

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Gabriela Borges Carreiro

**Análise dos critérios de racionalidade legislativa da Lei de Crimes Ambientais sob a
perspectiva de Díez Ripollés**

Florianópolis, SC

2022

Gabriela Borges Carreiro

Análise dos critérios de racionalidade legislativa da Lei de Crimes Ambientais sob a perspectiva de Díez Ripollés

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Marília de Nardin Budó Pós-Dra. em direito.

Coorientador: Glexandre de Souza Calixto.

Florianópolis, SC

2022

Ficha de identificação da obra

Carreiro, Gabriela Borges

Análise dos critérios de racionalidade legislativa da
Lei de Crimes Ambientais sob a perspectiva de Díez Ripollés
/ Gabriela Borges Carreiro Carreiro ; orientador, Marília
de Nardin Budó, coorientador, Glexandre de Souza Calixto,
2022.

74 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. crimes ambientais. 3. racionalidade
legislativa. 4. sociedade de risco. I. de Nardin Budó,
Marília . II. de Souza Calixto, Glexandre . III.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Direito. IV. Título.

Gabriela Borges Carreiro

Análise dos critérios de racionalidade legislativa da Lei de Crimes Ambientais sob a perspectiva de Díez Ripollés

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel em Direito” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito

Florianópolis/SC, 22 de julho de 2022.

Prof. Dr. Luiz Henrique Cademartori
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Profa., Dra. Marília de Nardin Budó
Orientadora
Instituição UFSC

Glexandre de Souza Calixto
Coorientador
Instituição UFSC

Dr. Afonso Feitosa Reis Neto
Avaliador
Instituição UFSC

Iara Maria Machado Lopes
Avaliadora
Instituição UFSC

À minha família, meu porto seguro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus e aos meus pais, Francisco e Priscila, por todo apoio, orientação, conselho e carinho recebidos desde o meu primeiro segundo da minha vida. Também agradeço a família que em cada etapa me apoiou e me incentivou. Aos meus amigos que foram nestes cinco de anos de graduação minha válvula de escape e fizeram meus dias imensamente mais felizes. Agradeço ao meu coorientador Glexandre e a minha orientadora professora Marília por todos os conselhos, apoio e auxílio, indispensáveis para a realização deste trabalho. Também agradeço a minha banca, a qual com tanto zelo avaliou esse trabalho e contribuiu com sugestões para o seu aprimoramento. Por fim, agradeço a todos que contribuíram para a minha formação e aprendizado, especialmente a esta Universidade e todas as pessoas que diariamente as fazem uma instituição de excelência.

RESUMO

O trabalho analisa se os critérios de racionalidade legislativa desenvolvidos por Diez Ripollés se fizeram presentes no trâmite e aprovação do projeto de lei que originou a Lei de Crimes Ambientais, com o objetivo de aferir se o processo pode ser considerado racional. Para atingir tal objetivo, na primeira parte foram utilizados a metodologia de pesquisa de levantamento bibliográfico e análise das atas de comissões das Câmaras dos Deputados e Senado Federal e debates no plenário, sobre a sociedade de risco e a origem da tutela penal ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, com análise do processo legislativo de criação da Lei de Crimes Ambientais. Na segunda parte, traz alguns dos apontamentos dogmáticos encontrados de deficiências da lei e propostas de aprimoramento da norma. Os resultados apontam que a Lei não seguiu parâmetros de racionalidade em sua criação, o que dificulta a obtenção dos resultados esperados, e apresenta conteúdo majoritariamente simbólico. Ainda, para mitigar o problema, faz-se necessário a adoção de procedimentos de técnicos, com destaque para os Estudos de Impacto Legislativo, os quais necessitam ser efetivamente utilizados e adotados na cultura do processo legislativo.

Palavras-chave: Política criminal. Racionalidade legislativa. Direito penal ambiental.

ABSTRACT

The work analyzes whether the criteria of legislative rationality developed by Diez Ripollés were present in the process and approval of the bill that originated the Environmental Crimes Law, in order to assess whether the process can be considered rational. To achieve this objective, in the first part, the research methodology of a bibliographic survey and analysis of the minutes of committees of the Chambers of Deputies and the Federal Senate and debates in the plenary were used, on the risk society and the origin of environmental criminal protection in the Brazilian legal system, with an analysis of the legislative process of creation of the Environmental Crimes Law. In the second part, it brings some of the dogmatic notes found of deficiencies in the law and proposals for improving the norm. The results indicate that the norm did not follow parameters of rationality in its creation, which makes it difficult to obtain the expected results, and presents mostly symbolic content. Still, to mitigate the problem, it is necessary to adopt technical procedures, with emphasis on Legislative Impact Studies, which need to be effectively used and adopted in the culture of the legislative process.

Keywords: Criminal policy. Legislative rationality. Environmental criminal law.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	TUTELA PENAL DO MEIO AMBIENTE: ENTRE A TUTELA PENAL E O PUNITIVISMO	15
2.1	SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICH BECK E PROTEÇÃO A NOVOS BENS JURÍDICOS	16
2.2	CRITÉRIOS DE RACIONALIDADE LEGISLATIVA SOB A PERSPECTIVA DE DIEZ RIPOLLÉS E TRÂMITE DE APROVAÇÃO DA LEI DE CRIMES AMBIENTAIS	24
2.2.1	O modelo de racionalidade legislativa proposto por Díez Ripollés	25
2.2.2	O processo legislativo brasileiro de criação de leis	26
2.2.3	Trâmite legislativo de aprovação do projeto de lei originário da Lei de Crimes Ambientais	28
2.3.4	Em busca dos critérios de racionalidade	34
3	ANÁLISE DO RESULTADO PÓS-LEGISLATIVO	38
3.1	A EFICÁCIA DA NORMA COM BASE NO POSICIONAMENTO DA DOGMÁTICA PENAL	39
3.1.1	Crimes de perigo abstrato	41
3.1.2	Assessoriedade administrativa	44
3.1.3	Responsabilização criminal da Pessoa Jurídica	46
3.2	PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO: POR UMA NOVA ETAPA LEGISLATIVA	50
3.2.1	Fortalecimento do direito administrativo sancionador	51
3.2.2	Direito penal de duas velocidades	54

3.2.3	Estudos de impacto legislativo	55
4	CONCLUSÃO	60
	REFERÊNCIAS	62
	ANEXO A – COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE	70

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como tema central a análise dos pressupostos de racionalidade legislativa desenvolvido por Díez Ripollés aplicados à Lei de Crimes Ambientais brasileira, Lei nº 9.605/1998, com o objetivo de aferir se foram observados critérios de racionalidade compatíveis com a proposta do autor, e os impactos desse processo no resultado pós-legislativo.

A hipótese inicial da pesquisa é a de que não houve critérios de racionalidade suficientes na etapa legislativa de criação da lei, e, que tal aspecto impactou na criação de uma lei irracional, a qual não se adequa na realidade social inserida e não é capaz de atingir seus objetivos declarados, a proteção ambiental e a punição penal dos agentes causadores de degradação ambiental.

A justificativa está na necessidade de voltar o olhar para o processo de criação das leis, sobretudo as penais, em busca de entender a motivação dos projetos de lei e quais as discussões realizadas nesta etapa. Sabe-se que o direito penal está em expansão, com o aumento de suas capacidades e eliminação de algumas garantias específicas do Estado de direito. Se distancia do direito penal clássico e cria novos bens jurídicos que legitimam a intervenção do direito penal moderno. O uso de crimes de perigo abstrato também reduz os pressupostos de punição e o direito penal se transforma em uma política de segurança ao invés de um instrumento de reação frente a lesões graves (HASSEMER, 1999, p. 23 - 25).

Buscou-se, inicialmente, entender as razões legislativas do projeto de lei e das alterações realizadas no processo, bem como identificar se o trâmite legislativo brasileiro e os instrumentos utilizados pelos parlamentares são capazes de conferir racionalidade ao projeto. Para isso foi escolhida a Lei de Crimes Ambientais para a análise dado que a proteção do meio ambiente através do direito penal é um fenômeno recente, o qual impõe diversos desafios na regulamentação.

A degradação e os desastres ambientais ocorridos nacional e internacionalmente resultaram na tendência global de busca de proteção penal ao meio ambiente, de modo a elegê-lo como novo bem jurídico a ser tutelado pelo direito penal. A expressão desta busca está demonstrada, por exemplo, nas conferências internacionais de meio ambiente, nas quais os países participantes firmam compromissos de proteção ambiental.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar se os critérios de racionalidade legislativa desenvolvidos por Díez Ripollés se fizeram presente na etapa de trâmite e aprovação do

Projeto de Lei que originou a Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/1998, em busca de aferir se houve racionalidade no processo, bem como se eventuais deficiências encontradas impactaram no seu resultado pós-legislativo.

A busca da tutela do meio ambiente através do direito ambiental pode ser explicada pela teoria da sociedade de risco, desenvolvida por Ulrich Beck. A teoria apresenta, em linhas gerais, que a sociedade pós-industrial evoluiu para uma sociedade de risco, a qual possui como principal característica o sentimento social de insegurança. Esse sentimento é originado da percepção de que os avanços tecnológicos resultaram não apenas em benefícios sociais mas também na possibilidade iminente de desastres, a qual a ciência não consegue solucionar.

Como objetivos específicos deste trabalho, em primeiro se analisou que a sociedade de risco reflete também o direito penal, com a criação do denominado direito penal de risco. Esse fenômeno se caracteriza pela tentativa de buscar no direito penal a solução para as inseguranças sentidas socialmente, com a atribuição de um novo papel a este. Porém, tal expansionismo cria apenas uma sensação ilusória de segurança, sem resultados efetivos de proteção (BAPTISTA, 2016).

Essa afirmação é exemplificada pelo fato de que após a promulgação da Lei de Crimes Ambientais os Índices de Degradação não diminuíram. Conforme estudos, mais da metade dos municípios da região convivem com uma realidade de mais de 80% de degradação (MACHADO PINTO e ARRUDA CORONEL, 2013, p. 6). Além disso, grandes tragédias foram vivenciadas nos últimos anos, como o rompimento das barragens nas cidades de Brumadinho e Mariana. Tais acontecimentos demonstram a insuficiência da proteção ambiental por meio da lei penal, que não foi capaz de alterar tal cenário de degradação.

Tendo em vista esse contexto, no segundo tópico do capítulo primeiro, se buscou conhecer os critérios de racionalidade legislativa das leis penais desenvolvido por Díez Ripollés. O autor propõe um modelo de criação das leis penais o qual, se observado, garantirá racionalidade ao processo e será capaz de validar as decisões tomadas pelo legislador, em busca da promulgação de uma lei que se adeque a realidade social a qual está inserida.

Partindo para o contexto brasileiro, apresenta-se-á o trâmite legislativo das leis ordinárias e o processo de aprovação da Lei de Crimes Ambientais brasileira, em busca de responder se os critérios de racionalidade apresentados se fizeram presentes no projeto. Para isso foram analisadas as atas das comissões do Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 1.164/1992 que originou a referida lei.

A análise se centrou no mapeamento das principais discussões e alterações

desenvolvidas em cada etapa e busca dos elementos externos que influenciaram o posicionamento dos representantes legislativos, com o resgate de algumas das influências midiáticas da época. Ressalta que a pesquisa se limitou aos pareceres apresentados pelas comissões e discussões no plenário (BRASIL, 1991a; BRASIL, 1991b; BRASIL, 1995; BRASIL, 1997; BRASIL, 1998a; BRASIL, 1998b), documentação disponível para consulta pública. Embora se saiba que parte dos debates realizados ocorreram nos gabinetes ou reuniões das comissões tais eventos não foram documentados oficialmente, situação que impõe a limitação da pesquisa.

Finda tal etapa, no segundo capítulo, passará a análise do momento pós-legislativo, após a promulgação da lei, para mapear as principais críticas encontradas na dogmática acerca da norma aprovada. Para fins de delimitação da discussão, foram selecionadas três principais aspectos de análise recorrentes nas críticas doutrinárias: o uso exacerbado dos tipos de perigo abstrato, a assessoriedade administrativa e a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica.

Neste momento não se pretende esgotar as discussões acerca do tema, as quais são amplas e profundas, mas apenas apresentar algumas deficiências encontradas na lei e a correlação entre tais deficiências e o processo legislativo realizado. Também se analisou de forma breve a possibilidade da Lei de Crimes Ambientais possuir conteúdo majoritariamente simbólico, o qual conceituou o que seria esse fenômeno e os prejuízos da existência de uma lei simbólica.

Feito tais apontamentos, apresenta-se algumas alternativas para a existência de um novo processo legislativo. Entre as alternativas se destacam duas, as quais possuem fundamento teórico nos estudos acadêmicos e podem ser aplicadas de maneira concomitante: o fortalecimento do direito administrativo sancionador e o estabelecimento dos estudos da legística, especialmente com a adoção de estudos de impacto legislativo. O mapeamento de tais alternativas busca apresentar as principais soluções encontradas para corrigir as falhas da atual lei e promover um novo processo legislativo mais racional.

Espera-se, com esse trabalho, contribuir para o debate acerca da necessidade de leis penais mais racionais e também da busca por uma proteção efetiva ao meio ambiente.

2 TUTELA PENAL DO MEIO AMBIENTE: ENTRE A TUTELA PENAL E O PUNITIVISMO

O meio ambiente era visto pela humanidade moderna do norte global como uma fonte inesgotável de recursos naturais, disponíveis em abundância para o desenvolvimento humano. Porém, com a Revolução Industrial e a aceleração da produção dos bens de consumo houve uma expansão da degradação ambiental, com níveis maiores de emissão de poluentes e uso exacerbado de recursos naturais.

A preocupação com a proteção ambiental e a necessidade de conservação do meio ambiente se consolidou no século XX, “originada do surgimento de um sentimento de preocupação com a proteção ao meio ambiente em prol da saúde e bem estar do ser humano” (JAQUES, 2014, p. 5).

Embora a preocupação com a tutela do meio ambiente já se fazia presente na sociedade, o desenvolvimento capitalista caracterizado pelo consumo excessivo impediu uma tutela ambiental efetiva. Deste modo, diversas potências mundiais e organizações internacionais passaram a discutir políticas internacionais ambientais, como por exemplo nas conferências internacionais de Estocolmo 72 e Rio 92, eventos que demonstram a preocupação crescente da humanidade com a tutela do meio ambiente e busca de soluções efetivas para a preservação ambiental.

Tal preocupação internacional refletiu na legislação interna de diversos países, como o Brasil, com previsões expressas da necessidade de tutela do meio ambiente ou reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental. Desta forma, se criaram normas de direito interno e internacional para proteção em diversos ramos do direito, como o penal, administrativo e civil (TANNOUS e GARCIA, 2008).

