

O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS COMO MEIO DE SALVAGUARDA DO MEIO AMBIENTE

Gabriel Luis Cesario de Sousa¹

Rodrigo Borges de Barros²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a possibilidade de utilização do controle concentrado de constitucionalidade das políticas públicas ambientais, assim como os benefícios trazidos pelo uso do método abstrato para a otimização do sistema de tutela do meio ambiente e das disposições programáticas constitucionais afetas à temática. Para tanto, será necessário traçar algumas diretrizes, com base na pesquisa da literatura, que torne o conceito de políticas públicas operacionalizável dentro da lógica jurídica, sem que isso signifique uma limitação da natureza interdisciplinar desta categoria. Após, buscar-se-á verificar as principais consequências e críticas que recaem sobre a judicialização das políticas públicas para, ao final, usar o subsídio teórico coletado para aplicação na lógica da jurisdição constitucional por via de ação, assim como para examinar o uso deste instrumento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e nas cortes constitucionais de outras nações.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade. Jurisdição constitucional. Políticas públicas. Meio ambiente. Direito ambiental.

THE ABSTRACT CONSTITUTIONAL REVIEW OF THE ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICY AS A WAY OF DEFENSE OF THE ENVIRONMENT

ABSTRACT

This paper aims to analyse the possibility of using the abstract judicial review of environmental public policies, as well as the benefits of using the abstract method for the optimization of the environmental protection system and the constitutional programmatic dispositions related to the theme. Therefore, it will be necessary to draw some guidelines, based on literature research, that make the concept of public policies operable within the legal logic, without this limiting the interdisciplinary nature of this category. Following that, it will be sought to verify the main consequences and criticisms that fall upon the judicialization of public policies to, at the end, use the theoretical subsidy collected for application in the logic of concentrated constitutional jurisdiction, as well as to examine the use of this instrument in the jurisprudence of the Federal Supreme Court and in the constitutional courts of other nations.

Key words: Judicial review. Constitutional jurisdiction. Public Policies. Environment. Environmental law.

1 Acadêmico(a) da 10ª etapa do curso de Direito da Universidade de Uberaba. gabriel_gtr20@live.com.

2 Advogado, Mestre em Bioética pela Universidade do Vale do Sapucaí, Doutorando em Biocombustíveis pela Universidade Federal de Uberlândia. rodrigoborgesdebarros@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Com uma crescente preocupação com a questão ambiental, a segunda metade do século XX marca o início da internalização, pelos Estados, dos primeiros esforços voltados à salvaguarda do meio ambiente, tema este que, segundo Gonçalves e Gonçalves (2013, p. 167/168), até então, ficava restrito apenas a determinados grupos de acadêmicos que envidavam esforços na finalidade de demonstrar a relevância de uma adequada utilização dos recursos ambientais.

Para além dos sensíveis avanços da percepção da questão ambiental no campo científico, em paralelo, a comunidade internacional já dava seus primeiros passos no intuito de possibilitar que as Nações compreendessem a adequada gestão do meio ambiente, não só como medida garantidora da ordem econômica, mas como condição imprescindível para a garantia do bem-estar do ser humano.

Esta intenção, inclusive, figurou como pedra angular de diversos documentos de adesão internacional vanguardistas no tocante à oficialização da preocupação com o meio ambiente, como a Declaração sobre o Meio Ambiente de Estocolmo, de junho de 1972.

Não demorou para que, no âmbito interno, os Estados passassem a adotar as primeiras condutas ativas, quer sejam normativas ou executórias, na limitação das ações individuais e coletivas que violassem a integridade do meio ambiente.

Segundo Lanfredi (2002, p. 71):

A partir dessa declaração, começa haver aceitação dos princípios pelas nações em geral e, desde então, a situação não cessou de evoluir, mediante assinatura de acordos, protocolos, além de convenção para a proteção internacional do meio ambiente.

No Brasil, atualmente, a questão ambiental é parte integrante da agenda governamental, sendo que, no exercício de 2019, segundo informações constantes nos anexos da lei orçamentária anual (BRASIL, 2019), foram destinados R\$ 3.797.362.978,00 (três bilhões, setecentos e noventa e sete milhões, trezentos e sessenta e dois mil e novecentos e setenta e oito reais) aos órgãos da administração pública direta federal voltados à temática.

Para acompanhar a internalização da consciência ambiental no campo político, criou-se, no Brasil, uma densa malha normativa relativa à matéria, composta por normas gerais e específicas que dispõem sobre as inúmeras facetas do bem jurídico ambiental, além de nortear a atividade administrativa e executiva do Estado na defesa do meio ambiente.

Aqui, merece destaque o esforço do constituinte originário que em 1988 traçou diretrizes gerais para a defesa do meio ambiente, reconhecendo-o como dotado de valor intrínseco e merecedor de proteção em si mesmo, afastando-se da ideia de defesa reflexa ou indireta que, até então, era a forma recorrentemente adotada.

Com vista a conferir efetividade aos preceitos constitucionais programáticos afetos à questão ambiental, parte substancial dos recursos públicos destinados à defesa deste bem jurídico é investida em políticas públicas que desempenham um papel central, servindo como um dos principais instrumentos materializadores das diretrizes gerais previstas na Constituição Federal.

Entretanto, o processo de concepção das políticas públicas na seara ambiental mostra-se tortuoso, ao passo que o equacionamento feito pelos *policy makers* dos elementos jurídicos e extrajurídicos que devem ser levados em consideração para a formação desta espécie de ação governamental não é tarefa fácil e, não raras as vezes, é acompanhado de diversos questionamentos sobre eficácia dos próprios projetos implementados pelos administradores públicos.

Com isso, os questionamentos e os conflitos podem – e normalmente são – transportados para dentro da lógica processual, em uma tendência definida por Pardo (2013, p. 162) como a internalização das controvérsias que envolvem a implementação das políticas públicas ambientais pelo sistema legal.

A judicialização das políticas públicas ambientais, conforme Pardo (2013, p. 162/163), “[...] tem recebido severas críticas atacando sua legitimidade e denunciando um perigo de esvaziamento da esfera política democrática”. Todavia, embora o controle judicial das políticas públicas ambientais seja objeto de calorosas discussões, segundo o autor (PARDO, 2013, p. 165): “[...] O Judiciário há de ter algum papel nesse jogo, considerando sua função política”.

Ora, considerando-se a íntima ligação que os preceitos programáticos constitucionais de proteção ao meio ambiente guardam com as políticas públicas, dada a importância destas para a garantia da efetividade das diretrizes gerais constitucionalmente traçadas, faz-se o seguinte questionamento: poderia o Judiciário lançar mão de um juízo de (in)compatibilidade das políticas públicas com os mandados constitucionais através do sistema de jurisdição constitucional de controle abstrato, conferindo-lhes a natureza de instituto autônomo distinto das normas e atos administrativos que as compõem?

Com esta indagação, que a propósito é o questionamento central do presente trabalho, é que se pretende avaliar o papel da jurisdição constitucional para a efetivação da defesa do meio ambiente.

Para tanto, será necessário conceituar as políticas públicas ambientais, encontrando-se uma metodologia que possibilite a racionalização desta categoria dentro da lógica jurídica, sem deixar de lado os diálogos interdisciplinares que a temática demanda, analisando-se, após, o papel destas ações governamentais para conferir eficácia aos objetivos programáticos constitucionais norteadores da defesa do meio ambiente.

Serão envidados esforços, ainda, para traçar de forma adequada conceitos necessários para a compreensão do controle concentrado de constitucionalidade, contudo, sem a pretensão de esgotar a temática.

Após, parte-se para a análise da possibilidade de utilização da jurisdição constitucional pela via abstrata para controle das políticas públicas, bem como para o reconhecimento destas ações governamentais como categoria autônoma, distinta das disposições normativas e executivas que as compõe.

Não se pode olvidar, ainda, de trazer à vista as principais críticas ao controle judicial das políticas públicas, buscando-se evidenciar os limites do exercício da jurisdição quando a execução da atividade típica judiciária recai sobre atos que partem de um juízo político, dotados, em tese, de um acentuado grau de discricionariedade.

Por fim, buscar-se-á na jurisprudência da corte suprema e no direito comparado, casos paradigmáticos que demonstrem o uso da jurisdição constitucional para o controle pela via de ação das políticas públicas, apontando os impactos da técnica no aprimoramento destas ações governamentais.

2 METODOLOGIA

Levando-se em consideração que o presente trabalho partirá da análise controle de políticas públicas, fica evidente que o levantamento bibliográfico e de análise de dados secundários será a ferramenta central a ser utilizada para a reunião dos subsídios necessários para o cumprimento dos objetivos da pesquisa.

Entretanto, em razão do farto aparato normativo e de atos administrativos e executórios que circundam a gestão ambiental, haverá, ainda, a extensiva utilização da

pesquisa documental, considerando que a análise da legislação e dos atos decisórios e executivos serão de suma importância para uma melhor adequação da pesquisa dentro de um contexto prático e cotidiano.

