

OS BENEFÍCIOS DA LEGÍSTICA PARA O EMARANHADO BRASILEIRO DE NORMAS AMBIENTAIS

THE BENEFITS OF LEGISTICS FOR TANGLED BRAZILIAN ENVIRONMENTAL REGULATIONS

Linara Oeiras Assunção¹

Simone Maria Palheta Pires²

RESUMO

A legislação ambiental brasileira notabiliza-se por ser um emaranhado de leis e regulamentos esparsos emanados dos Poderes Legislativo e Executivo. Ao longo de décadas, este cenário vem gerando insegurança para o sistema de proteção do meio ambiente. Assim, este trabalho aborda os benefícios da legística para a qualidade das leis ambientais. Procura demonstrar que a legística, como metodologia de concepção da ação pública e da tradução normativa, que busca determinar as melhores modalidades de elaboração e de aplicação das normas, surge como alternativa para a superação deste ambiente inseguro, garantindo que o legislador tenha toda a informação necessária para tomar decisões qualificadas.

Palavras-chave: Normas ambientais. Legística.

ABSTRACT

Brazilian environmental legislation is notable for being a tangled of laws and scattered regulations emanating from the legislative and executive branches. For a long time this scenario has generated doubt for the environmental protection system. This research exposes about the benefits of Legistics to the environmental laws quality. Discuss the Legistics, as design methodology of public action and the translation rules, which seeks to determine the best modality of preparation and application of rules, arise as an alternative to overcome this insecure environment, ensuring that the legislator has all the necessary information to make qualified decisions.

¹ Bacharel em Direito. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas (UNIFAP). Doutoranda em Direito (UFMG). Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

² Bacharel em Direito. Especialista em Direito Processual Civil. Doutoranda em Direito (UFMG). Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

Keywords: Environmental regulations. Logistics. Qualified decisions.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo debater os possíveis benefícios da logística para a qualidade das normas ambientais. Parte da realidade de que a legislação ambiental brasileira pauta-se em um emaranhado de leis e regulamentos esparsos oriundos dos Poderes Legislativo e Executivo e de que este cenário vem gerando insegurança para o sistema de proteção do meio ambiente salvaguardado na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Com base em uma abordagem qualitativa e em pesquisa bibliográfica e documental, espera destacar a logística como uma alternativa para a superação deste ambiente inseguro, garantindo que o legislador tenha toda a informação necessária para tomar decisões qualificadas.

2 O BRASIL E SEU SISTEMA NORMATIVO COMPLEXO

O processo legislativo brasileiro é bastante complexo. Existem no país cerca de 5 (cinco) mil entes legiferantes em 3 (três) ordens normativas distintas – União, Estados e Municípios -, muitas vezes com competências concorrentes. Ao lado disso, a Administração Pública também legisla para dar condições e aplicabilidade à lei.³

Mesmo diante do amplo espectro de atos que gozam de pretensão de generalidade, coercitividade e duração, advindos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, a questão da técnica legislativa só entrou formalmente na pauta do Poder Executivo Federal Brasileiro, por exemplo, na década de 90, em 1992, com a publicação da primeira edição do Manual de

³ SOARES, Fabiana de Menezes. Painel 2: Logística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. *In*: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: Qualidade da Lei e Desenvolvimento** (2007: Belo Horizonte, MG). Logística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 55-68.

Redação da Presidência da República, cuja segunda parte é integralmente dedicada a questões de elaboração legislativa. Seis anos depois, em 1998, foi sancionada a Lei Complementar n. 95, em observância ao disposto no art. 59, §1º da Constituição Federal de 1998 (CF/88), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Em 2002, o Decreto n. 4.176 regulamentou a Lei Complementar n. 95. O Anexo I do Decreto trouxe questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, uma espécie de *check list* que prepara o resumo do impacto da futura legislação.

A Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, com âmbito de incidência sobre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, veio depois para reorientar não só a difusão da informação jurídica, especificamente de natureza legislativo-parlamentar, mas o circuito de informações necessário a uma justificação da própria existência do ato.

Assim, os órgãos com competências normativas devem conformar sua atividade de gestão da elaboração legislativa à LC n. 95/1998, ao Decreto n. 4.176/2002 e também à Lei n. 12.527/2011. Essas normas orientadoras do processo legislativo brasileiro giram em torno da otimização do contraditório, da densificação dos princípios constitucionais e da avaliação do caso concreto.