Porém, se discute acerca da efetividade dessa proteção já que os desastres ambientais e a degradação ambiental não foram suficientemente barrados ou reduzidos com a tutela jurídica. Em relação aos primeiros, o mundo presenciou nas últimas décadas uma quantidade relevante de desastres ambientais decorrentes da ação humana, direta ou indiretamente, nos quais pode se citar, a título exemplificativo, o vazamento nuclear de Chernobyl (Rússia, 1986), Exxon Valdéz (Alaska, 1989), explosão no Golfo do México (EUA, 2010).

No Brasil o cenário infelizmente não se altera, com diversos exemplos de desastres no passado recente, tais como, vazamento de óleo na Baía de Guanabara (Rio de Janeiro, 2000) e rompimento das barragens nas cidades de Brumadinho e Mariana (Minas Gerais,

2015 e 2019).

Conforme relatório realizado pela *UN Office for Disaster Risk Reduction* no período dos anos de 2000 a 2019 ocorreram 7.348 grandes eventos de desastre ambiental, que causaram a morte de 1,23 milhão de pessoas e afetaram 4,2 bilhões de pessoas e resultaram em aproximadamente US\$ 1.63 trilhão em perdas econômicas. O mesmo relatório também alerta sobre o impacto do aumento da temperatura ambiental em comparação com o período pré-industrial que pode aumentar as ocorrências de desastres ambientais (UN, 2019, p. 6 - 7).

Os acontecimentos narrados são percebidos pela sociedade e essa busca uma forma de se proteger dos riscos sentidos, desta forma, se destaca a teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck, a qual será apresentada em seguida.

No subtópico abaixo será trabalhado, através da metodologia de pesquisa bibliográfica, a teoria sociedade de risco de Ulrich Beck e sua correspondência com a expansão do direito penal. Já no segundo, o trâmite legislativo de propositura e aprovação da Lei de Crimes Ambientais brasileira, através da análise das atas de comissões da Câmara dos Deputados e Senado Federal, em conjunto com os aspectos de racionalidades apresentados na teoria de Díez Ripollés, por meio de levantamento bibliográfico.

2.1 SOCIEDADE DE RISCO DE ULRICH BECK E PROTEÇÃO A NOVOS BENS JURÍDICOS

Ulrich Beck desenvolveu a teoria da sociedade de risco ou também denominada de teoria da segunda modernidade. Segundo tal teoria a sociedade industrial foi deslocada para a sociedade de risco, a qual é caracterizada, em linhas gerais, por um avanço científico acelerado, ausência de certezas, presença de ameaças globais e cumulação de riscos ecológicos, financeiros, militares, terroristas, bioquímicos e informacionais (BECK, 2011).

Esse cenário altera a configuração social, com riscos democráticos que não respeitam fronteiras ou classes sociais. A sociedade observa que os avanços tecnológicos não apresentam soluções para lidar com os riscos globais e tem a “percepção de quanto mais inovações são produzidas mais riscos são gerados” (BAHIA, 2012, p. 35).

O autor diferencia os conceitos de riscos, incertezas e ameaças fabricadas. Destaca que a sociedade sempre conviveu com perigos naturais que levantavam contra a existência humana, porém, no cenário atual, vivemos em um cenário de risco fruto de decisões humanas. (BECK, 2011, p. 363). Dentro desse novo paradigma se levantam as incertezas fabricadas que

se distinguem por, “criadas pela própria sociedade, de serem imanentes à sociedade e portanto não externalizáveis, impostas coletivamente e portanto inevitáveis individualmente”. (BECK, 2011, p. 363).

O temor e os riscos passam a ser globalizados e atingem toda a sociedade sem delimitação de fronteiras. Há a supressão das zonas de proteção e diferenciações da modernidade, na lógica de distribuição de riscos (BECK, 2011, p. 275).

Deste modo, a sociedade evolui tecnologicamente e esse conhecimento e progressos científicos trazem benefícios a ela. Tais avanços criam situações de riscos ambientais compartilhados coletivamente, na medida que “parte das ameaças a que os cidadãos estão expostos provém precisamente das decisões que outros concidadãos adotam no manejo dos avanços técnicos” (SÁNCHEZ, 2002, p. 29).

Beck aponta que os riscos possuem uma tendência imanente à globalização, isto porque as ameaças são universalizadas, um risco de um determinado local atravessa as fronteiras e se espalha para diferentes localidades, alcançando, inclusive, os ricos e poderosos e até mesmo aqueles que produziram e lucraram com o risco.

Ele não apenas atinge repercussão direta o causador isolado. Ele também faz com que todos, globalmente e por igual, arquem com o ônus: o desmatamento causa não apenas o desaparecimento de espécies inteiras de pássaros, mas também reduz o valor econômico da propriedade da floresta e da terra (BECK, 2011, P. 44).

O direito penal e a política criminal não ficaram imunes a este processo com a criação do que se chama de direito penal do risco. Callegari e Andrade apontam que o direito penal do risco se caracteriza pela criação de novos bens jurídicos supraindividuais de conteúdo difuso (CALLEGARI; ANDRADE, 2020, p. 10).

Estes novos bens jurídicos se diferenciam dos tradicionais por anteciparem a tutela do direito penal para além das condutas que causam um dano efetivo e, sim, para os crimes de perigo. Ou seja, trata-se de uma tentativa do direito penal de apresentar uma solução para a sociedade de risco que se vê rodeada pela possibilidade de ocorrência de danos e eminências de desastres.

Com isso ocorre a criação de tipos penais abertos e a tutela a crimes de perigo e mudança na conceituação dos bens jurídicos.

Para compreender melhor essa virada é preciso revisitar o conceito de bem jurídico construído ao longo do tempo. O direito penal possui como um dos critérios de delimitação da incriminação a tutela do bem jurídico, Roxin (2009) apresenta que os bens jurídicos são

“circunstâncias reais dadas ou finalidades necessárias para uma vida segura e livre que garanta todos os direitos humanos e civis de cada um na sociedade ou para o funcionamento de um sistema estatal que se baseia nestes objetivos” (ROXIN, 2009, p. 18-19). Desta forma, o autor apresenta que apenas são legítimos quando servem ao cidadão do Estado em particular, e auxilia para estabelecer regras para a restrição da punibilidade.

Dessa limitação de incidência se resultará no princípio da fragmentariedade do direito penal “uma vez que não visa a punir toda e qualquer conduta que ofenda a um bem jurídico, e sim condutas especialmente lesivas e que ofendam a bens socialmente relevantes” (FALAVIGNO, 2019, p. 63). Pensamento já presente na teoria de Roxin, o qual destaca que em razão do princípio da subsidiariedade a proteção penal não deve contemplar todos os bens jurídicos, e mesmos aqueles contemplados na proteção penal não necessariamente devem ser protegidos como um todo, somente em frente a ataques concretos (ROXIN, 1997, p. 65).

Luz (2013) resgata as ideias de Welzel acerca do bem jurídico que foge da ideia de um conceito puramente jurídico, criado pelo legislador, mas, sim, como um elemento emanado da própria estrutura da sociedade. Na visão do autor as condutas humanas reprováveis penalmente podem ser em razão do valor da ação ou do valor do resultado. Sobre o tema explica:

Para o finalismo, toda ação poderia ser analisada sob dois aspectos: enquanto “valor de ação” (Aktwert) e enquanto “valor de resultado” (Erfolgswert). Dito com um exemplo: um trabalhador pode ser elogiado tanto pelo fato de se esforçar profundamente em sua atividade quanto pelo resultado que, eventualmente, produz com ela; ou seja, as condutas podem ser avaliadas tanto pela atividade em si quanto pelo resultado que dela decorre.⁸⁶ Da mesma forma acontece com o delito: este, como produto da ação humana, também pode ser analisado sob um aspecto duplo, isto é, pode ser visto, por um lado, como “ação desvalorada” (Aktunwert) e, por outro, como “resultado desvalorado” (Erfolgswert). Dito novamente com um exemplo: um homem pode ser reprovado tanto por tentar matar alguém quanto por, efetivamente, atingir esse objetivo. (LUZ, 2013, p. 53)

O objetivo da proteção de bens jurídicos seria condicionar a proteção de valores éticos-sociais. Justifica que a proteção penal incidirá apenas quando já houver ocorrido o resultado danoso e, por isso, não seria o meio efetivo para a proteção de tais bens jurídicos. De modo que o direito penal está orientado para o desvalor da ação “pela proteção de valores ético-sociais elementares por meio da proteção de bens jurídicos” (LUZ, 2013, p. 56). O autor, porém, destaca que esta conceituação é vaga e ampla de forma que ainda seria insuficiente para fornecer uma resposta para a limitação da criminalização de condutas.

Luz aponta que Roxin, por sua vez, foi aquele que procurou com maior rigor

apresentar na sua concepção de bem jurídico uma limitação do que seria digno da proteção penal (LUZ, 2013, p. 61-62). Roxin (2009) abandona a ideia de bens jurídicos como elementos portadores de sentido, mas possuem a função de auxiliar o direito penal como instrumento de última alternativa para o combate de comportamentos indesejados (ROXIN, 2009, p. 18-28).

Acerca da possibilidade de bens jurídicos coletivos, Roxin defende que a tutela penal apenas seria legítima se garantisse a liberdade individual. Importante salientar que para o autor a finalidade da lei não se confunde com o conceito de bem jurídico, apresenta que o legislador pode perseguir o fim que desejar, mas o conceito de bem jurídico serve para dar um meio de interpretação teleológica e para a estruturação sistemática dos tipos criminais (ROXIN, 1997, p. 57 - 58).

O autor (ROXIN, 1997) destaca que as leis com penas arbitrárias ou com finalidades puramente ideológicas ou ainda meras imoralidades não lesionam ou protegem bens jurídicos, já que não servem para a proteção do indivíduo e apenas possuem sentidos extrapenais e restringem a liberdade do indivíduo de maneira supérflua e nociva a capacidade funcional do sistema social (ROXIN, 1997, p. 56).

Bechara, acerca do debate, aponta que “deve-se considerar os bens jurídicos protegidos pelo direito penal como concretizações dos valores constitucionais relacionados aos direitos fundamentais” (BECHARA, 2009, p. 20). E, portanto, não são conteúdos estanques e que estão em constante processo de mutabilidade de forma que não podem ser usados como critérios de criminalização de uma conduta, mas, sim, “como o padrão crítico com o qual se deve verificar a legitimidade da função do direito penal no caso concreto”.

Em matéria ambiental, a Constituição Federal de 1988 assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e determina, no parágrafo terceiro do artigo 225, que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988). Ou seja, o meio ambiente como valor merecedor de proteção na ordem jurídica está previsto de forma expressa na lei maior brasileira, a qual apresenta também um comando do legislador constituinte ao legislador derivado de determinar a criação de sanções penais para condutas consideradas lesivas ao meio ambiente.

Porém, ao analisar a proteção penal à luz da teoria de Roxin acerca do bem jurídico percebe-se que tal criminalização encontra dificuldades de ser legitimada. Isto porque, em sua

visão, a criminalização das condutas serviria como forma de proteger a convivência pacífica entre os indivíduos e não se confunde com a intenção do legislador ou com os fins extrapenais da norma (ROXIN, 1997, p. 56).

Por todo o exposto, pensar no bem jurídico protegido pela Lei de Crimes Ambientais como a proteção ao meio ambiente não estaria legitimado por tal teoria, já que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, positivado no art. 225 da Constituição Federal de 1988, seria a intenção do legislador com a norma e, por isso, não se enquadra na conceituação válida de bem jurídico.

Já o fim de demonstrar que há uma proteção do legislador ao meio ambiente por meio da criação de condutas criminosas que atentem ao meio ambiente destaca a função “extrapenal” da legislação, igualmente desprovida de legitimidade penal.

Ocorre que, conforme delineado por Ulrich Beck, a proteção do meio ambiente na atualidade passa pela ideia de antecipação de riscos e cenário de incertezas, e não de lesões efetivas ao bem jurídico (BECK, 2011, p. 28). O direito penal, em busca de atender a tal demanda social, distancia-se, portanto, dos seus requisitos clássicos e assume um caráter programático de prevenção a lesões e inflação dos tipos penais (BUDÓ; FALAVIGNO, 2020). Tal adequação dogmática coloca em questionamento a adequação do direito penal na proteção dos bens jurídicos coletivos, já que flexibilizam garantias penais e não possui função de prevenção de danos (BUDÓ; FALAVIGNO, 2020, p. 339).

O objetivo limitador do conceito de bem jurídico é transformado em argumento para justificar a expansão do direito penal “fazendo com que ele perca suas características de parâmetro crítico” e passa a “legitimar a intervenção do direito penal” (COSTA, 2010, p. 9). Knopfholz adverte sobre os perigos da expansão do direito penal e afirma que a sua escolha como garantidor da segurança jurídica em uma sociedade de risco é ilusória e perigosa:

Ilusória, pois muitas vezes a persecução penal não é a mais adequada para determinada conduta ilícita; perigosa, pois a proliferação penal é campo fértil para abusos, autoritarismos e limitação de garantias. A administrativização do direito penal consiste num avanço do Estado de Polícia frente ao Estado de Direito. É necessária, assim, uma política que limite o poder punitivo, afastando do direito penal a responsabilidade pela solução dos problemas da sociedade de risco, visto que ele é incapaz de dar esta resposta. (KNOPFHOLZ, 2011, p. 6)

O cenário de expansionismo do direito penal não é um fenômeno brasileiro. Estudado pelos teóricos da escola de Frankfurt, dentre os quais se destacam Winfried Hassemer, Cornelius Prittwitz e Francisco Muñoz Conde, apontavam que o progresso técnico e científico resultou em uma situação de insegurança e crise do Estado de Direito e do modelo de Estado

de Bem-Estar Social (KNOPFHOLZ, 2011, p. 4).

Surge o direito penal do risco na busca pela prevenção dos danos gerados pelos próprios membros da sociedade. Soares (2015) sistematiza a perspectiva de Débora Lupton acerca da noção de risco em três espécies diferentes: a) cultural, “sendo definido, eleito e escalonado por meio da cultura, onde a seleção dos riscos que serão dirigidos à preocupação humana é condicionada pelas formas sociais escolhidas” (LUPTON apud SOARES, 2015, p. 33); b) reflexivo, “onde a comunidade se vendo diante dos riscos inerentes ao próprio processo de desenvolvimento científico-tecnológico e da quebra do paradigma da verdade científica, se põe diante de um juízo de ponderação entre benefícios e incertezas que, num sentido macro-estrutural, modifica as relações sociais em todos os seus níveis” (LUPTON apud SOARES, 2015, p. 33); c) vigilante, “o risco pode ser usado por meio do biopolítica, como tática de governo, a fim de induzir ou compelir os cidadãos no cumprimento das regras estabelecidas” (LUPTON apud SOARES, 2015, p. 33).

O direito penal do risco é uma das formas de expressão deste risco vigilante, num juízo de ponderação realizado pela sociedade. Percebe que as atividades econômicas exploradas geram riscos globais para a existência humana e por isso, na visão de Beck, busca antecipar a catástrofe.

