônio Genético	MMA	jurídico	art. 29	Inconstitucionalidade
26.	Patrimônio Genético	MDA	político	§10 do art. 17	interesse público
27.	Patrimônio Genético	MDA	político	§ 1º e 4º do art. 19	interesse público
28.	Patrimônio Genético	MDA	político	§ único do art. 21	interesse público
29.	Patrimônio Genético	MDA	político	art. 29	interesse público
30.	Patrimônio Genético	MDA	jurídico	§10º do art. 17	interesse público
31.	Patrimônio Genético	MDA	jurídico	§ 1º e 4º do art. 19	interesse público
32.	Patrimônio Genético	MDA	jurídico	§ único do art. 21	interesse público
33.	Patrimônio Genético	MDA	jurídico	art. 29	interesse público e inconstitucionalidade

34.	Patrimônio Genético	MCTI	político	art. 6º	interesse público
35.	Patrimônio Genético	MCTI	jurídico	texto integral	interesse público
36.	Patrimônio Genético	MDIC	jurídico	§§ 3º e 4º do art. 13	interesse público
37.	Patrimônio Genético	MDIC	político	§§ 3º e 4º do art. 13	interesse público
38.	Patrimônio Genético	MINC	político	§10 do art. 17	interesse público
39.	Patrimônio Genético	MINC	político	§ 3º do art. 29	interesse público e inconstitucionalidade
40.	Patrimônio Genético	MF		§§ 3º e 4º do art. 13	interesse público
41.	Patrimônio Genético	MF		inc. XI do § 1º do art. 6	interesse público
42.	Patrimônio Genético	MMA		inc. XI do § 1º do art. 6	interesse público
43.	Patrimônio Genético	MDIC		inc. XI do § 1º do art. 6	interesse público
44.	Patrimônio Genético	MF		§10 do art. 17	interesse público