Com a ordenação dos dados através das fontes primárias e secundárias e com a sedimentação de conceitos basilares necessários, a atividade interpretativa e valorativa dos elementos reunidos será feita pela análise qualitativa, partindo da compreensão das ações dos gestores públicos e órgãos responsáveis pela formulação das políticas públicas, bem como das decisões judiciais que envolvam a discussão destes programas governamentais.

A pesquisa utilizará, para a reunião das fontes secundárias, os repositórios eletrônicos de artigos, periódicos e teses, como o *Scientific Electronic Library Online*, o banco de dados do *SAGE publishing*, bem como o Portal de Periódicos do CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, sem prejuízo das consultas doutrinárias.

Será necessária, ainda, a pesquisa da legislação aplicável ao controle e formulação de ações governamentais voltadas a defesa do meio ambiente, assim como, pautando-se na importância de demonstrar a aplicabilidade prática das questões a serem pesquisadas, será realizada a pesquisa dos principais julgados e da produção jurisprudencial elucidativa dos pontos levantados ao longo da pesquisa.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: NOÇÕES PROPEDEÚTICAS E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Traçar um conceito de política pública não é uma tarefa fácil. Em verdade, ao longo do desenvolvimento dos trabalhos teóricos voltados à sistematização dos elementos que compõem esta categoria, várias foram as tentativas de se alcançar uma definição satisfatória.

Segundo Souza (2003, p. 2):

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

No mesmo sentido, Bucci (2008, p. 225) diz que:

A locução “políticas públicas” é uma expressão multívoca. A consulta a obras de referência demonstra como são múltiplos os seus sentidos, podendo partir de arranjos governamentais a significações amplas, como a noção de desenvolvimento, por exemplo.

O fato de a expressão “políticas públicas” ser plurissignificativa se deve, em partes, ao número de áreas do conhecimento envolvidas na problematização de seu conceito, de forma que os esforços voltados à compreensão da natureza do referido instituto devem partir de uma aproximação interdisciplinar, com a utilização de técnicas provenientes dos mais variados campos do saber científico, tais como a Ciência Política, Econômica, assim como dos estudos sobre a Administração Pública (BUCCI, 2008, p. 227).

Bucci (2008, p. 226) ainda ressalta que a busca por uma definição estritamente jurídica de política pública é um esforço em vão “[...] considerando que se trata de uma noção, por definição, interdisciplinar”.

Na mesma linha de raciocínio, Souza (2002, p. 05) ressalta que partindo da premissa de que o conceito de política pública é, essencialmente, globalizante é possível se chegar a duas conclusões: A uma, que a matéria demanda uma análise interdisciplinar e, embora possuindo uma sistematização analítica própria, pode ser tratada por diversos outros campos do saber, como a filosofia, a psicologia, etc. A duas, que a amplitude da tratativa das questões relacionadas à temática não implica em uma ausência de coerência metodológica, permitindo que as reflexões sobre o tema sejam feitas através de várias perspectivas.

Imprescindível, portanto, apresentar alguns conceitos que auxiliem a elucidar a questão, demonstrando algumas definições de políticas públicas e, ao mesmo tempo, evidenciando a riqueza da produção científica que envolve a temática.

Conforme leciona Saraiva (2006, p. 26) uma política pública pode ser definida como:

[...]

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

O autor (SARAIVA, 2006, p. 31) fala, também, sobre os elementos básicos constituintes das políticas públicas, a saber: a sua concepção parte da decisão de uma autoridade legítima, constituída na forma da lei, de acordo com as regras de competência de

atuação à que se vincula; são um conjunto de decisões em cadeia cuja finalidade é a solução de uma problemática ou necessidade; podem ser implementadas a partir de um agir ou uma omissão voluntária, sendo esta conduta vinculada a uma sequência de outras ações tomadas pelo Poder público e; são resultantes de uma ação cujos desdobramentos podem ser observados dentro da sistemática política e social.

Já conforme Floriano (2007, p. 30):

Políticas, no estado de direito democrático, tendem a expressar a forma desejada pela sociedade em solucionar os problemas que surgem. Nestas condições, pode-se dizer que toda política parte de um movimento da sociedade em torno de um problema ou conflito.

Mesmo diante das diversas definições dadas às políticas públicas, parece haver concordância quanto ao motivo de ascensão do tema como uma das prioridades dos Estados ainda no período de vigência do paradigma do intervencionismo estatal voltado à consecução dos direitos de segunda dimensão, apresentando-se a citada categoria, neste contexto, como um dos principais instrumentos à disposição do Poder Público para efetivação dos preceitos programáticos.

Sobre o tema, Bucci (2008, p. 229), assinala que sem se descuidar dos trabalhos anteriores que contribuíram para a formação das teorias de análise das políticas públicas, a tratativa da questão enquanto tema central de estudo remete aos anos 1930, em razão, como já dito, do novo paradigma de Estado que se consolidava à época, o do Estado Social. Segue a autora (BUCCI, 2008, p. 229) aduzindo que: “A condução dos assuntos públicos passa a ser tratada, a partir daí, segundo uma ótica de *policy-making process*, num contexto de racionalização do Estado e da política”.

Na mesma linha, Comparato (1998, p. 44) leciona:

O conceito de *política*, no sentido de programa de ação, só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica. E a razão é simples: ele corresponde a uma realidade inexistente ou desimportante antes da Revolução Industrial, durante todo o longo período histórico em que se forjou o conjunto dos conceitos jurídicos dos quais nos servimos habitualmente.

A partir daí, a escalada de relevância da matéria caminhou, pode se dizer, em paralelo ao desenvolvimento dos estudos que se ocupavam com a análise da atividade estatal, em um contexto em que nascia a necessidade do Estado de, por um lado, demonstrar uma gestão responsável e pautada na economicidade (SOUZA, 2003, p. 1) e, por outro,

impulsionado pela ideia de *accountability*, entregando uma condução transparente e eficiente do aparato governamental (ASSIS, MALHEIROS, FERNANDES, E PHILIPPI, 2012, p. 10).

Comparato (1998, p. 44), ao tratar da temática, dispõe que centralidade do papel das políticas públicas teve como corolário a própria ressignificação das funções e dos Poderes do Estado, ao passo que com a superação do Estado Liberal e após a ascensão do Paradigma Social, o protagonismo passou a ser do Poder Executivo, detentor, em maior parte, da função de planejamento, sendo, a partir daí, este o exercente da função preponderante.

Feitas estas considerações sobre contexto histórico em que se assentam as políticas públicas, cabe ressaltar que, não obstante a necessária conceituação desta espécie de ação governamental, mais importante é, para as finalidades deste trabalho, encontrar uma metodologia que torne operacionalizável o instituto dentro da lógica própria da ciência jurídica sem deixar de lado a necessária comunicação com os demais campos do saber científico que contribuem para o tema. Para tanto, serão utilizados os trabalhos já realizados por Maria Paula Dallari Bucci, autora referência no que diz respeito aos diálogos interdisciplinares entre o Direito e as políticas públicas, responsável por conduzir pesquisas vanguardistas neste campo.

Segundo a autora (BUCCI, 2008, p. 228):

O desafio reside em estabelecer uma metodologia apropriada para o trabalho jurídico, que permita descrever e compreender, segundo as categorias do Direito, uma ação governamental determinada e analisar juridicamente o seu processo de formação e implementação. O material analítico construído com base nesse método deverá permitir que se façam, de modo juridicamente estruturado, comparações e críticas aos modos de ação governamental. O método será particularmente útil como ferramenta para o desenvolvimento da chamada arquitetura institucional, a partir da construção de um acervo de modelos de ação, identificando-se estruturas e funções de cada um, suas instituições organizações e dinâmicas.

Finalmente, uma metodologia jurídica bem-sucedida esclarecerá as formas próprias de incidência dos controles, sejam judiciais ou não, sobre os elementos que compõe a política pública ou sobre as omissões que a cercam, tema de grande interesse dos atores jurídicos no período mais recente.

Vê-se, portanto, que a preocupação não se limita à análise dos elementos jurídicos das políticas públicas. Mais que isso, com a adequada introdução da temática dentro da racionalidade peculiar ao Direito, abre-se caminho para o delineamento de diretrizes gerais balizadoras da formação desta espécie de ação governamental, de forma que “[...] a análise retrospectiva, pós legislada, a partir do direito posto, cede espaço para uma visão prospectiva,

por assim dizer, pré-legislada, mais atenta aos processos de formação da norma e das instituições jurídicas” (BUCCI, 2008, p. 249).

Todavia, conforme a autora (BUCCI, 2008, p. 248) o trabalho de tornar a temática das políticas públicas coerente com a lógica jurídica não é uma tarefa a ser realizada sem precauções mínimas que auxiliem na finalidade de transformar o Direito em um aliado na otimização desta categoria.

Das diretrizes propostas pela autora, destacam-se as que prescrevem comandos negativos, indicando alguns pontos que são aconselháveis que o pesquisador não faça, a fim de que se mantenha a integridade da metodologia jurídica de análise das políticas públicas.