Risco significa a antecipação da catástrofe. Os riscos existem em um estado permanente de virtualidade, e transformam-se “atuais” somente até o ponto em que são antecipados. Riscos não são “reais”, eles estão se tornando “reais” [...]. Neste momento em que os riscos se tornam reais – por exemplo, na forma de um ataque terrorista – eles deixam de ser riscos e tornam-se catástrofes (BARATA; CUNHA, 2008).

Hassemer (1973) destaca que o direito penal moderno apresenta duas formas principais, a nova criminalização e o aguçamento de medidas processuais. A nova criminalização apresenta a seguinte estrutura: a) culminação de penas mais severas; b) criação de novos tipos penais e; c) utilização exagerada de crimes de perigo abstrato, nos quais não há a produção de um dano (HASSEMER, 1973, p. 43 - 45).

Aponta em sua teoria que o direito penal possui princípios irrenunciáveis que não o torna possível a tutela da moderna criminalidade. Para isso propõe a criação de um novo campo jurídico, denominado de “Direito de Intervenção”, localizado entre o direito penal e o Direito Administrativo com aplicação de sanções mais leves e garantias menores (HASSEMER, 1973). Conforme aponta Oliveira (2012), tal proposta de solução é alvo de críticas por outros autores, como Donini (2010), Feijó Sanchez (2006), Gracia Martins (1986),

por permitir, dentre outros aspectos, a flexibilização de garantias processuais (OLIVEIRA, 2012, p. 68-76). Neste momento cumpre destacar a visão do autor que aponta esse expansionismo do direito penal no anseio da tutela dos riscos modernos.

Silva Sánchez (2013) analisa o fenômeno da expansão do direito penal e aponta duas causas prováveis para esse movimento. Por um lado, a conformação de novos bens jurídicos, como o meio ambiente, que passa a ser escasso e com maior valor do que lhe correspondia no passado.

Destaca que no momento pós-industrial é além de uma “sociedade de risco” caracterizada pela sociedade de “objetiva” insegurança. Essa sociedade que se vê incapaz de neutralizar os riscos mas apenas distribuir de forma mais justa. Com a diminuição dos riscos reais e a aparição de novos riscos cria-se uma elevada “sensibilidade de risco”, caracterizada pelo autor no pouco preparo do ser humano atual em lidar com o sofrimento (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 37).

O autor aponta que o direito penal assume um papel de resposta para esse cenário de insegurança em busca de uma proteção que ponha fim “à angústia derivada da insegurança” e assume a missão de criar consenso e reforçar a comunidade (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 51). Destaca que a catástrofe que antes era vista como uma consequência do azar as quais ninguém era individualmente responsável se transforma em um delito, imputável, de um modo ou de outro, a um responsável.

Em minha opinião, a imputação (normativa) e a explicação (empírica) definem espaços que se excluem reciprocamente. Isso quer dizer que a imputação, a busca e atribuição de sentido só têm lugar com relação àqueles fenômenos para os quais não se alcança uma explicação empírica completa. De fato, se não pode explicar alguma coisa (atribuí-la a natureza) de modo pleno, então é preciso imputá-la a alguém, seja à sociedade como um todo, seja a algum agente individual concreto. Pois, já que não pode ser explicado empiricamente, o fato há de ser inserido em um contexto hermenêutico (e quem o proporciona é a imputação) (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 51).

Silva Sánchez (2013) destaca que na criminalidade dos poderosos a sociedade contempla-se mais como vítima em potencial dos delitos do que como autora em potencial. Dessa forma, admite a qualificação de certos riscos permitidos na ampliação de condutas criminais. Porém, a criminalidade dos poderosos não representa a maioria dos processos criminais. Os crimes dos marginalizados ainda corresponde a grande parte da persecução penal e a "relativização dos princípios de garantia e regras de imputação no âmbito da criminalidade dos poderosos, sendo criticável em si mesma, pode incorrer ademais no erro

adicional de repercutir sobre a criminalidade em geral” (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 69).

Porém, o autor apresenta que tal mudança de perspectiva não explica de maneira satisfatória a expansão do direito penal. Essa é resultado de uma perda de referência de valores sociais compartilhados, que são substituídos pelo Código Penal. O ramo perde seu caráter de *ultima ratio* para se tornar um instrumento de pedagogia político-social (SILVA SÁNCHEZ, 2013).

Ou seja, a expansão do direito penal não passa apenas pela flexibilização de seus institutos, mas também pela atribuição de um novo papel, o de proteger valores socialmente relevantes e tutelar interesses fundamentais, além de servir como uma materialização dos conceitos de bem e mal, justo e injusto (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 77).

Destaca que a proteção penal ambiental exemplifica essa tendência, embora seja um valor de extrema relevância, é problemática a sua tutela por meio do direito penal. Isto porque a proteção penal que antes incidia apenas após a ocorrência da lesão é antecipada e adquire um caráter preventivo.

Com isso, tem-se produzido certamente a culminação do processo: o Direito Penal, que reagia *a posteriori* contra um fato lesivo individualmente delimitado (quanto ao sujeito ativo e ao sujeito passivo), se converte em um direito de gestão (punitiva) de riscos gerais e, nesta medida, está “administrativizado” (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 147 - 148).

O expansionismo do direito penal é um dos reflexos da sociedade de risco que busca uma garantia para a insegurança do mundo pós-industrial. A sociedade se vê em uma nova perspectiva de ausência de garantias e busca validar os seus valores e trazer uma sensação de segurança através da criação de novos tipos penais. Porém, tal expansionismo apenas cria uma sensação ilusória de segurança que não se reflete em uma efetiva proteção aos novos bens jurídicos tutelados. O próprio conceito de bem jurídico é esvaziado e utilizado como um critério de validação para o expansionismo (BAPTISTA, 2016, p. 82 - 85).

Isto porque é inegável que os direitos difusos, especialmente o meio ambiente, sejam relevantes para a manutenção da vida humana ou merecedores de tutela jurídica. Porém, o uso do direito penal como forma de proteção ao meio ambiente resulta em diversos desafios e mudanças de perspectivas da dogmática penal. O uso de tipos penais abertos, crimes de perigo e assessoriedade administrativa são fenômenos observados na Lei de Crimes Ambientais, conforme será melhor trabalhado no capítulo seguinte.

No próximo tópico serão apresentados os trâmites legislativos da Lei de Crimes

Ambientais em busca de aferir se a Lei segue os critérios de racionalidade desenvolvidos por Díez Ripolles.

2.2 CRITÉRIOS DE RACIONALIDADE LEGISLATIVA SOB A PERSPECTIVA DE DIEZ RIPOLLÉS E TRÂMITE DE APROVAÇÃO DA LEI DE CRIMES AMBIENTAIS

Díez Ripollés resgata os ensinamentos de Habermas e aponta que o Direito seria a fonte principal de integração social nas sociedades complexas através do estabelecimento de uma regulação normativa: o Estado de Direito (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 109 - 110).

Neste trabalho se adota aquele construído por Díez Ripollés na qual a racionalidade legislativa penal deveria buscar a criação de normas que se adequasse a realidade social, a serem aferidos a partir da cinco níveis de racionalidade: ética, teológica, pragmática, jurídico-formal e linguística. Conceitua:

De uma forma ou de outra, a racionalidade legislativa penal seria o ponto de chegada de uma teoria da argumentação jurídica, a ser desenvolvida no plano do procedimento legislativo penal, que garantisse decisões legislativas suscetíveis de obter acordos sociais por sua adequação à realidade social a qual são formuladas (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 87).

Isto porque a positivação de condutas criminais pelo ordenamento jurídico deve passar por um crivo de racionalidade capaz de validar as decisões tomadas pelo legislador. Díez Ripollés destaca que a lei penal acumulou funções sociais de moralidade da sociedade “com protagonismo na progressiva judicialização de quaisquer conflitos ou dilemas valorativos sociais, ou sua utilização com fins meramente simbólicos” (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 22).

Especialmente no sistema penal os discursos populistas e a busca por uma resposta à insegurança vivida na sociedade de risco, conforme já delineado no ponto anterior, resultam na crescente criação de leis penais que, por muitas vezes, não respeitam quaisquer critérios objetivos para a criação de novas condutas incriminadoras (FERREIRA, 2016). Tal ausência de racionalidade ao processo resulta em códigos deficitários e suscetíveis a interpretações errôneas ou leis de conteúdo vazio, que não cumprem com seus objetivos declarados.

Orzari e Vilari destacam que a análise e crítica da lei apenas após a sua sanção não são capazes, sozinhas, de aprimorar o sistema penal. Desta forma, a avaliação das políticas públicas criminais seria uma ferramenta apta para embasar as tomadas de decisões (VILARES e ORZARI, 2021, p. 6-7). Uma das alternativas apontadas para realizar tal avaliação no

âmbito do processo legislativo está na adoção de estudos de impacto legislativo, como maneira de antecipar os resultados obtidos pela lei e acompanhar seus efeitos após a promulgação.

Neste contexto busca-se voltar o estudo para a racionalidade legislativa em detrimento da avaliação apenas da norma posta e da sua aplicação nos tribunais, para compreender quais são os procedimentos observados na formulação da lei e se tal processo detém grau suficiente de racionalidade.

2.2.1 O modelo de racionalidade legislativa proposto por Díez Ripollés

Díez Ripollés propõe a concepção de um modelo de criação racional para a produção legislativa capaz de identificar as violações à exigência dos pressupostos de racionalidade e também exercer um controle de legitimidade das decisões legislativas penais (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 23). Defende que tal controle não deveria permanecer apenas no âmbito da aplicação do Direito, ou seja, quando a lei já está promulgada e em vigor, mas também deve dirigir o olhar para o processo legislativo.

Para alcançar tais objetivos e aferir o grau de racionalidade das normas, divide o processo legislativo em três etapas: a) fase pré-legislativa, com a problematização social acerca da ausência de regulamentação jurídica sobre a matéria, a qual se encerra com a apresentação de um projeto de lei pela Câmara; b) fase legislativa, que se inicia com a apresentação do projeto de lei e se encerra com a aprovação e publicação da norma; c) fase pós-legislativa, composta na percepção social acerca da lei em vigor (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 26).

Todas essas fases possuem importância na produção de uma legislação penal racional, além de serem um sistema cíclico, isto porque é a partir das discussões geradas após a promulgação da lei, a etapa pós-legislativa, que a sociedade irá fornecer as informações necessárias para a realização de nova etapa pré-legislativa, com a propositura de um novo projeto de lei no Congresso Nacional, explica:

Por outro lado as fases se encontram em um contexto de retroalimentação que supera amplamente aquele derivado de sua circularidade: assim, a fase pré-legislativa não apenas condicionará de modo geral decisivamente o desenvolvimento da fase legislativa, como também predeterminará os aspectos que mais devem ser enfatizados na fase pós-legislativa.

Por sua vez, a fase legislativa, além de definir a pauta de análises pós-legislativas, pode levar à modificação, no futuro, de parte dos modos operativos dos agentes sociais determinantes das diferentes etapas pré-legislativas. E uma fase pós-legislativa corretamente desenvolvida fornecerá informações decisivas para

eventualmente se iniciar uma nova fase pré-legislativa, mas também obrigará a fase legislativa a acomodar-se à fase de constatações a que vai ser submetida (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 27).

Porém, mesmo ciente da relação de dependência e influência entre tais etapas, considerando que no Brasil não há um procedimento pré-legislativo institucionalizado, já que o processo se inaugura com a apresentação do projeto de lei, a para fins de delimitação do tema, este trabalho se dedica à análise da etapa legislativa da produção da Lei de Crimes Ambientais.

A etapa legislativa se inicia com o envio do projeto ou proposta de lei pelo órgão legitimado para a mesa do Congresso. Esta fase se caracteriza por ser “fechada em si mesma”, já que não há previsão de intervenção de agentes externos (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 57). Após a apresentação, passa-se para a deliberação e debate, momento em que são decididas a maior parte das mudanças ao projeto.

Nesta fase, a importância está na existência de comissões especializadas por assunto composta por membros escolhidos com base na sua capacidade por referida matéria ou ainda na solicitação de especialistas para a análise do tema. O autor aponta que tal momento é essencial para o incremento da racionalidade no processo, que deveriam ficar responsáveis por questões técnicas complexas, além da possibilidade de análise de estudos de impacto (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 58 - 59).

Por fim, o momento de aprovação da lei, no qual aponta a necessidade de consolidação de aprovação de leis penais apenas por maioria absoluta. Após a aprovação pelo Congresso se inicia o debate e aprovação do Senado, com atuação legislativa secundária (DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 61).

Feitos tais esclarecimentos acerca da visão do autor do quais seriam os usos racionais das comissões legislativas após a apresentação do projeto de lei, passa-se a análise, no contexto brasileiro, da etapa legislativa para a aprovação de Leis Ordinárias.

2.2.2 O processo legislativo brasileiro de criação de leis

O Processo Legislativo Brasileiro, em sua etapa legislativa, é semelhante ao espanhol, usado na construção da teoria de Díez Ripollés, principalmente por ser um sistema bicameral no qual a tramitação dos projetos de lei ocorrem em duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, cada qual com peculiaridades de tramitação.

A Constituição Federal prevê oito hipóteses de elaboração de normas, sendo uma

delas a lei ordinária, art. 59, III da Constituição Federal de 1988. A Lei ordinária é aquela utilizada nas situações em que a Constituição Federal não determina uma espécie normativa específica ou determina expressamente a regulamentação por meio dessa.

A iniciativa é facultada a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, em caso de iniciativa popular (art. 61, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Após a apresentação do projeto de lei, a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis deve obedecer o disposto na Lei Complementar nº 95/1998, com vista a garantir o obediência da técnica legislativa. O não obediência dos padrões estabelecidos não resulta em perda de validade da lei, mas, sim, visa obter precisão, clareza e ordem lógica na redação. Jorge Bernardi destaca a importância de uso de termos claros e já interpretados pela norma jurídica, e destaca que a lei deve usar termos consagrados pela técnica legislativa e já interpretados de maneira clara pelos tribunais (BERNARDI, 2012, p. 96).

Recebida a proposta legislativa, esta é encaminhada, por despacho do Presidente da Câmara, para análise das comissões temáticas de mérito, e deve ser analisada por no mínimo duas e até três comissões (art. 132 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Tais comissões são responsáveis pela emissão de pareceres, apresentação de sugestões e substitutivos.

As matérias deverão ser apreciadas pelas comissões temáticas de mérito, pela comissão de Finanças e Tributação (CFT), caso a proposta crie gastos ou trate de finanças públicas, e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), para avaliar se o Projeto está de acordo com as normas Constitucionais, bem como por eventuais comissões especiais (art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

As comissões, ao apreciar a matéria, poderão propor a adoção ou a rejeição total ou parcial, sugerir arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda (art. 57, IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Substitutivos denomina das emendas acessórias a proposição originária que a alterem substancial ou formalmente (art. 118, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Após a análise pelas comissões, os projetos em tramitação podem ir direto para a segunda Casa Legislativa ou veto e sanção presencial ou seguir para o voto no Plenário, conforme as peculiaridades de cada caso, conforme as regras fixadas nos respectivos

regimentos internos.