3 O EMARANHADO BRASILEIRO DE NORMAS AMBIENTAIS

É comum a leitura nos Manuais de Direito Ambiental de que o Brasil possui uma das mais avançadas legislações de proteção ao meio ambiente. Tal afirmação soa tão elogiosa que por vezes encobre várias reflexões úteis sobre a realidade.

Além das leis formais, o Direito Ambiental contempla mais de 15 (quinze) tipos de atos normativos, tais como Decretos, Resoluções, Deliberações Normativas, Portarias, Instruções etc. Esses atos normativos regulam o uso e a fruição da

propriedade, assim como limitam o exercício de atividades econômicas e a exploração de recursos naturais.⁴

A função normativa atribuída aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) é, por exemplo, matéria de grande polêmica. Vários são os questionamentos existentes, nesse caso, acerca dos limites a que estão sujeitos os órgãos, como, por exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).⁵

A competência legislativa ambiental concorrente⁶ que permite a União, Estados, DF e Municípios legislar, somada ao papel normativo dos órgãos deliberativos do CONAMA e dos órgãos análogos em nível estadual e municipal faz com que se tenha um emaranhado de normas ambientais, o que dificulta muito a sua implementação e efetividade.

A legislação ambiental brasileira tornou-se muito complexa e complexidade e dificuldade são parceiras da insegurança e da corrupção. Adianta acumular um grande número de normas, de leis? A história relata que a maioria dos países que acumulou um grande estoque de regulações tem problemas de estabilidade institucional. As regulações que são eficientes hoje podem se tornar ineficientes amanhã e se não revisadas podem conduzir a um sistema regulatório altamente oneroso.⁷

3.1 Os benefícios da Legística

⁴ ABURACHID, Frederico José Gervasio. **Função Normativa do Executivo e seus limites.** Dissertação (mestrado). UFMG/Faculdade de Direito/Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2012, 218p.

⁵ Hoje é crescente o ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário tendo como objeto a anulação de atos administrativos, tais como autuações e licenças ambientais, baseados em deliberações normativas, portarias, resoluções e outras modalidades de regulamentos (atos normativos-administrativos), normalmente interpretados e aplicados com força de lei e que, desse modo, estariam violando a ordem constitucional brasileira.

⁶ Art. 24 da Constituição Federal de 1988.

⁷ O Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Legislação do Conselho Europeu dá conta de que 2 a 5% é o percentual de impacto negativo de problemas decorrentes da má legislação sobre o PIB dos países europeus. (SOARES, Fabiana de Menezes. Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG.** Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2012, p. 160).

Nesse contexto é que a legística pode e deve agir para aconselhar e orientar boas práticas. Notadamente, para se evitar a criação de leis desnecessárias e oportunistas, destacando a importância da fase pré-legislativa que firma a preocupação em se verificar se é caso de atuação legislativa ou não. Lembre-se que determinados problemas tidos, inicialmente, como alvo de leis podem, depois de uma análise prévia, serem resolvidos por outras intervenções estatais como as políticas públicas. Delley⁸ (2004), acertadamente, afirma que antes de redigir⁹ a lei, é preciso pensá-la.

Os países estão, cada vez mais, cientes do fato de que uma boa legislação é elemento essencial para uma boa governança¹⁰. Um arcabouço institucional estável e regras legais que respondam adequadamente às necessidades socioeconômicas e às expectativas da população são as melhores garantias para segurança, justiça social, desenvolvimento e bem-estar.

A legística é doutrinariamente subdividida em legística formal e material. Segundo Soares¹¹ a legística material reforça a facticidade e a efetividade da legislação. A legística formal, por sua vez, atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso os textos legislativos.

O Direito Ambiental é um subsistema do Direito que contempla ampla capacidade normativa. É um direito difuso que demanda em seu método de análise, assim como a legística, uma qualificação multidisciplinar. Por isso, a definição do problema, por meio de uma forma metódica, tal como proposta pela legística, permite ao Legislativo e ao Executivo exercerem a integração do sistema com a

⁸ DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei**. Introdução a um procedimento metódico. Cad. Esc. Legis. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun.2004.