A primeira destas – que aparenta guardar relação direta com a armadilha gerada pela força globalizante e hegemônica que o Direito tende a exercer sobre as demais áreas do conhecimento – é a de que as políticas públicas não podem se confundir com os elementos de natureza jurídica que as compõe, eis que, conforme Bucci (2008, p. 254), esta categoria de ação governamental advém de um complexo de atos ordenados que não são, se considerados isoladamente, a própria política pública.

A segunda, é representada pela premissa de que, ainda que a moderna concepção de Estado já não lance mão dos pilares que outrora sustentavam o “Estado Social”, as políticas públicas continuam como uma das principais preocupações político-governamentais, tendo em vista que elas constituem um alicerce inseparável da noção do Estado posterior ao ideal liberal (BUCCI, 2008, p. 255).

A autora ainda complementa:

Além disso, em determinado contexto, trata-se de uma expressão datada, associada aos vários modos de intervenção do Estado no *welfare state*. A Ciência Política francesa utiliza o conceito de regulação, como noção evoluída das políticas públicas no sentido contemporâneo. Outros autores valem-se do conceito de governança, que também tem pontos de contato. (BUCCI, 2008, p. 256).

Por fim, um dos preceitos norteadores de uma consistente análise jurídica das políticas públicas, segundo Bucci (2008, p. 257), está na identificação e utilização dos pontos de contatos existentes entre a temática e os vários campos de estudo próprios da ciência jurídica (v.g: O Direito Constitucional, Empresarial ou, como no caso do presente trabalho, do Direito Ambiental), na tentativa de aprimorar a forma como estas áreas do Direito se relacionam com esta espécie de ação governamental.

É assim, portanto, com base nestas considerações sobre o enfoque específico da amplitude conceitual e do campo de estudo das políticas públicas, é que se desenvolverão as análises do presente artigo.

4 O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICOS DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Como já tratado na contextualização histórica presente na introdução deste artigo, a preocupação com o meio ambiente passou a ser um dos temas de enfoque do Estado a partir da percepção da questão ambiental que despontou, em um primeiro momento, dentro do ambiente acadêmico, sendo gradativamente colocada em pauta nas discussões da comunidade internacional, sendo que “Grande parte da doutrina especializada em direito ambiental considera o ano de 1960 como o nascimento do direito internacional do meio ambiente” (JAQUES, 2014, p. 305).

Em complementação, Artigas (2011, p. 133) aduz que a gênese da consciência ambiental é resultante da crise ocasionada pelo *modus operandi* do sistema econômico que passou a vigorar na maior parte do mundo em meados do século XX.

No mesmo sentido, Milaré (2009, p. 58):

Tudo decorre de um fenômeno correntio, segundo o qual os homens, para satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados. É esse fenômeno, tão simples quanto importante e pouco avaliado, que está na raiz da grande parte dos conflitos que se estabelecem no seio das comunidades locais e da sociedade global.

A despeito de ser esta tensão imanente do equacionamento entre o desenvolvimento e a proteção dos recursos naturais o motivo da crise ambiental segundo a maior parte dos estudos da época, não se trata, conforme preceitua Milaré (2009, p. 64/65), de preceitos inconciliáveis, de forma que a única saída possível seria o refrear absoluto de toda e qualquer forma de ação humana que visasse ao progresso. Assim, “Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não deve erigir-se em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem sua base material” (MILARÉ, 2009, p. 65).

Estes preceitos ficam claros na Declaração de Estocolmo (1972) que, embora não seja o primeiro a tratar da temática no âmbito internacional, é considerado um dos principais – senão o principal – documentos de reconhecimento pela comunidade global da preocupação com a proteção ambiental, funcionando ao longo do tempo, como a pedra angular da internacionalização pelos Estados da consciência sobre o meio ambiente.

Observe-se, portanto, o item nº 3, da citada declaração:

3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha. (ESTOCOLMO, 1972)

Não bastava, entretanto, que os avanços científicos contribuíssem para o aprimoramento da percepção da questão ambiental apenas na órbita interna. Com efeito, era necessário que a proteção do meio ambiente pudesse ser passível de reivindicação ao ser internalizada para dentro do ordenamento jurídico, pois “[...] A Ciência não tem força impositiva ou de coação; por isso exige que o Direito tutele o ecossistema planetário” (MILARÉ, 2009, p. 103).

No Brasil, a tutela do meio ambiente veio a ser tratada com status constitucional através da Constituição Federal de 1988, vez que nas ordens constitucionais anteriores, segundo Milaré (2009, p. 151), a locução “meio ambiente” não fora sequer citada, denotando a escassez do enfrentamento da questão pelo ordenamento jurídico até então vigente.

Sobre o tema:

Em especial a legislação pátria, mais especificamente a Constituição Federal de 1988, apresentou relevante avanço na esfera do Direito Ambiental, com a previsão de amplos direitos e instrumentos voltados para a tutela do meio ambiente. Nossa Carta Magna é enfática ao preconizar o direito fundamental ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, bem como em atribuir competência a todos os entes da federação para a proteção do meio ambiente e combate à poluição. Mostra-se, ainda hoje, como texto constitucional de referência internacional, muito embora – a nível infraconstitucional – já existisse em vigor a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), norma basilar no estudo e entendimento desse ramo jurídico. (JAQUES, p. 308, 2014).

Além disso, a nova ordem constitucional, ao tratar da proteção do meio ambiente, o fez de forma globalizante ao utilizar, como leciona Antunes (2015, p. 65) de pontos de contato existentes entre as normas afetas à temática ambiental e as que cuidavam dos aspectos econômicos essenciais à vida em sociedade, sem se desconsiderar, ainda, os diálogos com os direitos fundamentais individuais presentes no ordenamento jurídico.

Complementa o autor:

A correta interpretação das normas ambientais existentes na Constituição da República deve ser feita, como já foi dito, com a análise das diferentes conexões materiais e de sentido que elas guardam entre si e, principalmente, com outras áreas do Direito. A tarefa não é trivial, pois é elevado o número de normas ambientais existentes na Lei Fundamental. A Constituição possui 22 artigos que, de uma forma ou de outra, relacionam-se com o meio ambiente, além de parágrafos e incisos diversos. Sistematizá-los e harmonizá-los é uma tarefa que ainda está por ser feita (ANTUNES, 2015, p. 65/66).

Ainda dentro do tema, Benjamin (2011, p. 113), assevera que embora o cerne da proteção ambiental no nível constitucional esteja no art. 225, da Carta Política, a tutela do meio ambiente é tratada de maneira direta ou indireta ao longo de todo o texto constitucional naquilo que o autor chama de “uma verdadeira malha regulatória que compõe a ordem pública ambiental, baseada nos princípios da primariedade do meio ambiente e da explorabilidade limitada da propriedade, ambos de caráter geral e implícito” (BENJAMIN, p. 114).

Ademais, imperioso destacar que o Direito Ambiental não fica limitado apenas pelos elementos de conexão que guarda com outras áreas da Ciência Jurídica. Muito pelo contrário, conforme assinala Antunes (2014, p. 65), a apreensão das disposições constitucionais que cuidam do meio ambiente demandam a abertura do diálogo com outras ciências. Assim “[...] conceitos pertencentes à Geografia, à Ecologia, à Mineralogia, etc, passam a desempenhar um papel na interpretação da norma constitucional que era completamente impensável antes de 1988” (ANTUNES, 2014, p. 65).

Entretanto, salienta Leite (2011, p. 174), que o aprimoramento da tutela do meio ambiente pelo Estado, não soluciona, por si só, todas as questões conflituosas provenientes daquilo que o autor chama de “crise ecológica”.

Todavia, o paradigma do Estado de Direito Ambiental, na visão do citado autor:

[...]

Serve, entretanto, como transição da irresponsabilidade organizada generalizada para uma situação em que o Estado e a sociedade passam a

influenciar nas situações de risco, tomando conhecimento da verdadeira situação ambiental e se municiando de aparatos jurídicos e institucionais capazes de fornecer a mínima segurança necessária para que se garanta qualidade de vida sob o aspecto ambiental. (LEITE, 2011, p. 174)

Vê-se, portanto, que toda a normativa de base constitucional para a proteção do meio ambiente baseia-se na finitude dos recursos naturais, demandando, dentro do paradigma do Estado de Direito Ambiental, a delimitação de objetivos que auxiliem nesta tarefa, tais como:

[...]

Possibilitar a juridicização de instrumentos capazes de garantir um nível de proteção adequado ao meio ambiente, fortalecendo os enfoques preventivo e precautório. Na sociedade moderna, faz-se necessário abandonar a concepção de que o direito deve apenas controlar os riscos previsíveis e danos evidentes. As condições ambientais atuais requerem que o ordenamento jurídico volte-se também aos efeitos combinados e cumulativos, oriundos de várias fontes de poluição e capazes de produzir impactos globais e duradouros. [...] (LEITE, 2011, p. 173).