Feitos os breves esclarecimentos acerca do trâmite legislativo na aprovação de uma Lei Ordinária no sistema jurídico brasileiro, percebe-se que está formalmente satisfeito o primeiro requisito de racionalidade do processo defendido por Díez Ripollés: a existência de comissões especializadas por assuntos para o debate da matéria. Porém, além da existência de tais comissões o autor destaca a necessidade dos membros terem sido escolhidos com base na sua capacidade da matéria ou auxílio de especialistas neste momento de análise e discussão. Ou seja, a análise dos projetos pelas comissões não pode ser mera formalidade e, sim, um momento de amplo e extenso debate das disposições.

Ferreira (2016, p. 57) destaca que os parlamentares responsáveis pela condução da tramitação das propostas legislativas são frequentemente representantes de alguma carreira jurídica e, portanto, gozam de certa autoridade na análise das propostas. Porém, por muitas vezes, deixam passar erros técnicos que não deveriam ocorrer.

Tal imprecisão técnica é demonstrada pela ausência de um controle legístico no sistema legislativo brasileiro. Os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentam previsões para correções de erros técnicos e de linguagem presentes em textos aprovados (art. 118, § 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 325 e ss. do Regimento Interno do Senado Federal), porém não há um controle preventivo para não ocorrência de tais vícios.

Tal controle é restrito à atuação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a qual deve avaliar, simultaneamente, aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa (art. 53, III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

A legística é uma ciência que busca determinar os melhores métodos para elaboração das normas em uma avaliação transdisciplinar, para além de uma análise estritamente formal do processo legislativo (GUIMARÃES; BRAGA, 2011, p. 83 - 84). Percebe-se que tal área é de grande complexidade e passa não apenas pela análise pormenorizada da clareza e redação da norma mas também da sua operacionalização na realidade concreta.

Feita tais considerações sobre o atual processo legislativo brasileiro de aprovação das leis complementares passa-se a análise concreta do trâmite de aprovação do projeto de lei originário da Lei de Crimes Ambientais.

2.2.3 Trâmite legislativo de aprovação do projeto de lei originário da Lei de Crimes Ambientais

A Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, é fruto do Projeto de Lei nº 1164, apresentado em 11 de junho de 1991 pelo Poder Executivo, à época, chefiado pelo ex-presidente Fernando Collor. O projeto inicial contava com um total de nove artigos e, embora fizesse menção a aplicação de penas privativas de liberdade, apresentava apenas penalidades administrativas para as infrações ambientais, que deveriam ser aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (arts. 1º e 5º do Projeto de Lei nº 1.164/1991).

Na exposição de motivos nº 42/1991 que acompanha o projeto, exarada pelo então secretário interino do meio ambiente Eduardo de Souza Martins, é destacada a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA nas ações preventivas e coibitivas em prol do meio ambiente com resultados considerados eficazes. Desta forma, o projeto visava unificar e sistematizar em um único diploma os valores de multa impostos aos infratores administrativos.

O projeto é encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania (CCJC) para apresentação de emendas (BRASIL, 1991a, p. 149), sem a apresentação de qualquer modificação nesta etapa.

Segue para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (BRASIL, 1991b, p. 164). A referida comissão foi assim denominada por meio da Resolução nº 17 de 1989 da Câmara dos Deputados, ocorre que a Resolução nº 20/2004 também da Câmara dos Deputados, determinou seu desmembramento com a criação das seguintes comissões: Comissão de Defesa do Consumidor, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Desta forma, na organização atual o Projeto seria apreciado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com competência para apreciar as seguintes matérias: a) política e sistema nacional do meio ambiente; direito ambiental; legislação de defesa ecológica; b) recursos naturais renováveis; flora, fauna e solo; edafologia e desertificação; c) desenvolvimento sustentável (art. 32, XIII do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

À época da aprovação do substitutivo, 05 de abril de 1992, a comissão era presidida pelo Deputado Tuga Angerami, composta por 60 parlamentares, sendo 30 deles na condição de titulares, 29 como suplentes e um que ocupou tanto a posição de suplente quanto de titular

(ANEXO A).

O espaço limitado restringe a apresentação do currículo de todos os deputados que compuseram a comissão, porém, destaca-se que apenas três nomes possuíam profissões técnicas voltadas para área ambiental e animal: 1) Antonio Carlos De Mendes Thame, suplente da comissão e com formação em agronomia; 2) Luciano Pizzatto, titular e da comissão e com formação em engenharia florestal; e c) Wellington Fagundes, titular e da comissão e com formação em medicina veterinária. Cumpre salientar que o então deputado Sidney de Miguel, titular do substitutivo apresentado, possui formação em economia.

No parecer apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, no voto do relator Deputado Federal Sidney Miguel, do Partido Verde, afirma que o Projeto de Lei apresentado poderia ser mais abrangente e com sanções mais rígidas. Critica a ausência de previsão de penalidades administrativas consideradas importantes:

Temos sérias restrições ao conteúdo deste projeto de lei. Diante da importância da matéria tratada, entendemos que o poder executivo poderia ter enviado ao Congresso Nacional um projeto bem mais abrangente. A relevância do tratamento legal adequado às sanções administrativas e penais relativas às infrações ambientais, pode ser claramente demonstrada com os últimos acontecimentos envolvendo o IBAMA e as guias florestais, que acabaram resultando na demissão do Sr. Eduardo Martins, que, por sinal, assinou a Exposição de Motivos que acompanha este projeto (BRASIL, 1992, p. 23).

Do trecho acima nota-se a fala do relator da justificativa da necessidade de sanções mais rígidas em razão dos últimos acontecimentos envolvendo o IBAMA. Os acontecimentos se referem ao escândalo de corrupção denunciado pelo ambientalista José Antônio Lutzenberger em 1992, no qual o órgão foi acusado de servir aos interesses de madeiras (PEREIRA; FIUZA; FRITZ, 2020, p. 12).

Pereira, Fiuza e Fritz destacam que a acusação foi feita em um momento crítico, já que ocorria no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro, Rio-92, e o país já não contava com uma imagem de proteção ambiental positiva no exterior. Tal momento voltou a atenção internacional para a proteção ambiental no território brasileiro, especialmente na proteção da floresta amazônica (PEREIRA, FIUZA e FRITZ, 2020, p. 13).

Com esse plano de fundo, o Projeto de Lei Substitutivo apresentado pela Comissão, além de mudanças significativas nas cominações de sanções administrativas, apresenta o Capítulo II dedicado aos Crimes contra o Meio Ambiente. Tal capítulo está dividido em quatro Seções: I. Da Fauna; II. Da Flora; III. Das Unidades de Conservação e; IV. Da Punição

e outras Infrações Ambientais. Tal divisão se assemelha ao teor atual da Lei de Crimes Ambientais.

O Projeto segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação em 1994. Nessa etapa, a comissão sugere algumas alterações, são elas: a) a destinação de arrecadação de multas também para o Fundo Naval; b) o acréscimo da expressão “sem licença da autoridade competente” no art. 12, VIII; c) mudança no art. 13, V para abranger apenas a atividade profissional de pesca; d) alteração do *caput* arts. 15 e 17 para definir as condutas como contravenções penais, já que apenas sujeitas à pena de multa; e) definir como crime de importação ou comercialização apenas quando os produtos estejam proibidos no Brasil; f) alterar a previsão de procedimento sumário na apuração dos crimes previstos nos arts. 12, 16 e 18, fazendo uso do dispositivo para estabelecer a competência da Justiça Estadual; g) alterou a competência para lavrar o auto de infração administrativo previsto no art. 22 e; h) previsão da modalidade culposa também para as condutas descritas nos arts 12, 13, 14, 16 e 19 do Substitutivo (BRASIL, 1995, p. 40).

Apresentadas as mudanças sugeridas pelo relator Deputado Valter Pereira, o Projeto de Lei é encaminhado para a reunião ordinária da Comissão de Constituição e Justiça e Redação, presidida, na ocasião, pelo Deputado José Thomaz Nonô. Nesta etapa, destaca-se o voto em separado exarado pelo Deputado Federal Luiz Máximo, o qual, em linhas gerais, concorda com as mudanças apresentadas e acredita que as subemendas apresentadas “dão adequado tratamento às imperfeições contidas no Substitutivo” (BRASIL, 1995, p. 52).

Com as alterações o projeto recebeu aprovação unânime pela supracitada comissão e foi encaminhado para o Senado Federal para redação final (BRASIL, 1997, p. 38), que o faz a partir da apresentação do Projeto de Lei 1.164-D, de 1991. Nesta fase é requerida a urgência de tramitação, aprovado pela sessão.

Pendente de pareceres das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Agricultura e Política Rural; de Defesa do Consumidor Meio Ambiente e Minorias; e de Constituição e Justiça e de Redação, o projeto é transferido para o final da pauta (BRASIL, 1998a, p. 98)

Após, a proposta finalmente segue para o Plenário, com a apresentação de apenas duas emendas à redação oferecida pelos relatores das comissões. Neste momento as previsões legais recebem elogios, dentre outros aspectos, pela “clareza na individualização da responsabilidade criminal” e previsão de normas sobre cooperação internacional pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (BRASIL, 1998a, p. 135).

Já a Comissão de Defesa do Consumidor Meio Ambiente e Minorias destaca a inovação na responsabilização da pessoa jurídica e alega ser “um dos pontos mais discutidos nas sucessivas rodadas de negociações realizadas na Câmara” (BRASIL, 1998a, p. 137), na qual a lei apresentou não apenas a possibilidade da responsabilidade na esfera penal mas também no âmbito de sua aplicação um dos motivos pelo qual deveria ser mantido pelo Senado Federal. A mesma comissão aponta a necessidade de a lei perseguir os grandes poluidores e degradadores ambientais.

Como alteração, sugere nova redação para o parágrafo único do art. 4º, para determinar que: “poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente” (BRASIL, 1998b). Redação mantida até o momento atual na Lei de Crimes Ambientais.

Outros pontos sugeridos pela comissão foram: a) nova redação para o art. 2º da lei, que dispõe sobre a responsabilização penal das figuras dos garantes; b) possibilidade de obrigação do agente de indenizar pelo dano causado independente de aferição de culpa, art. 6º; c) alteração da figura do confisco de bens para relatório de apreensão do instrumento da agressão ao meio ambiente, arts. 9º e 16; d) possibilidades de organizações não governamentais substituírem o Ministério Público nas ações de meio ambiente; e) retirada da criminalização da conduta prevista no art. 55 para não onerar os proprietários rurais às margens de rios desmatadas; f) sugestão de nova redação ao art. 47 (BRASIL, 1998a, p. 136-137).

Já a Comissão de Agricultura e Política Rural concorda com alguns apontamentos da anterior, e tece poucas considerações sobre o tema. Apresenta que o Substitutivo apresentado prejudica a atividade econômica da agricultura brasileira, “ainda que indevidamente, com frequência associada à degradação ambiental”. Aponta que a legislação ambiental defasada impõe ônus aos produtores que seriam agravados com a aprovação do Substitutivo. Deste modo, o parecer é pela aprovação do texto original apresentado pela Câmara dos Deputados e compromisso do Poder Executivo em vetar dispositivos e apresentar medidas para compatibilizar as atividades produtivas com a conservação ambiental (BRASIL, 1998a, p. 138-141).

Apresentam, resumidamente:

Com base no exposto, votamos pela aprovação dos dispositivos do Substitutivo do Senado Federal relacionados às fls. 3, 4, 5, 6 e parte da 7; pela rejeição dos dispositivos do Substitutivo do Senado Federal relacionados às fls. 7, 8 e 9 do nosso parecer, e pela aprovação das seguintes emendas de redação: substituição da palavra

"quilo", contida no VI do art. 82 do Substitutivo do Senado; pelo vocábulo "quilograma"; inserção da expressão "no período" no início da alínea "b" do inciso 11 do art. 60 do (Do Poder Executivo) (BRASIL, 1998a, p. 143).

Finalizam apontando a dificuldade de construir um projeto de lei que atenda às dificuldades das diversas regiões e realidades brasileiras e destaca que ainda há um longo caminho para percorrer para adaptar a legislação ambiental brasileira (BRASIL, 1998a, p. 143).

Por fim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação entendeu pela necessidade de uma aprovação parcial do Substitutivo apresentado pelo Senado Federal, com poucos contributos para a discussão (BRASIL, 1998a, p. 148)

Finda a etapa da discussão se inicia o debate no Plenário, com o pronunciamento do Deputado Federal Sarney Filho. O Deputado destaca alguns pontos que considera vantagens na lei, tal qual a diferenciação de sanções administrativas e penais e, mais uma vez citada, a responsabilização penal da pessoa jurídica.

Passada a palavra para o Deputado Federal Jaques Wagner apresenta também defesa ao projeto de lei apresentado, momento no qual destaca as tratativas ocorridas para a aprovação da lei no Senado Federal:

Mas não se diga que vou falar contra a matéria, pois prefiro falar em favor do Substitutivo do Senado - e quem votar pela aprovação do relatório do Deputado José Carlos Aleluia estará, na verdade, rejeitando o Substitutivo daquela casa, fruto de um ano de trabalho e um ano de acordo, inclusive com o Governo; tanto que a matéria foi aprovada no Senado por unanimidade
[...] Lamento que o Governo não tenha conseguido sustentar perante a sua base de apoio nesta Casa a mesma tese que sustentou no Senado da República. Lá configuramos o que era crime contra o meio ambiente e responsabilizamos inclusive os proprietários das empresas pelas infrações cometidas (BRASIL, 1998a, p. 151).

A posição do Deputado demonstra exemplarmente as influências externas sofridas na decisão pela aprovação da Lei e quais aspectos foram levados em consideração pelos parlamentares nesta etapa, veja-se:

Votaremos essa matéria hoje, dois dias após a divulgação, por toda a imprensa, nacional e estrangeira, de que por três anos do atual Governo Fernando Henrique Cardoso a destruição da floresta amazônica atingiu o maior índice das duas últimas décadas (BRASIL, 1998a, p. 151).

A divulgação destacada pelo Deputado, e por outros que os sucederam na tribuna, diz respeito aos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) pelo IBAMA do em 1997, em relação ao período de 1995 - 1997. Tal pesquisa apontou uma taxa de 75% de desflorestamento bruto na floresta amazônica (IBAMA, 1997, p. 10).