⁹ Mais adequado seria usar o verbo “elaborar” que significa considerar o texto e também o contexto da lei. Mais do que redigir, elaborar remete-nos a uma dimensão de planejamento integrado do ato normativo.

¹⁰ Cf. OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**. Comitê de Política Regulatória. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

¹¹ SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n. 50. Jan. – Jul., 2007, p. 124-142.

avaliação prévia e posterior de seus impactos, identificando os cenários possíveis e os efeitos decorrentes de uma estratégia de ação.

A legística reforça a produção do Direito consensual, concertada, que antecipa os efeitos sobre os destinatários/interessados e, desse modo, matiza o conceito do que venha a ser uma boa legislação. Defende a atuação legislativa e regulamentar baseada nos princípios da necessidade (consideração da real necessidade de uma norma), proporcionalidade (equilíbrio entre as vantagens e as limitações/obrigações que são impostas aos cidadãos), subsidiariedade (nível de adoção da legislação), transparência (acesso aos trabalhos preparatórios), responsabilidade (determinação dos efeitos da norma, monitoramento da execução da norma), inteligibilidade, acessibilidade e simplicidade (publicação compreensível, consistente e acessível aos cidadãos).¹²

Sabe-se que o Direito Ambiental tem resguardado constitucionalmente e infra constitucionalmente a garantia de participação popular¹³ em seus processos decisórios. Neste sentido, o método da legística pode ampliar o contraditório, resultando em fusão de horizontes e respeito aos diferentes repertórios. A legística aplicada ao Direito Ambiental tende a propiciar textos geradores de adesão e identidade, propiciando a aproximação do texto normativo às realidades regionais e locais.

4 CONCLUSÃO

Conclui-se que: a) A legística desponta como alternativa para a superação deste emaranhado brasileiro de normas ambientais, desatando os nós das normas

¹² ALMEIDA, Marta Tavares de. **A contribuição da legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas**. Anais do Congresso Internacional de Legística – Qualidade da lei e desenvolvimento, realizado em Belo Horizonte, 2007, p. 83-102.

¹³ Possibilidades de participação da população na proteção do meio ambiente: a) participação no processo de formulação de normas ambientais, por intermédio de iniciativa legislativa (CRFB/88, art. 14, III); b) atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos e em referendos de leis, art. 6º, II da Lei n. 6.938/81, art. 11, § 2º da Resolução CONAMA n. 001/86; e, c) participação popular direta na proteção do meio ambiente por intermédio do Poder Judiciário, Lei n. 7.347/85 (ação civil pública) e Lei n. 4.717/65 (ação popular).

II CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA
UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

vigentes, decodificando-as, e também impedindo que novas normas, oportunísticas, inflacionem ainda mais o elevado número de leis vigentes no país; b) As normas ambientais devem fazer parte de um projeto maior de desenvolvimento estabelecido na CF/88, no caput do art. 225, e por esta perspectiva precisam ser pensadas; d) O Brasil para melhor sistematizar a proteção do meio ambiente tem pela frente a reflexão e o estudo sobre modelos processuais de elaboração legislativa e de política pública que possam permitir um ambiente de confiança e segurança; e) As iniciativas de uso da legística no país, ou seja, a LC n. 95/1998, o Decreto n. 4.176/2002 e Lei n. 12.527/2011 precisam ser amplamente divulgadas nos três Poderes, capacitando servidores para internalizarem-nas na rotina normativa.

REFERÊNCIAS

ABURACHID, Frederico José Gervasio. **Função Normativa do Executivo e seus limites**. Dissertação (mestrado). UFMG/Faculdade de Direito/Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2012, 218p.

ALMEIDA, Marta Tavares de. **A contribuição da legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas**. Anais do Congresso Internacional de Legística – Qualidade da lei e desenvolvimento, realizado em Belo Horizonte, 2007, p. 83-102.

DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei**. Introdução a um procedimento metódico. Cad. Esc. Legisl. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun.2004.

OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**. Comitê de Política Regulatória. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Relatório sobre a Reforma Regulatória. **BRASIL – Fortalecendo a governança para o crescimento**. 2007. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2012, p. 160.

II CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA
UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

_____. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n. 50. Jan. – Jul., 2007, p. 124-142.

_____. Painel 2: Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. *In*: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: Qualidade da Lei e Desenvolvimento** (2007: Belo Horizonte, MG). Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 55-68.