Assim, levando-se em consideração a inafastável necessidade de fortalecimento da malha normativa voltada à proteção do meio ambiente, bem como dos instrumentos indispensáveis para a garantia de sua efetividade, é que, segundo Artigas (2011, p. 177), torna-se cada vez mais premente a exigência de implementação de políticas públicas ambientais:

Aliás, justamente por serem cada vez mais escassos os recursos naturais, é também cada vez mais constante e consistente a imposição e a implementação de políticas ambientais pelo Estado. Basta ver como vêm proliferando nos últimos anos normas de cunho ambiental, dentre elas a implantação de importantes políticas públicas. (Artigas, 2011, p. 176).

Embora, como já dito, seja extremamente ampla a aplicabilidade das políticas públicas como instrumento de solução de conflitos e problemas pelo Estado nos mais distintos campos, existem elementos que auxiliam na tarefa de caracterização de distinção das políticas públicas quando estas são utilizadas com a finalidade de proteção do meio ambiente.

Segundo Floriano (2007, p. 32):

As políticas de gestão ambiental tendem a se concentrar sobre determinados elementos naturais aos quais se dá maior atenção por sua importância para a civilização, como por exemplo: a biodiversidade e unidades de conservação, os recursos hídricos, os solos, as paisagens excepcionais, os sítios fósseis; etc. Assim como são objeto de maior controle e estabelecimento de políticas de gestão sobre algumas atividades antrópicas, processos e produtos da civilização e seus rejeitos, por sua influência tanto na qualidade de vida do ser humano, quanto sobre o ambiente natural, entre as quais é possível citar: a geração, armazenamento, transmissão, uso e dissipação de energia; a

mineração; a irrigação; a industrialização em geral; a fabricação, transporte, armazenamento, uso e disposição de produtos perigosos; as culturas tradicionais; os sítios arqueológicos; etc.

Dessa maneira, unindo-se os conceitos anteriormente abordados sobre do que se tratam as políticas públicas com os elementos próprios internalizados pelo ordenamento jurídico e voltados à salvaguarda do meio ambiente, tem-se que as políticas públicas ambientais são formadas por um conjunto de atos, normas e decisões originados do Estado com a finalidade de solução de conflitos que envolvam o meio ambiente, garantindo, assim, a plena efetividade das diretrizes gerais constitucionalmente traçadas.

Exemplos da relevância das políticas públicas ambientais no Brasil não faltam. Tanto é, que o ordenamento jurídico brasileiro cuidou de positivizar alguns desses programas de atuação governamental, conferindo-lhes uma sistematização normativa própria que auxilia no cumprimento das suas funções programáticas, como é o caso da Política Nacional do Meio Ambiente, cujas diretrizes gerais encontram-se expressas na Lei 6.938/1981.

Neste esteira é a explicação de Dias (2013, p. 59):

A PNMA tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. A política ambiental deve prever um planejamento do uso dos recursos naturais a fim de proteger os ecossistemas, bem como racionalizar, controlar e recuperar as áreas degradadas. Para alcançar seus objetivos, deve criar programas de educação ambiental, acompanhamento e monitoramento da qualidade ambiental.

Fica nítido, assim, todos os elementos que compõem uma política pública ambiental, bem como sua finalidade específica, os sistemas próprios e os objetivos a serem cumpridos para o alcance de seus objetivos.

Buscou-se, portanto, esclarecer o processo de internalização dos Estados da percepção da questão ambiental, assim como da centralidade das políticas públicas na defesa do meio ambiente, evidenciando os elementos característicos destas ações governamentais, o que se faz necessário em razão das análises a serem realizadas nos próximos capítulos.

5 A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A INTANGIBILIDADE DO MÉRITO ADMINISTRATIVO E O *JUDICIAL REVIEW*

Como já tratado no capítulo anterior, o Estado Brasileiro, quando passou a encarar a preocupação com a questão ambiental como uma de suas prioridades, instituiu uma série de diretrizes gerais – inclusive de natureza constitucional, embora não se resumindo a estas – que vinculam a atuação do Poder Público para a defesa do meio ambiente, lançando mão, ainda, de um conjunto de instrumentos específicos e necessários à tutela deste direito fundamental.

Além disso, a centralização destes mecanismos, dentre eles se incluindo as políticas públicas, inaugurou uma verdadeira reestruturação orgânica dos poderes Estatais, pois, segundo Comparato (1998, p. 43), ainda no paradigma do Estado Social, tornou-se indispensável o repensar das funções do próprio Poder Público em razão das finalidades coletivas.

Ainda sobre o tema, o autor aduz:

Seja como for, a passagem da nomocracia liberal ao Estado telocrático contemporâneo tornou indispensável um reexame da classificação tradicional dos Poderes estatais. Classicamente, ela se funda na supremacia incontestável da lei sobre todas as demais manifestações da atividade estatal. Por isso mesmo, no modelo constitucional clássico, o Poder Supremo é sempre o Legislativo, ao qual compete, em sua qualidade de representante por excelência do povo, a tarefa solene de dar expressão legal à soberania popular. Aos demais Poderes – o Executivo propriamente dito, na parte administrativa, e o Judiciário, em caso de conflito de interesses – cabe a mera execução das normas legais, sem nenhuma iniciativa ou impulso próprio. O constitucionalismo liberal consagrou em cheio esse paradigma de Estado Legislativo.

Quando, porém, a legitimidade do Estado passa a fundar-se, não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programadamente, o critério classificatório das funções e, portanto, dos Poderes estatais só pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental. E aí, à falta de uma conseqüente reorganização constitucional de Poderes, a qual dê preeminência à função planejadora, que ordena estrategicamente as múltiplas atividades estatais, é ao Governo, impropriamente chamado agora Poder Executivo, que incumbe o papel hegemônico. (COMPARATO, 1998, p. 44)

Assim, pelos escritos de Comparato, vê-se que os holofotes, agora, estão voltados ao Poder Executivo, a quem incumbe, em maior parte, a implementação das ações governamentais voltadas ao cumprimento dos preceitos programáticos presentes no ordenamento jurídico.

Tão proeminente é este enfoque que Palma (2013, p. 178) atenta à recente preocupação do Direito Administrativo – campo da Ciência Jurídica que se ocupa, por excelência, com a atuação da Administração Pública e do Poder Executivo – com a sistematização e análise das políticas públicas. Segundo a autora:

As políticas públicas não são mais estranhas ao Direito Administrativo. Se até pouco tempo atrás o termo “políticas públicas” era algo longe do Direito Administrativo — assunto de cientistas políticos, no máximo constitucionalistas —, é extraordinário constatar o quanto há na teoria e na prática administrativista sobre políticas públicas. Desde o começo dos anos 2000, fortifica-se a linha de pesquisa direito administrativo e políticas públicas: são diversos os textos acadêmicos propondo reflexões teóricas a partir da análise de políticas públicas. Nas Universidades, dissertações e teses se debruçam sobre o tema das políticas públicas e analisam, com devida profundidade, seus desdobramentos jurídicos.

Também no campo prático ganha projeção a relação entre Direito Administrativo e políticas públicas. Como decorrência da crescente aproximação entre os instrumentos jurídicos e a gestão pública, as políticas públicas passaram a ser cada vez mais consideradas na operacionalização do Direito Administrativo. No âmbito da Administração Pública, por exemplos, as motivações dos atos administrativos se valem substancialmente das políticas públicas. O contencioso público se desenvolve atualmente em torno das políticas públicas e força seu grande ator — o Poder Judiciário — a se posicionar sobre as políticas públicas nas decisões, cada vez mais. (PALMA, 2013, p. 178).

A proeminência do papel do Executivo dentro do processo conhecido como ciclo das políticas públicas não ocorre, entretanto, relegando a segundo plano as funções dos outros Poderes, cujo exercício pode ser evidenciado quando da análise do processo que vai da concepção à avaliação destas ações governamentais.

Além disso, como já mencionado em capítulos anteriores, o caminho entre a gênese e o cumprimento das funções das políticas públicas não é galgado sem os percalços que envolvem os embates de ordem política, ideológica, jurídica e sociais internalizados ao longo deste ciclo.

Neste aspecto, não se diferem as políticas públicas ambientais das ações governamentais afetas a outros temas, tendo em vista que as relações conflituosas que circundam o meio ambiente geralmente se sujeitam aos impasses de natureza histórica, cultural, econômica e política, além de, pelo fato de envolverem direitos difusos, gerarem consequências altamente nocivas que podem recair sobre uma significativa parcela de pessoas (PARDO, 2013, p. 163).

E como já falado anteriormente, estes embates transmigram-se para dentro do sistema judicial na esperança que o Poder Judiciário dê a última palavra em relação ao equacionamento de todas as questões envolvidas no processo de implementação das políticas públicas.

No mesmo sentido, Mancuso diz (2002, p. 767):

Esse labor exegético é particularmente acentuado no exame das *políticas públicas* e de seu natural corolário – a questão da *judiciabilidade* – e isso, entre outros fatores porque aí se imbricam e se interpenetram vários elementos, a par do jurídico, propriamente dito, como o dado político, o sociológico, o institucional.

Contudo, o chamado controle judicial das políticas públicas recebe inúmeras críticas, seja porque, como assevera Pardo (2007, p. 163), esta espécie de ingerência do Poder Judiciário pode ser vista como prática que viola a própria fundação democrática do Estado, ao abrir margens para que os juízes, autoridades cuja investidura nas funções não ocorre através das eleições, possam controlar os atos praticados por representantes diretamente escolhidos pela sociedade.