Outro momento que exemplifica e demonstra a influência da mídia e pressão popular nos debates legislativos está na fala do Deputado Fernando Gabeira que destaca o temor presente em parcela da sociedade de que o crime de poluição sonora impedisse as manifestações e cultos evangélicos. Tal preocupação foi foco da maioria das manifestações do plenário. Embora a discussão fuja dos aspectos centrais da lei, acende a luz para as dificuldades encontradas no uso de normais penais em branco, sobre a matéria destaca o posicionamento do Deputado Ibrahim Abi-Ackel “em face da sua ambiguidade, da sua subjetividade, da completa impossibilidade de estabelecer quando e partir de quantos decibéis, quando e a partir de que horário se caracteriza aquilo que se pode chamar de poluição sonora” (BRASIL, 1998a, p. 164).

A destacada impossibilidade de fixação de tais parâmetros não é exclusividade desta previsão contida no projeto de lei, mas perpassa diversas outras previsões, sem contudo tal preocupação ser ampliada no plenário.

Mais uma vez a alegação de que a norma apresentada está distante do ideal mas é a melhor solução possível para aquele momento é reforçada, nota-se da fala do Deputado Augusto Nardes

É difícil aprovar um projeto nesta Casa de maneira como foi apresentado. Aprendi, neste período que estou aqui, que o meio-termo é a palavra de ordem para se aprovar um projeto. Não se consegue o ótimo nem o bom, mas o razoável. E o projeto está razoável. (BRASIL, 1998a, p. 153).

O contraponto à aprovação da lei é apresentado pelo já citado Deputado Ibrahim Abi-Ackel e pelo Deputado José Machado, os quais destacam que o projeto possuiria dissonâncias e imprecisões, além de poucos resultados para conter a degradação ambiental. O segundo destaca que a matéria deveria ter passado por discussões mais aprofundadas, principalmente nas Comissões Técnicas (BRASIL, 1998a, p. 164 - 165).

O que se tentou realizar neste momento foi uma breve explanação das principais discussões presentes em cada etapa de tramitação da Lei de Crimes Ambientais, sobretudo em busca de mapear quais foram os pontos debatidos elementares, a extensão da argumentação desenvolvida e os elementos externos que influenciaram essa etapa.

2.2.4 Em busca dos critérios de racionalidade

Percebe-se que a discussão do projeto analisado passou por apenas duas comissões, sendo uma delas obrigatória, sem qualquer participação de especialistas convidados. Com o

fim de conferir racionalidade ao processo tais comissões deveriam se ater às matérias técnicas de grande complexidade e análise de Estudos de Impactos Legislativos.

Os maiores debates são encontrados na etapa do plenário, porém não é possível encontrar nos votos dos parlamentares quaisquer menções a estudos prévios, dados de realidade, correlação com a experiências de outros países e apontamentos dogmáticos do direito penal. As falas são marcadas por um caráter meramente opinativo, com pouco embasamento teórico declarado.

A Lei de Crimes Ambientais, quando da introdução do projeto substitutivo pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minoria passou a conter diversos institutos de grande complexidade, principalmente em matéria penal.

O uso de normais penais em branco se destaca como um dos institutos de alta complexidade usados no texto do projeto, agora contidos na referida lei. A justificativa para o uso de tal instrumento não foi apresentada pelos parlamentares, nem ao menos discutida como se daria a complementação. Tais normas são aquelas que encontram seu complemento em outras normas, e podem ser originadas da mesma fonte legislativa, de fonte legislativa diversa, do mesmo ou de outro texto legal (FALAVIGNO, 2020, p. 47).

Na esfera do Direito Ambiental o uso de tal complementação é vasta. Falavigno resgata a classificação de Regina Helena Lobo e aponta que a assessoriedade administrativa se dá de três formas: por meio da complementação conceitual, quando há uso de definições constantes em regulamentos administrativos; por meio da complementação normativa, quando precisa de uma norma administrativa geral para obter sentido completo e; por meio da complementação por ato completo, no qual o ato é referido na norma penal e passa a integrar o tipo (FALAVIGNO, 2020, p. 67).

Para ilustrar esse necessidade de complementação destaca-se o art. 54 da Lei de Crimes Ambientais, o qual possui a seguinte redação: “Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”. Nota-se que a lei penal é redigida de forma incompleta, de modo que não há em seu conteúdo as definições de quais são os níveis de emissão de poluentes capazes de causar os danos descritos e o resultado criminalizado.

O mesmo artigo ilustra também a criminalização de condutas de perigo abstrato, quais sejam a criminalização de condutas que punem o mero comportamento do agente sem a exigência de uma lesão efetiva ao bem jurídico protegido. No artigo exemplificativo, a

conduta punida pela norma pune a ação do agente de causar poluição de qualquer natureza em níveis que possam causar danos desta forma, não é exigido para a ocorrência material do crime o efetivo resultado danoso.

O limite objetivo do ilícito é a possibilidade de um dano ao bem jurídico (D'AVILA, p. 18). D'Avila destaca que o critério de verificação da situação de perigo abstrato passa a ser “a ideia de possibilidade não insignificante de dano ao bem jurídico” (D'AVILA, p. 19). De tal forma que há uma ressignificação normativa e a eleição de uma técnica de tutela penal diversa do modelo tradicional.

Outro instituto de grande complexidade está na possibilidade de possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica, previsão encontrada no ordenamento jurídico brasileiro apenas na Lei de Crimes Ambientais. Contrária a ideia de responsabilidade penal apenas da agente causadora do crime, tal previsão permite que a punição penal alcance empresas pela prática de condutas previstas na legislação ambiental.

Sem qualquer pretensão de esgotar a matéria ou apresentar as críticas existentes a este instituto, as quais serão melhor trabalhadas no próximo capítulo, por certo que a adoção de tal previsão pelo legislador impõe dificuldades para a aplicação não existente no passado. A instrumentalização do instituto passa por reflexões e debates doutrinários e jurisprudenciais.

As previsões encontradas acima visam exemplificar as questões técnicas de grande complexidade encontradas na Lei de Crimes Ambientais mas que não passaram, no momento da etapa legislativa, por discussões aprofundadas e com a presença e participação de profissionais ou estudiosos especializados no tema.

Outro ponto relevante a ser observado na fase legislativa, conforme destacado por Díez Ripollés, é a possibilidade de Análise de Estudos de Impacto. Sobre a matéria Ferreira destaca que a análise legislativa deve consistir numa avaliação anterior à vigência da lei e posterior à vigência da lei, para se aferir o real impacto das propostas (FERREIRA, 2016, p. 102).

Deste modo, o Estudo de Impacto Legislativo, quando conceituado em sentido amplo, “compreende todas as avaliações de impacto requeridas pelo Legislativo e diversos atores, tanto em âmbito legislativo (leis), quanto em âmbito regulatório (regulamentos)” (REYDER, p. 31). Na realidade europeia, contexto no qual foi desenvolvida a teoria de Díez Ripollés, os estudos de impacto visam a padronização de normas “a fim de que causem os mesmos efeitos, mesmo em realidades diferentes.” (FERREIRA, 2016, p. 109). A atuação, portanto, objetiva uma uniformização das normas dos diferentes países que compõem o bloco.

Os Estados Unidos da América foram o primeiro país do globo a desenvolver o procedimento e inseri-lo na etapa de tramitação da lei. Reyder destaca que a adoção desse instrumento no contexto estadunidense “fornece parâmetros e critérios objetivos que viabilizam a realização de um controle social pelo próprio Estado das decisões tomadas” (REYDER, 2016, p. 22).

A autora aponta que a Avaliação de Impacto Legislativo consiste na análise sistematizada da projeção de impactos da proposta, nas diversas esferas de incidência como financeira, econômica, social e ambiental. Desta forma, a avaliação fornece subsídios para a criação de políticas públicas melhores, subsidia a tomada de decisão no processo legislativo, facilita a compreensão aos interessados conferindo transparência ao processo, melhora a qualidade das proposições e ajuda a entender as razões da proposição (REYDER, 2016, p. 24)

Já no Brasil a institucionalização de Avaliação de Impacto Legislativo foi pela primeira vez institucionalizada em 2016, ou seja, após 18 anos da aprovação da Lei de Crimes Ambientais e 25 após a propositura do Projeto de Lei originário. A adoção desse instituto ocorreu por meio da Instituição Fiscal Independente - IFI - no âmbito do Senado Federal (REYDER, 2016, p. 89).

Nota-se que a Avaliação de Impacto Legislativo de igual forma não se fez presente na etapa de discussão da Lei de Crimes Ambientais, seja no momento de propositura do projeto de lei, no momento de alteração do texto legal ou em estudos de impacto pós aprovação da norma.

Do resgate e análise do trâmite legislativo à luz dos critérios de racionalidade legislativa desenvolvido por Díez Ripollés é possível concluir que as discussões presentes nas comissões foram insuficientes para conferir o grau de racionalidade desejável ao processo.

Em primeiro, se destaca que pouco se aproveitou do projeto inicial e a maioria das disposições aprovadas foram frutos do Substitutivo apresentado. Tal substitutivo, conforme expressamente declarado pelo Deputado relator e já trabalhado acima, é fruto das demandas por um endurecimento na matéria ambiental, tanto pelas denúncias de irregularidades presentes no IBAMA quanto pela intensificação do olhar internacional nos compromissos de preservação ambiental firmados pelo país na conferência Rio-92.

A necessidade de criação de institutos de punição rígidos é reforçada pelos parlamentares em todas as etapas da tramitação, sem qualquer documentação de opinião contrária. Porém, embora a lei tenha duas modalidades de sanção, administrativa e penal, em nenhum momento há a exposição dos motivos que levaram a eleição da via administrativa ou

penal.

O projeto de igual forma não passa por uma revisão linguística ou há uma preocupação com a definição dos termos inseridos na lei ou esforço para conferir maior clareza à redação. As correções técnicas presentes nas subemendas apresentadas à Comissão de Constituição e Justiça e Redação se limitam a alguns institutos penais da lei e abordam aspectos de menor complexidade, como a distinção entre crimes e contravenções penais.

Percebe-se que formalmente alguns dos critérios de racionalidade se fazem presentes na etapa legislativa brasileira. Porém, a ausência de um debate amplo que contemple os institutos de forma pormenorizada e também utilize instrumentos capazes de medir os impactos da norma, como o Estudo de Impacto Legislativo, impede o reconhecimento do processo como racional.

No próximo capítulo serão analisados os impactos da ausência de tal racionalidade na transmissão de seus objetivos, através das críticas encontradas na dogmática penal e criminologia crítica.

3 ANÁLISE DO RESULTADO PÓS-LEGISLATIVO

Conforme delineado no capítulo anterior o surgimento da Lei de Crimes Ambientais e dos crimes contra o meio ambiente pode ser explicado pela necessidade da sociedade pós-industrial em buscar soluções e seguranças para os riscos enfrentados e percebidos. Para além disso, foi analisado o processo de criação dessa norma no ordenamento jurídico brasileiro, no qual se destacou as deficiências existentes no processo.

Neste tópico será analisado se tais deficiências e irracionalidades impactam em seu resultado pós-legislativo. Para isso serão analisadas as principais críticas encontradas na dogmática penal, bem como apresentadas algumas propostas de aprimoramento para a proteção penal ambiental.

Em razão da necessidade de limitação dessa pesquisa, foram escolhidas três críticas principais apontadas pela doutrina: o uso excessivo dos crimes de perigo abstrato, a assessoriedade administrativa e a responsabilização criminal da Pessoa Jurídica. A escolha se justifica por serem os institutos penais de maior complexidade encontrados na lei, os quais não se fazem presentes na dogmática tradicional.

3.1 A EFICÁCIA DA NORMA COM BASE NO POSICIONAMENTO DA DOGMÁTICA PENAL

A fase pós-legislativa é o momento de avaliação da lei posta pela sociedade. Neste momento a lei é analisada em seu sentido amplo, sobre todos os efeitos gerados, independente de terem sido previstos ou desejados pelo legislador (DÍEZ RIPOLLÉS, 2011, p. 62). Para o autor esta etapa de avaliação se divide em três fases: a ativação, a avaliação e a transmissão.

A fase de ativação consiste no interesse de agentes sociais influentes em conhecer as consequências da intervenção legislativa. Destaca que existem condições sociais genéricas que favorecem a aparição de tais interesses e a atuação dos agentes, são elas: a difusão da crença que as intervenções penais são capazes de modificar a realidade; a comunidade deve ter interiorizado pautas de exigência de responsabilidade pelos efeitos sociais produzidos e; existir certa tradição tecnocrática de examinar os resultados das intervenções sociais (DÍEZ RIPOLLÉS, 2011, p. 62 - 63).

Na fase avaliação é necessário que os agentes socialmente influentes busquem conhecer as consequências da legislação em apreço, tais como os números de denúncias, processos criminais e condenações da lei. Além de ser necessário que a lei atenda a determinados requisitos para tornar essa etapa possível, tais como ser uma lei avaliável, ter a virtualidade para suscitar interesse avaliativo e estar pendente de avaliação (DÍEZ RIPOLLÉS, 2011, p. 65 - 67).

Tais requisitos se fazem presentes na Lei de Crimes Ambientais brasileira. A lei é avaliável já que é possível identificar os objetivos pretendidos, qual seja a busca pela proteção ao meio ambiente a partir de punições penais e administrativas. Díez Ripollés destaca que mesmo leis simbólicas podem ser avaliadas com a identificação dos objetivos pretendidos mesmo quando considerados politicamente incorretos e também os outros efeitos produzidos ou não pela norma, ainda que não desejados e buscados pelo legislador (DÍEZ RIPOLLÉS, 2011, p. 63).

Também é capaz de suscitar o interesse avaliativo, isto porque a sua proteção não é um reflexo de uma demanda massiva e prolongada, frutos de determinações populares ou determinadas por instâncias que não se pode ou convém questionar, tais como as originadas de convênios internacionais. Ou seja, o interesse avaliativo se faz presente sempre que a existência da lei, na forma em que foi promulgada, seja questionável. Nos casos em que houver um excesso de legitimação no qual não se possa discutir a necessidade da lei ou ao menos a necessidade de mudanças ao seu texto não estará satisfeito esse requisito (DÍEZ

RIPOLLÉS, 2011, p. 63).

Não sendo possível enquadrar a Lei de Crimes Ambientais em nenhum desses cenários observa-se que cumpre o requisito de interesse avaliativo.

O terceiro critério diz respeito a lei está pendente de avaliação. Nessa etapa se exclui as leis pré-avaliadas, leis que sofreram forte oposição na etapa legislativa e que, por esse motivo, houve um adiamento da fase pós-legislativa, que ocorre na própria fase legislativa (DÍEZ RIPOLLÉS, 2011, p. 64). De igual forma tal cenário não ocorreu na lei aqui analisada, como se viu o processo legislativo de aprovação ocorreu com pouca oposição e as discussões foram rasas e sem a presença de agentes sociais insatisfeitos no processo.

A segunda e a terceira fases da etapa pós-legislativa se refere à avaliação e à transmissão de resultados. Na primeira pressupõe a existência de meios necessários, como a presença de profissionais atuando coordenadamente, dotações orçamentárias e indicadores referenciais. Já a segunda se caracteriza pela difusão dos resultados obtidos na etapa anterior, que serão introduzidos na discussão pública “com vistas à consolidação ou não da opinião de que existe uma difusão social exige novas medidas legislativas” (DÍEZ RIPOLLÉS, 2011, p. 68).

Satisfeitos os requisitos da primeira etapa percebe-se que os segundos ainda não se fazem presentes na realidade brasileira tal como proposto pelo autor. As discussões acerca das consequências da legislação posta em vigor são realizadas de maneira esparsa por profissionais e grupos da sociedade civil, sem um respaldo estatal ou projeto específico do legislativo voltado para este propósito.

Os estudos da legística ou técnicas na produção legislativa são esparsos e predominantes da legística formal, focados nas regras de produção legislativa. Salinas sistematiza as principais iniciativas brasileiras na matéria e aponta que a grande inovação na verificação foi a institucionalização do Manual de Redação da Presidência da República o qual apresenta um capítulo dedicado à técnica legislativa (SALINAS, 2013, p. 245).

A última etapa do processo legislativo interno para o desenvolvimento de uma lei apontada pelo manual trata-se do controle de resultados. O manual destaca que o processo de elaboração normativa exige “um cuidadoso controle das diversas consequências produzidas pelo novo ato normativo” (BRASIL, 2002, p. 112). Referido ato aponta também que esse controle contempla as decisões legislativas baseadas em prognósticos, relatórios de experiência, análise das decisões judiciais, críticas científicas, manifestações dos cidadãos, críticas de órgãos de imprensa etc.

Salinas destaca que a ausência de uma obrigatoriedade de seguimento do manual pelo poder público, bem como a simplicidade do tema impede que o Manual seja considerado referencial suficiente para que o Poder Executivo possa seguir as recomendações propostas (SALINAS, 2013, p. 247).

Insuficientes os esforços do poder público na avaliação dos resultados, a alternativa se concentra na busca pela identificação das problemáticas presentes nos estudos da academia e na doutrina penal. Não se ignora que tal avaliação se difere daquela idealmente proposta por Díez Ripollés, mas se levantam como alternativa para a etapa o qual, embora sem o suporte institucional, apresenta contributos importantes para a análise crítica da lei e podem fornecer bases para uma nova etapa pré-legislativa.

Como destacado a Lei de Crimes Ambientais incorporou em seu texto diversos institutos de grande complexidade que fogem da dogmática tradicional penal. Tais previsões buscam adequar o direito penal a uma proteção mais adequada ao bem jurídico meio ambiente, porém impõe desafios na sua aplicação ainda não resolvidos pela doutrina (COSTA, 2010, p. 33).

Neste momento se buscará apresentar as críticas apontadas pela doutrina aos três institutos principais presentes na Lei de Crimes Ambientais: a excessiva criminalização de condutas de perigo abstrato, o uso exacerbado da assessoriedade administrativa e a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas.

3.1.1 Crimes de perigo abstrato

Entre os pontos destacados se encontra o uso de crimes de perigo abstrato. As normas de perigo abstrato, em termos gerais, são aquelas em que não há uma lesão ao bem jurídico, e sim uma presunção de perigo materialmente vazia. Trata-se, sobretudo, de uma forma de conter os riscos percebidos socialmente, os quais a ineficiência de meios não penais de intervenção resulta na expansão do direito penal (BEZERRA; BEZERRA JÚNIOR, 2016, p. 192-195).

Sobre a matéria, Fábio D'Avila destaca que o direito penal ambiental tem sido marcado pela antecipação da conduta na formulação de ilícitos meramente formais, com um grande número de crimes de perigo abstrato e crimes de cumulação (D'AVILA, 2007, p. 13-15). O resultado danoso se torna fruto de um critério probabilístico, no qual a noção de dano passa a ser decorrente de uma possibilidade de dano com desvalor suficiente para servir de substrato para um crime de perigo abstrato (D'AVILA, 2007, p. 19). A proteção penal

independe de uma efetiva lesão ao bem jurídico e recai sobre a sua esfera de manifestação. A esfera de manifestação do bem jurídico significa abarcar situações em que a conduta do agente resulta em uma significativa possibilidade de ocorrência do dano.

Ou seja, nos crimes de perigo abstrato o mero fato de colocar os bens jurídicos em situação de perigo já é motivo suficiente para a intervenção estatal, sem a necessidade de um resultado real, já que há uma presunção do dano (BEZERRA e BEZERRA JÚNIOR, 2016, p. 200).

Afirma ainda que os delitos de acumulação apresentam ainda maior complexidade. Os delitos de acumulação são aqueles que quando praticados isoladamente não resultam em dano ou perigo de dano mas, na hipótese de acumulação resultam em condutas danosas ao meio ambiente. Ou seja, quando praticadas individualmente não possuem significado sequer de perigo abstrato (D'AVILA, 2007, p. 24).

Apresenta que para estas condutas há uma absoluta ausência de ofensividade já que a ofensa só é percebida “foram dos limites relacionais da conduta punível” (D'AVILA, 2007, p. 26). Tal criminalização apenas será legítima quando inserida em um contexto no qual diversos agentes pratiquem a mesma ação e permita, portanto, que os danos sejam acumuláveis, ou seja, a prática do crime apenas será capaz de lesionar o bem jurídico tutelado quando praticado repetidas vezes. Para exemplificar tal situação o autor apresenta o caso de uma pequena fábrica que emite gás proibido em razão da danosidade ao meio ambiente, tal conduta apenas será lesiva se outros agentes também a praticarem. Caso todos os demais façam usos de meios mais adequados de produção, o crime ainda estaria formalmente preenchido, mas não há qualquer possibilidade de dano ao meio ambiente, já que não satisfeito o requisito da cumulatividade (D'AVILA, 2007, p. 27).

Tal previsão está presente no ordenamento jurídico brasileiro no art. 54 da Lei de Crimes Ambientais. O artigo criminaliza a conduta de “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora” (BRASIL, 1998). Percebe-se que a previsão apresenta duas alternativas na manifestação da ofensa: que resulte ou possa resultar em danos. D'Avila destaca que, neste caso, mesmo na segunda hipótese, ainda se faz necessário a análise dos efeitos da conduta sobre o objeto jurídico (D'AVILA, 2007, p. 29). Ou seja, deve-se analisar se a conduta do agente resultou numa ofensa não insignificante de dano.

Sobre a matéria, é importante apresentar o contributo de Helena Regina Lobo da

Costa. A autora sistematiza os desafios apontados pela dogmática acerca da criminalização de condutas de perigo abstrato e aponta o incremento da dificuldade quando aplicada na esfera dos crimes ambientais. Explica que a ausência de concretude do bem jurídico resulta na confusão entre bem jurídico e objeto da conduta, no qual a ofensa ao bem jurídico é vista como um crime de lesão sem a passagem por uma operação valorativa (criminalização da conduta). Deste modo, tais desafios dificultam a imputação ambiental, como na aplicação nos casos concretos do princípio da lesividade e no princípio da insignificância, já que passam pela identificação do bem jurídico tutelado e da aferição de lesão significativa ao bem jurídico (COSTA, 2010, p. 32 - 55).

Ainda, destaca que certos níveis de degradação ambiental são necessários para a realização das atividades humanas e aponta as dificuldades encontradas nas condutas de acumulação, brevemente já mencionadas acima, na qual concorda com Fábio D'Ávila que a adoção de tal figura apenas seria admissível em um contexto concreto de instabilidade. Desta forma, se reduziria a aplicação dos delitos de cumulação apenas para os casos em que fosse aferida a lesividade da conduta (COSTA, 2010, p. 64).

Ainda, é necessário destacar que no contexto de expansão do direito penal, a necessária referência a bens jurídicos na criminalização de condutas de perigo abstrato é levantada como um fator de limite. Bottino defende que apenas o lastro bem jurídico é capaz de postular o desenvolvimento de uma política criminal restrita à proteção da dignidade humana e capaz de resistir aos anseios políticos e populares por maior repressão do risco por meio do direito penal e evitar uma expansão irracional (BOTTINI, 2010, p. 180 - 185).

Cabe lembrar que não há um conceito de bem jurídico capaz de dar conta da abstração causada pela tutela dos bens coletivos, como já exemplificado no capítulo segundo deste trabalho. Essas limitações dogmáticas resultam no esvaziamento da sua função limitadora de contenção, a ser convertido como um recurso teórico para legitimar as ações punitivistas do Estado (FERRAJOLI, 2014, p. 430-431).

As problemáticas encontradas na tentativa de tutela ambiental pelo direito penal não se limitam às dificuldades encontradas na criminalização de crimes de perigo, outro importante ponto destacado na dogmática está no uso da complementaridade administrativa.

3.1.2 Assessoriedade administrativa

Como visto no capítulo anterior, outra crítica encontrada na dogmática penal acerca da Lei de Crimes Ambientais está no uso exacerbado de assessoriedade administrativa. A

assessoriedade administrativa, recorda-se, está presente nas situações de efetiva dependência entre as áreas mas também no uso de complementações por meio de outras normas ou conceitos do direito administrativo (COSTA, 2010, p. 67).

Importante esclarecer que neste trabalho se utiliza a grafia assessoriedade administrativa, e não acessoriedade administrativa, defendida no pensamento de Helena Regina Lobo da Costa¹, e também adotada por Chiavelli Fazenda Falavigno, as quais entendem que o direito administrativo assessora o direito penal, e não se trata de um mero acessório deste, como adotado pela doutrina majoritária (FALAVIGNO, 2021, p. 23).

Para Helena Regina Lobo da Costa (2010) essa assessoriedade seria inafastável na proteção ambiental por meio do direito penal, isto porque, envolve diversos conhecimentos técnicos específicos que não se coadunam com o alcance do direito penal. Porém, a aglutinação de áreas resulta em desafios de convivência.

Tal posicionamento é reforçado por outros autores que afirmam que nos crimes ambientais as normas penais em branco são necessárias e inafastáveis, já que as condutas do meio ambiente não permitem uma descrição direta e objetiva (FREITAS, 2006, p.7).

O primeiro desafio está na definição de quais ilícitos administrativos serão considerados delitos penais. Para a autora, é necessário que haja a presença de dolo e que exista na conduta a demonstração de perigo ou lesão ao bem jurídico, sob pena do direito penal se tornar um instrumento para a eficácia do sistema administrativo ambiental (COSTA, 2010, p. 69-71).

Ainda, apresenta que o uso de assessoriedade administrativa traz problemas estruturais de legalidade e efetividade (COSTA, 2010, p. 77). Na legalidade, a norma penal pode ser alterada por atos administrativos esparsos que não seguem o rito de criação de leis penais e impedem a segurança jurídica necessária, já que o destinatário não sabe de maneira exata a conduta proibida.

O desconhecimento da conduta proibida resulta em erro de proibição, excluindo ou atenuando a culpabilidade do agente, conforme previsão do art. 20 do Código Penal². Com o uso da assessoriedade administrativa e leis penais em branco, a leitura exclusiva da lei penal

¹ Ver mais em: COSTA, Helena Regina Lobo da. Proteção penal ambiental: viabilidade – efetividade – tutela por outros ramos do direito. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 77

² “Art. 20 - O erro sobre elemento constitutivo do tipo legal de crime exclui o dolo, mas permite a punição por crime culposos, se previsto em lei. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984). Discriminantes putativas (Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984) § 1º - É isento de pena quem, por erro plenamente justificado pelas circunstâncias, supõe situação de fato que, se existisse, tornaria a ação legítima. Não há isenção de pena quando o erro deriva de culpa e o fato é punível como crime culposos” (BRASIL, 1940).

não permite ao destinatário identificar plenamente qual é o pressuposto fático da pena que ela prescreve (HORTA, 2017, p. 9). Desta forma, Horta aponta a dificuldade em determinar quais seriam os níveis de compreensão dos elementos normativos necessários para que o sentido da proibição seja entendido pelo destinatário, sem conhecer as normas extrapenais (HORTA, 2017, p. 11). A solução dessa controvérsia é alvo de ampla discussão doutrinária, na tentativa de definir em quais situações, mesmo desconhecendo o dever extrapenal infringido, será possível determinar o dolo dos agentes³.

Já no âmbito da eficácia aponta alguns fatos que contribuem para a dificuldade: a seletividade penal que soma-se à seletividade administrativa e a diminuição da visibilidade e da perceptibilidade do delito, já que o crime não é identificado facilmente (COSTA, 2010, p. 77-84).

Acerca da discussão, Luiz Regis Prado evidencia ainda outra problemática: a duplicidade sancionadora entre o direito administrativo ambiental e o direito penal ambiental. Destaca que não há óbice para a incidência dupla de sanções penais e administrativas, mas que a problemática reside quando os ilícitos penais e administrativos incidem sobre o mesmo fato cujas as consequências jurídicas possuem o mesmo fundamento e autor (PRADO, 2019, p. 76 - 77).

Defende que tanto a tutela do direito administrativo quanto a do direito penal recai sobre bens jurídicos e que as diferenças entre eles incidem no campo da forma, e não da essência. Com isso a presença de ilícitos com mesmo conteúdo em ambas as áreas constitui uma anomalia ao sistema jurídico brasileiro e resulta em dificuldades na determinação da prevalência da ordem sancionadora (PRADO, 2019, p. 76 - 79).

Por fim, aponta que a duplicidade de esferas reforça o caráter meramente simbólico da legislação penal em determinadas condutas que “poderiam ser sancionadas, inclusive de forma mais eficaz, no âmbito administrativo, caso houvesse mecanismos eficientes de controle e fiscalização” (PRADO, 2019, p. 80).

Falavigno reforça as críticas supracitadas e contribui para a discussão ao apontar que a sanção administrativa pode ser até mais gravosa que a penal em uma total falta de coerência e hierarquia ao sistema sancionatório. Para trazer maior racionalidade ao sistema destaca a necessidade de criação de critérios de escalonamento de condutas, para que apenas as

³ Ver mais em: HORTA, Frederico Gomes de Almeida. Conteúdo intelectual do dolo nos crimes ambientais: o problema do erro sobre a norma de complementação das leis penais em branco. Congresso Internacional de Direito Ambiental. Universidade Federal de Minas Gerais, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/38094>. Acesso em 30 jun. 2022.

condutas mais lesivas sejam alvo da tutela penal (FALAVIGNO, 2020, p. 185).

Desta forma, observa-se que a assessoriedade administrativa é um instrumento complexo e sua adoção repercute na aplicação da norma. Ainda que considerada sua inafastabilidade na proteção penal ambiental, faz-se necessário critérios objetivos para seu uso, de modo a mitigar os problemas dogmáticos enfrentados.