Segundo o autor (PARDO, 2007, p. 163), além da questão da legitimidade democrática do controle judicial das políticas públicas, outra questão sensível diz respeito à própria ontologia da lógica processual que, dentro das suas próprias limitações (aqui se inserindo a capacidade de se perquirir de forma globalizante a verdade dos fatos e a extensão de suas consequências), não seria capaz de realizar um adequado controle destas ações governamentais, dada a complexidade com que se apresentam.

Ainda sobre as críticas sobre a capacidade institucional do Judiciário de dirimir questões que envolvam as políticas públicas, Carvalho Filho (2008, p. 123):

Endossamos o entendimento de especialistas de que há possibilidade jurídica do pedido em relação aos denominados “direitos prestacionais”. É comum, inclusive, apontar-se, como exemplos, os pedidos de fornecimento de medicamentos a pessoas portadoras de doenças mais graves ou que ensejam custos desproporcionalmente elevados. Entretanto, tais hipóteses não servem para justificar a possibilidade jurídica de atendimento a políticas públicas gerais. O fornecimento de medicamentos atende a direitos individuais: quem formula o pedido determinativo positivo é o interessado na obtenção do remédio. O fato, desse modo, não se caracteriza como política pública. Diferentemente desse tipo de pretensão, são aquelas em que o autor postula a construção de uma escola em cada bairro da cidade; ou a prestação eficaz de todas as unidades de saúde do Estado; ou o asfaltamento de todas as estradas de determinada região; ou a remoção de todas as favelas de certa cidade; ou a prestação eficaz da segurança pública em megacidades. Todas elas — é bom que se diga — são providências desejadas pela sociedade inteira. A questão, porém, não é essa: a discussão consiste em saber se tais pretensões poderiam ser deduzidas para decisão no Poder Judiciário. E a resposta só pode ser negativa: o Judiciário não tem o poder de expedir decisões determinativas positivas para o fim de obrigar a Administração à realização dos grandes serviços e empreendimentos públicos, dependentes de um sem-número de fatores e insuscetíveis de cumprimento por meio apenas de um estalar de dedos.

Outro ponto de destaque, quando se fala sobre os limites da atuação jurisdicional ao se ter como objeto litigioso a implementação ou a discussão sobre a eficácia das políticas públicas, é a possível incompatibilidade da ingerência do Estado-Juiz frente à capacidade do Poder Executivo de usar da discricionariedade, com previsão expressa ou implícita no ordenamento jurídico, para que se escolha as prioridades do Poder Público em um dado momento, amparadas estas decisões do administrador público naquilo que se chama de intangibilidade do mérito administrativo.

A primeira e a terceira crítica recaem sobre o mesmo problema, a saber, a capacidade institucional que o judiciário tem para controlar as políticas públicas, principalmente se levada em consideração a premissa da irretocabilidade das decisões dos administradores públicos feitas dentro das margens de discricionariedade legalmente conferida. Portanto, a análise destes dois pontos será feita conjuntamente.

Segundo Bandeira de Mello:

Discricionariedade é a margem de "liberdade" que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 963)

Mancuso (2002, p. 769) atenta ao fato de que o triunfo do paradigma de um Estado de Direito voltado à concreção dos preceitos que o fundam sobre a noção apenas formalizada, sem um real compromisso com a realidade existente, sujeita os três Poderes à observância de preceitos como o da eficiência, da moralidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, afastando-se da clássica ideia que exigia apenas a correspondência fria e estéril entre norma e o ato praticado por qualquer um dos Poderes.

Portanto, segundo o autor:

Convém, desde logo, enfrentar a questão da clássica antinomia entre “atos discricionários e atos vinculados”, dadas as recorrentes tentativas de se excluir aqueles primeiros do âmbito do controle jurisdicional, ao argumento de que, caracterizando-se a atividade discricionária por um leque de alternativas postas ao Administrador, todas elas *válidas*, por aí se inviabilizaria o juízo de valor que o órgão judicial houvesse de fazer sobre tais escolhas. Na verdade, hoje já se questiona a existência de uma *vera e pura* discricionariedade na Administração Pública, como antes e tradicionalmente se sustentava, porque, ao contrário do que se passa entre os particulares (aos quais é dado fazer tudo que não seja proibido), já o agente

público – dada a indisponibilidade dos valores e interesses que lhe estão afetos – só pode fazer o que vem prescrito na norma de regência, e no modo como aí venha indicado, devendo pautar sua ação pelo que lhe pareça ser a escolha certa, pelo critério da excelência (MANCUSO, 2002, p. 767).

Para Di Pietro (2018, p. 1019), o Judiciário, ao examinar a política pública dentro da lógica processual, se mantém em uma zona cinzenta, pois as pretensões deduzidas que envolvem o questionamento judicial destas ações governamentais se fundam, via de regra, em conceitos jurídicos indeterminados encontrados no texto constitucional, inexistindo elementos dotados de objetividade suficiente para defini-los com exatidão (v.g: dignidade da pessoa humana).

A autora ainda traça algumas diretrizes gerais cuja observância seria salutar para que o Poder Judiciário passasse a exercer o controle das políticas públicas sem que isso fugisse dos seus próprios limites institucionais:

Por isso mesmo, o tratamento da matéria deve ser o mesmo que se adota com relação aos conceitos jurídicos indeterminados: o Judiciário somente pode atuar em zonas de certeza positiva ou negativa. E deve analisar com muita cautela os pedidos formulados, seja quanto à matéria de fato em que se fundamentam, seja quanto à razoabilidade em relação ao fim que se pretende alcançar. A observância do princípio da razoabilidade, inclusive quanto ao aspecto da proporcionalidade, é obrigatória e impõe os seguintes questionamentos pelo magistrado: a medida solicitada é realmente necessária para o fim pretendido? Ela é adequada? Ela é proporcional? Não existem outros meios menos onerosos para os cofres públicos? (DI PIETRO, 2018, p. 1019)

Vê-se, portanto, que não obstante a indeterminação dos conceitos (jurídicos e não jurídicos) envolvidos nesta espécie de lide, há uma margem de atuação do Judiciário dentro das questões que envolvam o controle das políticas públicas que permite que este Poder possa atuar dentro dos seus próprios limites institucionais.

Resta agora, examinar a segunda possível óbice ao controle judicial, a saber, as limitações da lógica processual no controle de ações complexas e amplas como as políticas públicas e a (in)capacidade de previsão das consequências práticas após a decisão.

Para Pardo (2013, p. 167) é razoável a descrença sobre a aptidão do Poder Judiciário de lidar com o chamado consequencialismo, lançando mão do pragmatismo para prever os desdobramentos práticos que podem acontecer em razão de uma dada decisão judicial, pois “[...] O risco é de uma intervenção judicial realmente resultar em efeitos prejudiciais e não intencionais”. (PARDO, 2013, p. 167).

Esta premissa está conectada à outra já mencionada anteriormente, qual seja, a da larga utilização de conceitos jurídicos abertos como forma de encaminhar a lógica decisional judicial no controle das políticas públicas, ao passo que há uma ampla utilização desta manobra como instrumento retórico para superar o possível abalo ao baldrame da separação dos Poderes, sem que se dê a devida atenção às consequências práticas daquela decisão tomada justamente com base nesta cadeia de princípios e preceitos programáticos que ali foram defendidos.

De acordo com Sundfeld e Jurksaitis (2016, p. 22), a superação do uso da matriz principiológica jurídica como instrumento retórico deve vir com a afirmação da obrigatoriedade de se demonstrar a motivação da decisão. Nas palavras dos autores: O fato de o direito positivo prestigiar o uso dos princípios, e prever normas suficientemente abertas, de modo que os intérpretes possam deles se socorrer em determinadas situações, impõe aos órgãos de controle um ônus de motivação mais elevado (SUNDFELD e JURKSAITIS, 2016, p. 22).

Foi neste sentido, inclusive que o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (BRASIL, 1942), conhecido comumente como Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, foi modificado no ano de 2018 pela Lei nº 13.655, prevendo, dentre outras coisas, uma série de preceitos a serem observados pelo Judiciário quando do controle dos atos administrativos. Observa-se o art. 20 e o art. 22, *caput*, da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

[...]

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (BRASIL, 1942)

É notável que as medidas têm o claro escopo de garantir uma atividade jurisdicional revestida da necessária legitimidade, ao prezar pelo exercício decisional sem a fragilização da separação das funções dos Poderes, além de determinarem o dever de motivação citado anteriormente, exigindo, para além da ordinária fundamentação jurídica pautada na subsunção dos fatos às normas, a obrigação específica de determinar as consequências práticas daquilo que foi determinado pelo Juízo.

Todavia, Mendonça (2016, p. 33) já alertava para a tendência, antes mesmo da aprovação da Lei que altera a LINDB, de que o consequencialismo da decisão judicial no controle das ações governamentais fosse utilizado também como mero argumento retórico, pois conforme o autor:

E é provável porque não só mantém o poder junto às autoridades decisórias, mas também porque supera as dificuldades técnicas de um consequencialismo consequente (afinal, bastaria mencionar consequências, e não identificá-las, medi-las, compará-las). Além disso, ele responde à necessidade, típica da prática do direito, por novidades irrelevantes. Se, ontem, a tendência era a ponderação, a proporcionalidade, Alexy e a Alemanha, hoje, talvez, o must seja o pragmatismo, o consequencialismo, Posner e os Estados Unidos. Vai-se a ponderação, entra o pragmatismo; fica, em todo caso, o decisionismo. (MENDONÇA, 2016, p. 33)

Entretanto, na visão de Pardo (2016, p. 168), a crítica referente à limitação processual e da imprevisibilidade das consequências práticas decorrentes da decisão judicial não é um problema incontornável. Para o autor a atividade dos juízes, diante da pretensão de controle das políticas públicas formalizada, tem que se pautar nos elementos objetivos coligidos no processo. Continuando conforme o autor “Para tanto, eles podem fazer uso dos órgãos especializados, de peritos e de petições de *amicus curiae*, colocando em domínio público informação que, em geral, talvez não esteja disponível nem mesmo ao Legislativo (...)”. (PARDO, 2016, p. 168).

Em conclusão, percebe-se que a adequada condução processual e, por consequência, da prestação jurisdicional, a partir da observância da separação das atribuições de cada um dos Poderes, assim como pautando-se na análise não só dos elementos endoprocessuais, com vista a garantir a eficácia prática da decisão, permitem a atuação do Poder Judiciário nas questões postas em juízo que versam sobre políticas públicas.

A pretensão deste capítulo, então, foi a de demonstrar os motivos determinantes que levam à formalização das discussões sobre as políticas públicas como demandas judiciais, bem como esclarecer as principais críticas que são observadas quanto ao uso da atividade jurisdicional no controle destas ações governamentais.

No próximo capítulo a análise será voltada à possibilidade do uso do controle concentrado de constitucionalidade como uma das formas de materialização da ingerência do Poder Judiciário sobre as políticas públicas, buscando-se sempre a observância dos já tratados limites institucionais deste poder constituído.

6 O PAPEL DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NA ANÁLISE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Neste último capítulo, será utilizado todo o supedâneo teórico até então coligido, aplicando-o na análise da viabilidade do controle concentrado de políticas públicas ambientais como forma de aprimoramento da defesa do meio ambiente e do próprio modo de proceder da Administração Pública e dos governantes diante da necessidade de tomada de decisões atinentes à temática, observando-se os preceitos gerais previstos na Constituição Federal, bem como no restante da malha normativa voltada à salvaguarda deste direito fundamental.

Para tanto, inicialmente, faz-se imprescindível a busca de uma definição adequada de controle concentrado de constitucionalidade, evidenciando as formas de exercício da jurisdição constitucional por via de ação, os legitimados ativos para a propositura destas pretensões, bem será feito um apanhado histórico sobre esta prática processual.

Além disso, será indispensável a análise da extensão do uso do controle concentrado de constitucionalidade sobre as políticas públicas, utilizando-se os principais julgados pertinentes à temática para ilustrar a (in)viabilidade da utilização deste instrumento. Caso verificada a prestabilidade, será necessário examinar os seus limites e efeitos, apresentando, ainda, as possíveis consequências negativas e positivas advindas de seu uso na defesa do meio ambiente.

Em primeiro lugar, antes de se intentar qualquer definição do controle de constitucionalidade, é necessário o conhecimento de dois preceitos basilares que fundamentam este instituto, quais sejam, o da supremacia e o da rigidez da Constituição.

Conforme assevera Moraes (2017, p. 518), a existência da hierarquização do ordenamento jurídico, onde a Constituição aparece como norma fundamental no vértice da pirâmide do sistema normativo, é preceito basilar fundante da ideia de supremacia constitucional, servindo ao legislador ordinário como norte para a elaboração de outras normas, quer seja em seu aspecto formal ou material.

A segunda premissa, parte da análise do processo de criação e modificação das normas constitucionais, diferenciando-as das demais normas existentes no ordenamento jurídico pela peculiar rigidez que possuem, pois, fossem as normas de natureza constitucional indistintas das ordinárias, levando-se em consideração a inter-relação entre as duas espécies, o

que ocorreria seria simplesmente um processo de revogação de uma por outra e não de incompatibilidade material ou formal entre elas (BARROSO, 2012, p. 19).

Com base nestes dois princípios básicos desenvolveu-se, ao longo do tempo, um sistema de controle das normas do ordenamento jurídico utilizando-se como paradigma a Constituição sempre com atenção à sua distinta rigidez e sua posição de supremacia. Estamos diante, portanto, do chamado controle de constitucionalidade.

Tanto é que, na lição de Moraes (2017, p. 518):

A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário

Segundo Barroso (2012, p. 22/23), o controle de constitucionalidade das normas tem seu ápice histórico na decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no caso conhecido como *Marbury v. Madison*, onde o Tribunal do país afirmou ser possível a realização de um exame de compatibilidade entre os preceitos constitucionais e as demais normas existentes no ordenamento jurídico, anulando aquelas que fossem contrárias ao teor da Constituição. Continua o autor dizendo que embora a decisão tenha se tornado emblemática, não foi a primeira a tratar da matéria, visto que em vários casos, dentro e fora dos EUA, existiram precedentes semelhantes, todavia, sem o destaque conferido ao citado *leading case*.

Por outro lado, na Europa, aproximadamente cento e vinte anos depois da decisão paradigmática dada por Marshall no seio do caso *Marbury v. Madison*, a Constituição da Áustria inaugurou um novo modelo de controle de constitucionalidade, atribuindo-se a um Tribunal com funções específicas – chamado por Streck (2018, p. 68) de “Tribunal *ad hoc*” – a função de analisar a consonância dos preceitos constitucionais com a Constituição. Segundo Moraes (2017, p. 521):

Posteriormente, em 1920, a Constituição austríaca criou, de forma inédita, um tribunal – Tribunal Constitucional – com exclusividade para o exercício do controle judicial de constitucionalidade das leis e atos normativos, em oposição ao sistema adotado pelos Estados Unidos, pois não se pretendia a resolução dos casos concretos, mas a anulação genérica da lei ou ato normativo incompatível com as normas constitucionais.

No Brasil, a instituição do sistema de controle de constitucionalidade foi primeiramente previsto na Constituição de 1891 e, segundo Streck (2018, p. 148), foi fortemente influenciado pelo *judicial review* norte-americano, baseado em um sistema incidental de jurisdição constitucional. Todavia, o autor aponta uma deficiência desta forma

de controle em países sem uma forte tradição da *common law* (como é o caso do Brasil), haja vista inexistir um sistema de precedentes adequado apto a estender os efeitos das decisões da via difusa para fora dos limites da lógica processual posta para julgamento.

De acordo com o autor (STRECK, 2018, p. 164/165), ainda, uma alternativa para a superação deste problema só veio na Constituição de 1965, em pleno regime militar, onde houve a previsão da forma concentrada de análise da constitucionalidade, embora possa parecer paradoxal que este acontecimento tenha se dado em um período de recrudescimento e supressão dos preceitos democráticos. Neste texto, manteve-se a já existente ação interventiva, acrescentando-se a ela a ação direta de inconstitucionalidade propriamente dita, que permitia ao Supremo Tribunal Federal, à época, realizar o controle abstrato das normas.

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 deu continuidade ao sistema misto de controle de constitucionalidade, acrescentando-se ao rol das ações da via abstrata, além da ADI, a chamada Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Posteriormente, a Ação Declaratória de Constitucionalidade foi introduzida através da Emenda à Constituição nº 03, de 17 de março de 1993.

Atualmente, os aspectos procedimentais das ações do controle concentrado são delineados pela Constituição da República e em algumas leis infraconstitucionais, como é o caso da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que regula o procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade e da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Sobre a legislação infraconstitucional afeta à temática, Streck (2018, p. 353), aduz que embora as Leis nº 9.868 e 9.882, ambas de 1999, tenham sido aprovadas observando-se a competência legislativa do art. 22, inc. I, não seria o mais adequado classificá-las como meras normas de direito processual, justamente pelo fato de tratarem de uma temática até então inédita no sistema jurídico brasileiro, o da jurisdição constitucional.

Os restrito rol de legitimados para o manejo destes instrumentos, por sua vez, está previsto no art. 103, da Constituição Federal, a saber, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os

partidos políticos com representação no Congresso Nacional e, por fim, as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

O órgão responsável pela realização do controle concentrado de constitucionalidade permanece o mesmo previsto na Constituição passada. Com efeito, as atribuições do Supremo Tribunal Federal, encontram-se inscritas no art. 102, da CRFB/88.

O texto constitucional previu, ainda, a possibilidade de existência do controle concentrado realizado com base nos parâmetros estabelecidos nas Constituições Estaduais, sendo competente para a realização desta tarefa os respectivos Tribunais de Justiça de cada Estado-membro, tal qual se extrai do art. 125, § 2º, da Constituição Federal.