3.1.3 Responsabilização criminal da Pessoa Jurídica

A terceira crítica aponta pela dogmática na Lei de Crimes Ambientais a qual se abordará neste trabalho diz respeito à responsabilidade penal da pessoa jurídica. Previsto de maneira inaugural na lei em análise, a responsabilidade da pessoa jurídica rompe com o dogma de que o direito penal recai apenas sobre pessoas físicas. Debate-se na doutrina se a Constituição Federal confere ou não tal responsabilização porém, mesmo em vista aos posicionamentos contrários, é fato que a possibilidade se encontra expressa na lei e é aplicada pelos tribunais brasileiros (SOUZA, 2014, p. 252 - 254).

A primeira dificuldade encontrada na definição da responsabilidade penal da pessoa jurídica está na aferição de sua culpabilidade. A atividade empresarial é caracterizada por uma divisão de tarefas e de tomada de decisão, o que impede a responsabilização de apenas um agente por determinada conduta.

Tal característica transforma o fundamento da responsabilidade individual e subjetiva do agente criminoso e a imputação penal recai sobre decisões tomadas pela estrutura empresarial. Helena Regina Lobo da Costa destaca que a “criminalidade cometida em contextos empresariais está não poucas vezes ligada à acumulação de atitudes relacionadas a um *management* defeituoso” (COSTA, 2010, p. 99), situação que impede a individualização de uma conduta específica.

Destaca-se que a lei brasileira buscou solucionar por meio da instituição da figura do garante às pessoas especificadas no art. 2º da Lei de Crimes Ambientais. Porém, aponta que tal figura não soluciona o problema da autoria, já que tal previsão deveria ser utilizada apenas para casos residuais já que o garante será obrigado a evitar o resultado lesivo e, em caso de ocorrência deste resultado, responsabilizado como se causador fosse (COSTA, 2010, p. 104). O legislador brasileiro, porém, amplia o instituto para um grande rol de pessoas que estão responsabilizadas pela prática de todos os crimes previstos no diploma legal.

Novamente se destaca o contributo de Prado para a discussão, para além dos debates dogmáticos acerca da aferição de culpabilidade e imputabilidade do ente jurídico, ressalta a

ausência da comprovação de eficácia e necessidade da medida. Defende que “parece duvidoso que a necessidade de prevenção exija justamente a aplicação de penas às pessoas coletivas e a alteração das categorias do sistema delitivo” (PRADO, 2019, p. 118).

Um dos argumentos usados para justificar a responsabilização da pessoa jurídica está na dificuldade de identificar o agente do fato delituoso nos crimes ambientais. Porém, tal dificuldade persiste na responsabilização dos entes coletivos, isto porque a necessidade de provar a realização do ato pelo órgão ou representante da pessoa jurídica se mantém (PRADO, 2019, p. 118).

Tal apontamento ecoa na jurisprudência majoritária a qual aponta que a responsabilização da pessoa jurídica é impossível isoladamente, já que não possui vontade e, portanto, não destina ação ou omissão. Aceita porém a responsabilização penal dos entes coletivos quando a atuação é decorrente de uma ação ou omissão conjunta dos gestores ou de órgãos plurais e a decisão trazer benefícios para a pessoa jurídica (WUNDERLICH, 2015, p. 207).

Ainda, na visão do autor, a responsabilidade criminal da pessoa jurídica apenas serviria para mascarar a vontade das pessoas individuais que a controlam, sobre as quais deveriam efetivamente recair a responsabilidade penal, com a imposição também de penas privativas de liberdade. Para isso destaca que a ampliação da figura do garante seria importante para equacionar o problema da ampliação subjetiva (PRADO, 2019, p. 119).

Em que pese a argumentação apresentada pelo autor, a ampliação dessa figura não apresenta a melhor solução para aferir a responsabilização penal. Isto porque, como já visto, a lei já prevê a figura do garante de forma bem ampliada e tal previsão resulta também em diversos desafios para a dogmática penal tradicional.

Mesmo os defensores desse instituto destacam deficiências na previsão como a ausência de regras processuais específicas para pessoas jurídicas (FREITAS, 2006, p. 9). Outro apontamento da doutrina é ausência de rigor técnico na falta de critérios específicos para fixação da pena de multa, já que com a redação da lei as pessoas físicas e jurídicas pagarão os mesmos valores (BORTOLINI, 1998, p. 23).

Importante mencionar a possibilidade prevista na lei de decretação de liquidação forçada da pessoa jurídica⁴. Tal previsão é vista por parte da doutrina como uma pena de

⁴ Art. 24. A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional. (BRASIL, 1998).

morte, a qual seria vedada pela Constituição Federal (STEFANELLO; MAMED, 2013, p. 192 - 193). O uso dessa medida é destacado como atentatório aos deveres de razoabilidade e proporcionalidade, com a possibilidade de implementações de medidas mais efetivas, como a intervenção estatal no ente coletivo (MARQUES, 2020, p. 99)

Os breves apontamentos buscam apresentar as principais críticas encontradas na dogmática penal acerca da lei de crimes ambientais, como uma das formas de manifestação da etapa pós-legislativa da norma. Veja-se que a lei, tal qual foi concebida, não é capaz de lidar com a tutela do meio ambiente de maneira efetiva e condizente com os princípios do direito penal (COSTA, 2010, p. 109).

Resta ainda apresentar um questionamento final, já brevemente introduzido acima: seria a lei de crimes ambientais um instituto meramente simbólico? O direito penal simbólico caracteriza-se pelo uso ilegítimo do direito penal para fins meramente ilusórios, uma norma tem conteúdo meramente simbólico quando para “além de sua carga comunicativa e expressiva, ela apresentar funções não declaradas, que não são perceptíveis de modo imediato e prevalecem sobre as funções manifestas” (COSTA, 2010, p. 115).

Toda norma penal apresenta algum nível de conteúdo simbólico, já que inerente ao próprio conteúdo comunicativo entre ela e o destinatário. Para aferir o grau de conteúdo simbólico de uma norma a autora destaca alguns critérios: a) inefetividade instrumental: quando a norma não é capaz de cumprir suas funções manifestas, porém tal característica não é uma exclusividade das normas penais simbólicas; b) incapacidade estrutural da norma penal simbólica de produzir resultados instrumentais manifestos, não qual o legislador não pretende criar condições para a efetivação da pretensão normativa; c) circunstâncias de criação da norma, norma já nasce simbólica pois visa dar uma resposta rápida para a sociedade; d) componente de engano contido na norma, na qual a regulação efetiva será de alto custo e é mais interessante para o legislador a regulação por meio do direito penal (COSTA, 2010, p. 116 - 132).

Tais critérios podem estar presentes em diferentes níveis e, algumas vezes, apenas a presença de um deles já é capaz de conferir a norma aspecto meramente simbólico (COSTA, 2010, p. 112 - 120). Ainda, uma lei simbólica não significa uma lei nunca aplicável mas, sim, de “aplicação esporádica, pontual e esparsa, mas expressiva, geralmente com ampla divulgação midiática, típica da norma simbólica” (COSTA, 2010, p. 121).

Feito tais apontamentos é importante apresentar quais seriam os prejuízos de uma lei penal meramente simbólica. Nestes casos, o direito penal se reduz. Utiliza-se o aparato “mais

propenso a violar direitos fundamentais (o direito penal) para, no fundo, confirmar a escolha valorativa de um grupo social” (COSTA, 2010, p. 126).

Outro ponto a ser destacado é a transferência de responsabilidade do legislador para o âmbito da aplicação normativa. Isto porque a promulgação de leis simbólicas causam um efeito de segurança e tranquilidade na sociedade, sem trabalhar as verdadeiras causas do conflito (MELLO, 2010, p. 940). O direito penal simbólico, na esfera legislativa, torna-se um bandeira de populismo para os parlamentares e serve para finalidades políticas, como uma forma de demonstração da capacidade do Estado de solucionar os conflitos sociais (GRINDI; BUDÓ, 2015, p. 242).

Helena Regina Lobo da Costa busca responder se o direito penal ambiental brasileiro seria um direito penal simbólico, mas encontra nesta tarefa alguns desafios. Em primeiro, a falta de identificadores suficientes para aferir a inefetividade instrumental da norma, porém, os dados existentes demonstram, em médio e longo prazo pouca contribuição da lei penal (COSTA, 2010, p. 142).

Já quanto ao aspecto de incapacidade estrutural para a produção de efeitos instrumentais destaca a ausência de técnica legislativa da lei, já exemplificada nos tópicos deste capítulo. Por fim, quanto às circunstâncias de criação da norma destaca as influências externas que interferiram no andamento do projeto que resultaram na alteração do projeto às pressas e regime de tramitação de urgência. Quanto ao componente de engano a autora aponta os altos custos para a implementação de uma proteção mais efetiva e a complexidade do problema (COSTA, 2010, p. 143 - 147).

Todos esses aspectos são capazes de apontar o conteúdo predominantemente simbólico da norma. Sobre a matéria, Reale Júnior destaca que a aprovação ligeira da Lei constitui uma marca ao processo de expansão indevido do direito penal, aponta:

A ausência de critérios na tipificação dos crimes e na cominação das penas compromete por inteiro a legislação penal ambiental, em má hora trazida pela Lei 9.605/98, com a elevação de condutas insignificantes à categoria de crimes, em uma expansão de cunho meramente simbólico, instrumentalizando-se o Direito Penal, afastado-o dos pressupostos de dignidade e merecimento de penas das condutas incriminadas, ao mesmo tempo em que contraditoriamente concede tratamento benéfico a comportamentos gravemente lesivos ao meio ambiente. (REALE JÚNIOR, 2005, p. 80).

A proteção de novos riscos e a “ansiedade estatal de recuperar uma legitimidade de atuação” (BOTTINI, 2010, p. 193) são fatores apontados por Bottini na utilização meramente simbólica da norma, o qual defende que apenas a fixação do referencial de construção e

interpretação dos novos tipos penais no bem jurídico é capaz de corrigir os desvirtuamentos (BOTTINI, 2010, p. 192-193).

Nota-se que dos apontamentos dogmáticos é possível observar que o processo pós-legislativo da norma de crimes ambientais tem mostrado deficiências importantes que impactam em um aspecto majoritariamente simbólico incapaz de produzir os efeitos esperados pelo legislador.

Fruto de um processo legislativo populista e deficitário, a Lei de Crimes Ambientais foi aprovada em caráter de urgência no qual as discussões foram diminuídas e focadas em aspectos de menor relevância para a produção de seus efeitos. A ausência de estudos de impacto legislativo resulta não apenas na promulgação de normas baseadas em incertezas mas também na dificuldade de avaliação dos efeitos da lei após a promulgação.

O próximo tópico centrará na apresentação das principais alternativas para um novo processo legislativo, em busca de mapear as soluções apresentadas por um aprimoramento da lei e, por consequência, de uma melhor tutela ao meio ambiente.

3.2 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO: POR UMA NOVA ETAPA LEGISLATIVA

Conforme visto nos tópicos anteriores, a Lei de Crimes Ambientais brasileira foi aprovada em um regime de tramitação de urgência com influência dos acontecimentos midiáticos à época. Na etapa de análise das comissões não houve uma análise complexa dos institutos penais ou estudos de impacto legislativo e avaliação da norma por profissionais especializados.

Tais aspectos resultaram na promulgação de uma lei irracional, conforme os critérios definidos por Diez Ripollés. Foram apresentadas também as principais críticas da dogmática penal acerca da norma, ressaltando o seu caráter simbólico que dificulta atingir seus objetivos declarados, qual seja a proteção ambiental efetiva.

Neste momento, apresentar-se-á algumas das principais propostas encontradas na doutrina e academia para aperfeiçoamento da legislação penal ambiental. Como já apresentado, o processo legislativo é cíclico de forma que encontradas deficiências na legislação aprovada estas podem resultar no início de uma nova etapa legislativa com o objetivo de apresentar uma norma penal que cumpra com os critérios de racionalidade.

Diante da amplitude e complexidade dos temas se elegeu três propostas principais: o fortalecimento do direito administrativo sancionador, o direito penal de duas velocidades e a necessidade de estudos de impacto legislativo. A eleição das propostas se justifica por serem

embasadas doutrinariamente e possíveis de cumulação e não excludentes, ou seja, podem ser adotadas em conjunto em uma eventual alteração legislativa.

Não se pretende neste trabalho esgotar estas linhas de pesquisa, mas apenas apresentar algumas das principais propostas e soluções encontradas para o aprimoramento da proteção penal ambiental no sistema brasileiro.

3.2.1 Fortalecimento do direito administrativo sancionador

A Lei de Crimes Ambientais apresenta uma duplicidade sancionatória, com condutas punidas tanto na esfera administrativa quanto na esfera penal. Porém, não se vislumbra critérios objetivos para definição de quais condutas serão punidas em cada área do direito. Costa destaca que o direito administrativo na tutela ambiental é interessante não por, supostamente, oferecer menos garantias do que o direito penal, mas, sim, por apresentar características mais adequadas na tutela ambiental (COSTA, 2010, p. 216).

O direito administrativo possui um sistema de garantias próprio, que dispensa a transposição de características do direito penal para a esfera deste ramo jurídico. Além disso, os ilícitos administrativos são definidos pelo interesse coletivo, e não pela lesão a bem jurídico, e também permite a sanção direta das pessoas jurídicas, independente da atuação da pessoa física (COSTA, 2010, p. 219 - 226).

Portanto, a autora defende que a atuação do direito penal na proteção ambiental deve ser reduzidíssima, ficando a cargo do direito administrativo sancionador a grande parte da regulamentação. Mesmo que se concorde com a argumentação levantada, parece pouco provável um movimento descriminalizador na esfera ambiental, dado o já citado contexto de expansão do direito penal em busca de sensação de segurança social (COSTA, 2010).

Desta forma, se destaca o contributo de Chiavelli Fazenda Falavigno para discussão, que, com o objetivo de solucionar o problema do uso excessivo de normas penais em branco e má técnica legislativa na elaboração, propõe critérios dogmáticos a serem seguidos para a ampliação do direito administrativo na regulamentação e redução do uso da técnica de assessoriedade administrativa (FALAVIGNO, 2020, p. 197 - 199).

Aponta que a expansão dessa área deve ser permeada de cuidados para que não resulte na imposição de sanções graves sem as garantias do direito penal (FALAVIGNO, 2020, p. 212). Sendo o direito penal regido pelo princípio da *ultima ratio*, subdividido na subsidiariedade e na fragmentariedade, sua atuação deveria se limitar às lesões mais expressivas e aos bens jurídicos mais caros. Ainda, o direito administrativo estaria mais bem

preparado a promover os sancionamentos, vez que pode ser mais facilmente alterado, e com isso acompanhar a grande mutabilidade na proteção ambiental, e também está mais voltado a reparação do dano (FALAVIGNO, 2020, p. 214).