Em razão desta base que alicerça o controle de constitucionalidade no Brasil, naturalmente, com a constitucionalização da proteção ambiental, os atos de governo e as normas que se mostram incompatíveis com as diretrizes gerais relacionadas ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passam a ser questionados pelas diversas ações desencadeadoras do exame da constitucionalidade pela via abstrata.

Conforme Milaré (2015, p. 1225):

O Supremo Tribunal Federal é o principal tribunal do sistema judiciário brasileiro, competindo-lhe, fundamentadamente, a guarda da Constituição Federal, nos termos dos artigos 102 e seguintes da própria Lei Fundamental da República. Cabe, ainda, ao STF, processar e julgar ações entre os Estados ou entre os Estados e a União Federal. Tais causas, não é preciso dizer, poderão versar sobre matéria ambiental. Contudo, o papel ambiental mais importante desempenhado pelo STF é o julgamento das ações diretamente constitucionais, bem como a violação de preceito fundamental. Através do citado mecanismo o STF poderá declarar a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade de uma norma jurídica com validade *erga omnes* e “manter” ou “suspender” um texto legal. O Supremo Tribunal Federal já proferiu cerca de 1.500 decisões para a entrada “meio ambiente”, tendo atribuído repercussão geral a feito no qual se discutia competências em relação ao Código Florestal.

Complementa o autor:

Entre estes instrumentos, a chamada *ação direta de inconstitucionalidade*, instituída pelo art. 103 da Carta Magna e regulamentada pela Lei 9.868, de 10.11.1999, tem sido com frequência utilizada na impugnação de normas contrárias ao art. 225 da CF, em defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. [...] (MILARÉ, 2009, p. 1132).

Ainda nesta esteira, Benjamin (2011, p. 99) aponta como um dos benefícios da constitucionalização da preocupação ambiental justamente a possibilidade de controle de constitucionalidade das leis quando incompatíveis com os preceitos de defesa do direito

fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previstos na constituição, quer seja por conduta comissiva violadora ou mesmo pela omissão daqueles que possuem o dever de agir para garantir a salvaguarda do bem jurídico ambiental.

Logo, diante da possibilidade da análise das normas que versam sobre a questão ambiental através do controle concentrado de constitucionalidade, permanece a dúvida: levando-se em consideração os objetos das ações de discussão da (in)constitucionalidade em abstrato, quais sejam, as leis e atos normativos, seria possível a extensão do uso destes instrumentos para examinar a compatibilidade entre as políticas públicas e a Constituição, alçando esta espécie de ação governamental a uma categoria distinta dos atos de governo e normas que as integram?

A resposta, para Comparato (1998, p. 45) é categoricamente afirmativa. Em verdade, o autor dispõe que o controle de constitucionalidade das políticas públicas deve ser feito tão somente pela via direta, excluindo-se, portanto, a possibilidade de questionamento da categoria pela via incidental, tendo em vista que, como regra, o processo de concepção, planejamento e implementação desta espécie de ação governamental é levado a cabo de forma concorrente por vários órgãos da Administração Pública, sem prejuízos da ampla produção normativa necessária à consecução de seus objetivos.

Na visão do autor, ainda, o exame da compatibilidade das políticas públicas não deve ser confundido com o juízo que recai sobre as normas e atos que as compõe, visto que, em primeiro lugar “[...] Os atos, decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio” (COMPARATO, 1998, p. 43). Aqui, é possível observar que o autor reconhece a autonomia das políticas públicas como categoria distinta.

Em raciocínio semelhante, Pontes Filho (2008, p. 373), dispõe que, em razão da hoje inegável força normativa da Constituição e diante de sua tendência dirigente, não podem os administradores públicos se furtarem do cumprimento dos preceitos básicos nela inscritos:

Pois bem. Disto tudo é razoável concluir que quaisquer que sejam os programas e projetos governamentais, ou eles se adaptam aos princípios e diretrizes constitucionais, ou, inexoravelmente, haverão de ser tidos como inválidos, juridicamente insubsistentes e, portanto, sujeitos ao mesmo controle jurisdicional de constitucionalidade a que se submetem as leis. Como igualmente ponderado é observar que a abstinência do governo em tornar concretos, reais, os fins e objetivos inseridos em tais princípios e diretrizes constituirá, inelutavelmente, uma forma clara de ofensa à Constituição e, conseqüentemente, de violação de direitos subjetivos dos cidadãos (PONTES FILHO, 2008, p. 374).

Nesta senda, há de se reconhecer, por decorrência lógica, que o controle de constitucionalidade das políticas públicas poderá ocorrer tanto pela ausência de implementação quando existente este dever, com base nas diretrizes constitucionais previstas no art. 225, da Constituição Federal, quanto diante de determinadas condutas comissivas adotadas dentro do ciclo destas ações governamentais, diante da incompatibilidade, por exemplo, de seus objetivos e dos meios necessários à sua implementação (COMPARATO, 1998, p. 47).

Como exemplo, tem-se a recentemente proposta ADO nº 54, intentada pelo Partido Rede Sustentabilidade contra a omissão, em tese, o Chefe do Executivo Federal e do Ministro do Meio Ambiente diante das queimadas ocorridas no início do segundo semestre do ano de 2019 na Floresta Amazônica.

Embora ainda no início da marcha processual a peça exordial da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, demonstra a pretensão do partido político, de ver implementada uma política pública para prevenção do desmatamento na Floresta Amazônica, pois, segundo o partido:

Ao lado da omissão legislativa, há também inconstitucionalidade dos requeridos por omissão de medidas de natureza regulamentar ou administrativa. Trata-se de hipótese em que a falta de concretização do preceito constitucional decorre não da ausência de lei, mas de providências por parte de órgãos da administração pública. Nesse caso, o constituinte permitiu ao Supremo Tribunal Federal fixar prazo de até 30 dias ao órgão competente, a fim de suprir a mora, consoante o art. 103, § 2º, parte final, da Constituição. (ADO nº 54, Rel: Ministra Carmen Lúcia, sem julgamento até a data de conclusão do presente trabalho)

Em adição, pertinente colacionar o pedido principal constante na petição inicial, que evidencia a pretensão de reconhecimento da omissão inconstitucional ocasionada pela inexistência, em tese, de uma política voltada à proteção integral da Floresta Amazônica contra os danos ambientais decorrentes das queimadas:

4 – Seja, no mérito, confirmada a medida cautelar, e declarada a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente para determinar a adoção de providências de índole administrativa no sentido de combater o desmatamento na Amazônia, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição, a exemplo das seguintes: a) Execução integral do orçamento dos órgãos ambientais; b) Contratação de pessoal para as atividades de fiscalização ambiental na Amazônia; c) Apresentação de plano de contingência para reduzir o desmatamento aos níveis encontrados em 2011, ou menores, e seu efetivo cumprimento em período razoável, sob pena de responsabilidade pessoal do Ministro e do Presidente da República.

Utilizando-se do Direito comparado, outro expressivo exemplo de utilização do controle de políticas públicas se encontra na *Sentencia del Tribunal Constitucional* n° 4360-2018, proferida pela Corte Suprema de Justiça da República da Colômbia, onde se discutiu as omissões governamentais violadoras do direito ao meio ambiente hígido em razão do alto grau de desmatamento da Floresta Amazônica existente em uma determinada região do país. Destacou-se, ainda, o descumprimento do compromisso internacional firmado pelo país (Acordo de Paris), onde o governo colombiano se comprometeu a reduzir os níveis de desmatamento e de emissão dos gases causadores do chamado efeito estufa.

No dispositivo da decisão, foi reconhecida a omissão do governo da Colômbia, assim como foi determinado ao Presidente da República, ao Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e ao Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural a formulação de um plano, no período de quatro meses, composto por ações de curto, médio e longo prazo, que possibilite a redução da taxa de desmatamento da Floresta Amazônica.

Fora determinado, ainda, a formulação do que a corte chamou de “*pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano – PIVAC*”, a ser criado dentro do prazo de cinco meses, para a adoção de medidas de execução de alcance nacional, regional e local, possibilitando a adaptação das mudanças climáticas no país.

Vê-se, com estes dois julgados, que há uma tendência de que o controle de constitucionalidade sobre as políticas públicas ambientais recaia sobre as omissões governamentais na implementação dos preceitos programáticos constitucionais voltados a tutela do meio ambiente. Com efeito, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, não foi possível encontrar, dentro dos precedentes do STF, ADIs ou ADPFs voltadas ao controle de ações governamentais em matéria ambiental, visto que todas as ações desta natureza pesquisadas utilizando-se dos termos de busca “meio” e “ambiente” retornam como resultado hipóteses onde o controle recaiu sobre leis ou atos normativos, de maneira condizente com a previsão constitucional do objeto destes instrumentos de jurisdição constitucional.

Fica claro, assim, que não há um reconhecimento amplo, irrestrito e institucionalizado, na prática forense da Corte Suprema brasileira, que aponte para o uso das ações de controle de constitucionalidade em abstrato para a análise da compatibilidade das políticas públicas (consideradas estas como categoria autônoma) com a Constituição.

De qualquer forma, os exemplos postos demonstram um padrão, na ADO como pretensão meritória e na STC da Corte Suprema colombiana no próprio julgado, da tentativa

de solução das questões postas ao Tribunal Constitucional através das chamadas decisões estruturantes, definidas por Fachin e Schinemann (2018, p. 16) como meio adequado para o combate judicial das omissões dos Poderes Públicos na proteção e promoção dos direitos fundamentais, não se limitando aos efeitos práticos da lide posta, conferindo atenção, ainda, aos efeitos indiretos decorrentes da prestação jurisdicional, promovendo uma verdadeira reestruturação dos organismos sociais.

Com base no caso da Corte Constitucional colombiana, inclusive, é possível vislumbrar os significativos ganhos na proteção do meio ambiente, mediante a instituição de obrigações à Administração Pública do país, voltadas à correção as omissões quanto à implementação de políticas públicas para a garantia do cumprimento do dever de salvaguarda do bem jurídico ambiental.

Em adição, a revisão de literatura realizada nesta pesquisa aponta para a inexistência de óbices de realização do controle concentrado das políticas ambientais, devendo se adotar aqui as mesmas cautelas já mencionadas no capítulo anterior, voltado à prática do *judicial review*.

Primeiramente, resgatando-se alguns conceitos tratados anteriormente, é condição indispensável a superação do uso dos conceitos indeterminados extraídos da Constituição como um mero artifício retórico. Esta premissa mostra-se especialmente importante quando do exercício do controle jurisdicional pela via concentrada, justamente porque nesta forma de jurisdição constitucional o exegeta se depara constantemente com preceitos constitucionais programáticos cuja plena eficácia só se torna possível mediante uma adequada interpretação.

Em segundo lugar, o órgão exercente da jurisdição constitucional pela via abstrata deve, por óbvio, observar os limites institucionais do próprio Poder Judiciário e, em um contexto onde as demandas e decisões estruturantes são fortes aliadas para a correção das inconstitucionalidades limitadoras da fruição dos direitos fundamentais, não se pode afastar a pormenorizada análise que deve recair sobre as consequências práticas geradas quando do exercício do controle concentrado.

Espera-se que com este último capítulo do presente trabalho, tenha se esclarecido as principais questões que norteiam o controle de concentrado de constitucionalidade e da possibilidade de utilizá-lo para além do restrito objeto delineado nas normas de regência deste instrumento processual, com a finalidade de garantir o efetivo cumprimento dos preceitos programáticos insculpidos no ordenamento jurídico.

Evidentemente que a inserção do controle judicial das políticas públicas como alternativa viável dentro da prática forense no Brasil não é feita sem que sobre ela recaiam inúmeras críticas ou resistências. No entanto, é justamente esta imanente dialética a responsável pelo aprimoramento da Ciência do Direito.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida da presente pesquisa foi a investigação da instrumentalização da jurisdição constitucional pela via abstrata como forma de aprimoramento da implementação de políticas públicas e de correção das distorções geradas pela omissão estatal para o cumprimento das diretrizes gerais de defesa do bem ambiental previstas na constituição, tudo isso, para garantir a salvaguarda do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como dito, precisar o significado da expressão “política pública” não é uma das tarefas mais fáceis para o pesquisador que pretende trabalhar com esta temática. Igualmente desafiadora é a tentativa de tornar este conceito operacionalizável pela Ciência Jurídica sem desconsiderar a interdisciplinaridade que os estudos sobre estas ações governamentais demandam.

Na prática forense, a questão não se torna menos problemática, principalmente em razão dos questionamentos que vão desde a legitimidade do Poder Judiciário para tratar da questão, até a incompatibilidade da lógica processual com o alto grau de complexidade que a análise de políticas públicas demanda.

Mesmo diante da resistência à ideia de controle de políticas públicas pelo Judiciário, não se pode negar a suma importância dos debates que envolvem a questão, ao passo que, na prática, os questionamentos judiciais que tratam deste instituto se tornam cada vez mais frequentes.

Portanto, com base nisso, é extremamente importante uma investigação minuciosa sobre os limites do exercício da função jurisdicional, assim como das formas mais adequadas de seu exercício.

Os dados coletados através da presente pesquisa demonstraram uma tendência, ainda que tímida, do Poder Judiciário de exercer não somente o controle de legalidade dos atos de

governo, como também uma investigação para verificar se o administrador público garantiu o cumprimento efetivo dos preceitos constitucionais.

Todavia, se por um lado o novíssimo diálogo entre o Direito e as Políticas Públicas representa um campo fértil para o desenvolvimento de pesquisas sobre a temática, por outro, significa a ausência de parâmetros sólidos para que as questões postas em juízo possam ser resolvidas da maneira mais adequada possível, cumprindo, assim, o primado da máxima efetividade da tutela jurisdicional.

Em razão disso, que o encaminhamento de novas pesquisas para o enfrentamento desta questão se revelaria como uma etapa essencial para o aprimoramento da *práxis* dos operadores do Direito ao muni-los com os fundamentos teóricos necessários para a adequada tratativa do tema.

Por derradeiro, há de se evidenciar que a presente pesquisa não teve, por óbvio, a pretensão de exaurir a matéria. E não poderia ser diferente pelos motivos supracitados. Contudo, espera-se que as questões tratadas sirvam de ponto de partida para novos trabalhos capazes de enriquecer os debates dentro do tema.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1422 p.

ARTIGAS, Priscila Santos. **Contribuição ao estudo das medidas compensatórias em Direito Ambiental**. 2011. 315 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15052013-163336/pt-br.php>>. Acesso em: 28 maio 2019.

ASSIS, Marcelo Prudente de et al. Avaliação de políticas ambientais: desafios e perspectivas. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n. 3, p.7-20, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902012000700002>.

BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 303 p.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 77-150.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. . Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm . Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/Lei/Lei13808-2019.pdf> . Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o

Supremo Tribunal Federal.. . Brasília, DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm . Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm . Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão nº 54. Requerente: Rede Sustentabilidade. Brasília, 2019. Disponível em: <http://tiny.cc/oiaqfz> . Acesso em: 4 nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas**. In: FORTINI, Cristiana ; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). Políticas Públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 225-260. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1225/1259/9796>. Acesso em: 4 nov. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos . Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristiana ; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.107-125. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1225/1259/9779>. Acesso em: 4 nov. 2019.

COLOMBIA. Corte Suprema de Justiça. Sentencia del Tribunal Constitucional nº 4360-2018. Bogotá, 2018. Disponível em: <http://tiny.cc/hoaqfz> . Acesso em: 4 nov. 2019.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 138, p.39-48, 1998. Trimestral.

DECLARAÇÃO de Estocolmo sobre o ambiente humano. Junho de 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html> . Acesso em: 4 nov. 2019.

DIAS, Edna Cardozo. **Direito Ambiental No Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1160>. Acesso em: 4 nov. 2019.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. **Decisões Estruturantes na Jurisdição Constitucional Brasileira: CRITÉRIOS PROCESSUAIS DA TUTELA**

JURISDICCIONAL DE DIREITOS PRESTACIONAIS. Rei - Revista Estudos Institucionais, [s.l.], v. 4, n. 1, p.211-246, 5 ago. 2018. Revista Estudos Institucionais. <http://dx.doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>.

FLORIANO, Eduardo Pagel. **POLÍTICAS DE GESTÃO AMBIENTAL**. 3. ed. Santa Maria: Ufsm-dcf, 2007. 111 p.

GONÇALVES, Idomar Sá; GONÇALVES, Vanda Lúcia Sá. Políticas públicas, percepção e gestão ambiental. **Planeta Amazônia**: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, Macapá, n. 5, p.167-177, 2013. Anual.

JAQUES, Marcelo Dias. A Tutela Internacional do Meio Ambiente:: um contexto histórico. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p.299-315, 2014. Quadrimestral.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental**: Busca de efetividade de seus instrumentos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 300 p.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 151-226.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Org.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 753-798.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 310 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1102 p.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Dois futuros (e meio) para o projeto de lei do Carlos Ari. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). **Transformações do Direito Administrativo**: Consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2016. p. 31-34.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: Doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 1343 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 666 p.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Direito administrativo e políticas públicas: o debate atual. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo ; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). **Direito Público em Evolução**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. página inicial-página final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1201/1232/13707>. Acesso em: 4 nov. 2019.

PARDO, David Wilson de Abreu. Judiciário e políticas públicas ambientais:: uma proposta de atuação baseada no "compromisso significativo". **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 72, p.161-210, 2013. Trimestral.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1180 p.

PONTES FILHO, Valmir. O controle das políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana ; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.369-377. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1225/1259/9794>. Acesso em: 4 nov. 2019.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: Coletâneas**. 2. ed. Brasília: Enap, 2006. p. 18-42.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno Crh**, Salvador, v. 16, n. 39, p.11-24, jul. 2003.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 630 p.

SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. In: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Org.). **Transformações do Direito Administrativo: Consequencialismo e estratégias regulatórias**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. p. 21-24.