Neste sentido, a autora desenvolve limitações para a criação de normas penais em branco, para que se permita o controle de legitimidade e de constitucionalidade. O primeiro critério dogmático estabelecido é a proibição de remissão de elementos centrais, tal delimitação busca solucionar o problema da taxatividade e da competência para legislar em matéria penal, já que elementos centrais de um tipo penal devem ser confeccionados unicamente pelo Poder Legislativo. O núcleo essencial da proibição deve conter os elementos necessários para que se possa saber o que está sendo proibido (FALAVIGNO, 2020, p. 224 - 227).

O segundo critério é a limitação no uso de remissões dinâmicas. As remissões dinâmicas são aquelas que dão “referência ao estado presente de um regulamento e suas futuras alterações, ficando o conteúdo da norma penal sujeito a tais variações” (FALAVIGNO, 2020, p. 229). O uso de remissões dinâmicas é alvo de discussões doutrinárias, em que se discute se tal técnica vulnera a certeza do texto penal e se a mudança no complemento geraria a possibilidade de aplicação retroativa em benefício do acusado (SCHUMANN, 1994, p. 320 e BALSOMINO DÍAZ, 2009, p. 125-150).

A autora apresenta critérios de mitigação a remissões dinâmicas, com o objetivo de solucionar a vulnerabilidade do princípio da legalidade e afastar o erro de proibição. São eles: I. as remissões dinâmicas não podem tratar de elementos centrais do tipo; II. deve haver referência recíproca; III. as mudanças devem ser operadas no mesmo regramento e apenas com conteúdo pontual (FALAVIGNO, 2020, p. 229 - 232).

Aponta, como terceiro critério a ser observado, a proibição de remissões em cadeia. As remissões em cadeia são aquelas que a norma complementar ao tipo penal remete a outro dispositivo, situação que agrava a insegurança jurídica e a incidência de erro de proibição. Deste modo, estabelece a necessidade de proibição de remissões em cadeia, delimitando o conteúdo do tipo penal em branco com apenas uma remissão (FALAVIGNO, 2020, p. 233 - 234).

Como quarto critério salienta a necessidade de que os atos complementares devem emanar de órgãos de direito público e de competência federal, impedida a regulamentação por entidades privadas ou legislação estrangeira não internalizada ao país (FALAVIGNO, 2020, p. 235).

O quinto critério estabelecido está na limitação do uso de leis e regramentos administrativos gerais, como portaria e decretos. Essa limitação busca limitar a deslegalização do direito penal e também a complementação por atos administrativos individuais, como licenças, permissões e autorizações, que podem gerar um duplo processo interpretativo e a insegurança jurídica ao legislador e ao destinatário (FALAVIGNO, 2020, p. 235 - 237).

O sexto critério está na necessidade da remissão ser recíproca e expressa. Assim, o complemento deve estar explícito na norma penal e a norma administrativa deve prever que a violação também acarreta em violação à lei penal. Esse critério busca dar uma maior publicidade às normas complementadoras, além de estabilidade e segurança jurídica (FALAVIGNO, 2020, p. 237 - 240).

O sétimo critério está na necessidade de análise do ato complementar, para verificar se atende os requisitos de clareza, competência e obedece os limites da lei. O oitavo critério está no alargamento, pela jurisprudência, do reconhecimento de erro nos casos de normas que fazem uso de assessoriedade administrativa (FALAVIGNO, 2020, p. 240 - 244).

Veja-se que dos oito critérios propostos pela autora, sete devem ser alvo de preocupação na etapa de redação e aprovação da lei, e não foram alvo de preocupação no trâmite legislativo. A falta de análise técnica de institutos de grande complexidade dificulta a aplicação da norma de forma satisfatória e, como já demonstrado, resulta em uma lei de conteúdo simbólico.

Certo ainda que o poder judiciário tem papel relevante na interpretação das leis e aplicação nos casos concretos, e pode atuar para resolver questões controversas e análise de teses defensivas, a exemplo do erro de proibição. Porém, a preocupação com a coerência da lei, neste trabalho chamada de racionalidade, deve se fazer presente no momento de sua elaboração, pois deficiências técnicas não podem ser corrigidas após a sua promulgação.

O trabalho das comissões, portanto, deveria contar com o apoio de especialistas em diversas áreas, para tornar possível a análise minuciosa dos institutos adotados pela lei, sobretudo quando de grande complexidade, como é o caso da Lei de Crimes Ambientais. A análise por especialistas é proveitosa na propositura de diversas leis, não só as penais.

Ocorre que, nas leis penais se observa uma influência maior de discursos midiáticos e pressão popular por maior punitivismo decorrente do sentimento geral de insegurança. Callegari e Wermuth ao analisar esse fenômeno, destacam que o Estado ao invés de introduzir elementos de maior racionalidade, alimenta as demandas por maior segurança em termos populistas utilizando o direito penal como “arma política” (CALLEGARI e WERMUTH,

2009, p. 64 - 65).

Tal uso impede a análise verdadeira de políticas criminais, no qual não se questiona a efetividade da norma mas se busca “demonstrar que a mera existência no ordenamento jurídico basta para a solução de um determinado problema social” (CALLEGARI e WERMUTH, 2009, p. 66).

Como alternativa para minimizar tal fenômeno, apresenta-se a segunda proposta: a implementação de estudos de impacto legislativo na elaboração de propostas legislativas, sobretudo na área penal, para que a adoção de medidas penais tenha que ser justificada com a análise de dados de realidade, conforme será exemplificado no tópico abaixo.

3.2.2 Direito penal de duas velocidades

Jesús María Silva Sánchez analisa a expansão do direito penal frente aos novos riscos e propõe a adoção de um sistema o qual denomina de direito penal de duas velocidades. O autor propõe a existência de um direito penal mínimo e rígido, orientado pelo princípio da intervenção mínima, capaz de manter as garantias penais e processuais, e outro flexível, com uma flexibilização controlada, semelhante ao direito administrativo sancionador (SILVA SÁNCHEZ, 2001, p. 160-161).

Para o direito penal rígido se manteria a possibilidade de penas privativas de liberdade sem qualquer flexibilização dos direitos, recaindo no direito penal flexível apenas punições mais leves, não corporais, que permitiria flexibilizar o modelo de imputação. Aponta que o modelo de duas velocidades permitiria que as sanções mais brandas, adotadas no direito penal flexível, retivessem os elementos de estigmatização social e a capacidade simbólica-comunicativa própria do direito penal (SILVA SÁNCHEZ, 2001, p. 161-162).

Como justificativa, aponta que a adoção de tal modelo permitiria um espaço de expansão razoável do direito penal no qual as penas de prisão ficariam restritas a condutas que efetivamente lesionam bens jurídicos. Em contrapartida se permitiria a expansão do direito penal para tutelar ilícitos de acumulação ou de perigo abstrato desde que estes não sejam punidos com penas de prisão, para que a expansão, já vivida, possa ter uma razoabilidade política-jurídica (SILVA SÁNCHEZ, 2001, p. 162).

Um dos grandes contributos de autor está na construção de um modelo que responda aos anseios sociais por uma maior proteção penal na sociedade de risco. Com a adoção de tal modelo os anseios populares pela criação de novos tipos e flexibilização de garantias encontrariam um sistema de freios, no qual quando a expansão se fizesse para condutas que

não lesionam bens jurídicos as penas deveriam ser mais brandas e quando a tutela penal recaísse sobre condutas mais graves punidas com penas corporais as garantias penais não poderiam ser flexibilizadas. Há um reconhecimento da necessidade de tutela do risco e a dificuldade de equiparar sua produção aos delitos tradicionais, o qual impõe propostas de mecanismos de controle para a expansão (BOTTINI, 2010, p. 105).

A proposta do direito penal de duas velocidades visa barrar a situação vivida atualmente, denominada do direito penal de terceira velocidade ou direito penal do inimigo. No direito penal do inimigo há uma ampla relativização das regras e princípios penais nos delitos punidos com penas privativas de liberdade e deveria ser reduzido à mínima expressão (SILVA SÁNCHEZ, 2001, p. 163).

Não se ignora as críticas realizadas a este modelo, principalmente pois este permitiria a expansão do direito penal. Ricardo destaca que, diante do clamor social pela expansão da punibilidade, é razoável considerar que a criminalidade ficaria dentro do direito penal de segunda velocidade, o que poderia inflacionar a aplicação da pena privativa de liberdade. Ainda, destaca que a flexibilização das garantias no direito de segunda velocidade pode influenciar no direito penal nuclear, em razão dos movimentos punitivistas (RICARDO, p. 93). Costa, destaca que a existência de um direito penal de duas velocidades abre portas para uma contaminação da primeira velocidade pela segunda, com perigos de relativização de garantias penais também sobre a criminalidade geral (COSTA, 2010, p. 214).

3.2.3 Estudos de impacto legislativo

Como visto anteriormente no capítulo primeiro deste trabalho, a adoção de estudos de impacto legislativo é uma das ferramentas possíveis para avaliar as políticas públicas criminais e permitir maior racionalidade na tomada de decisões legislativas. A adoção de tal ferramenta ainda não é institucionalizada no processo legislativo brasileiro, o que dificulta não só a atividade dos parlamentares, os quais não possuem os instrumentos técnicos e racionais para embasar suas decisões, mas também a avaliação no resultado pós-legislativo, a fim de compreender se a lei aprovada cumpre com os resultados pretendidos. Ainda, tais estudos podem servir como freio para discursos populistas e pouco embasados na realidade social, mitigando a aprovação de leis com conteúdo majoritariamente simbólico.

A avaliação legislativa deve passar pelos critérios de legalidade, fiscalidade, prestação de serviços, impacto e eficiência (ROMERO, 2016, p. 10). A avaliação serviria como uma forma de gerar conhecimento e forma de ilustrar a adoção de determinadas políticas públicas

de acordo com o conhecimento prático adquirido, é o apontamento de Romero:

Por fim, entende-se que as avaliações têm a função de geração de conhecimento. Assim, as informações geradas servem para “lançar luz” sobre as ações públicas futuras, para ilustrar a função de inventário das políticas públicas e justificar a necessidade de ajustar alguns orçamentos da ação pública de acordo com o corpus teórico-prático acumulado de conhecimento. (ROMERO, 2016, p. 9. Tradução livre).⁵

Embora já seja um avanço para ao menos fornecer dados sobre determinada política pública, a mera adoção de estudos de impacto legislativo não é suficiente para conferir racionalidade ao sistema. Isto porque é necessário que exista alguma forma de vinculação entre os resultados obtidos e a medida tomada pelo Poder Legislativo.

Um dos elementos apontados pelo sistema de avaliação está justamente o interesse em sua utilização, no esforço de garantir que os resultados obtidos serão efetivamente utilizados na prática (ROMERO, 2016, p. 10). Um dos fatores a ser considerado é o jogo político parlamentar que permite maior ou menor celeridade ou superação de etapas regimentalmente previstas (COSTA, 2010, p. 116).

Ao comparar tais apontamentos com o trâmite legislativo da Lei de Crimes Ambientais percebe-se que as pressões externas, internacional e internamente, influenciaram significativamente no trâmite da proposta. O projeto tramitou em regime de urgência⁶, o que influenciou nos esvaziamento das discussões na etapa de comissões.

Ou seja, os meios já institucionalizados que buscam garantir racionalidade ao processo podem ser esvaziados conforme a conveniência política. Além disso, o populismo penal é observado nos países da América Latina para que os parlamentares se coloquem do lado das vítimas ou busquem atender a interesses de determinada categoria (DÍEZ RIPOLLÉS, 2007, p. 77-82 em COSTA, 2010, p. 120).

Tal aspecto parece ainda mais evidente quando analisada sob a proteção ambiental. Garcez destaca a importância da mídia na formação da opinião pública e aponta que os meios de comunicação constituem uma matriz organizadora de sentido, capaz de difundir valores, discursos e identidades (GARCEZ, 2017, p. 151). Na proteção ambiental destaca que a influência midiática é capaz de influenciar ações positivas ambientais e criar uma nova cultura

⁵ Finally, evaluations are understood to have the function of knowledge generation. So, the information that is generated, serves to “throw light” on future public actions, to illustrate the inventory function of public policies and to justify the need to adjust some budgets on public action in accordance with the accumulated theoretical-practical corpus of knowledge. (ROMERO, 2016, p. 9).

⁶ Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final. (BRASIL, 1989).

ética de respeito ao meio ambiente (GARCEZ, 2017, p. 156 - 159).

Tais apontamentos destacam o discurso majoritário presente na sociedade da necessidade de proteção ambiental aliado ao discurso midiático punitivista legitima a tomada de decisão dos parlamentares mesmo quando desprovidas de tecnicidade. O direito penal, na sociedade de risco, passou a ter um papel de prover a sensação de segurança para a coletividade (PEDROSO, 2021, P. 56)

Veja-se que a realização de estudos de impacto pode ser pouco relevante na estratégia de conferir maior racionalidade quando observados os outros fatores que influenciam a tomada de decisão dos parlamentares, tal qual o jogo político e os discursos midiáticos. Para embasar tal pensamento pode se comparar com as atuais críticas dogmáticas e acadêmicas realizadas na criminologia crítica e no direito penal. Embora com estudos técnicos e embasamento teórico que apontam diversas irracionalidades à expansão do direito penal e do endurecimento das penas, essa ainda se faz amplamente presente no Poder Legislativo.

Como exemplo, pode-se citar os estudos realizados por Carolina da Costa Ferreira acerca dos discursos punitivos na Lei de Execuções Penais, amplamente citados neste trabalho, os quais demonstraram a falta de fundamentação dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal e a falta de correlação entre o endurecimento das penas e a diminuição da criminalidade (FERREIRA, 2016).

Como alternativa para barrar o expansionismo do punitivismo estatal aponta a necessidade de avaliação das políticas públicas e construção de Estudos de Impacto Legislativo como forma de contenção de discursos políticos esvaziados. Porém, como a autora destaca, a construção do instrumento não é suficiente, para ela é necessário que o seu uso seja politicamente relevante (FERREIRA, 2016, p. 143- 144).

Além disso, destaca a necessidade de avaliação das políticas públicas por múltiplos órgãos. Sugere, para além da inserção dos Estudos de Impacto Legislativo no processo legislativo, no âmbito da execução penal, também a sua inclusão como atribuição do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (FERREIRA, 2017, p. 15 - 17) Embora o contexto da execução penal seja distinto do debate aqui tratado, tal proposta demonstra a preocupação da autora de internalizar a legística para além do cenário legislativo, com a existência de uma avaliação de políticas públicas realizada por um órgão externo.

Scalcon analisa a experiência de países europeus na internalização de avaliação de impactos legislativos e destaca a experiência suíça, na qual existe uma norma que obriga o

parlamento a averiguar a eficácia das medidas estatais (SCALCON, 2017, p. 116). Ao analisar a experiência brasileira, destaca que a institucionalização das avaliações permitiria que a promulgação da lei não fosse a solução definitiva para problemas em constante mutação (SCALCON, 2017, p. 124).

A autora aponta, ainda, que a necessidade de racionalizar o processo legislativo foi expressa durante as discussões parlamentares da Lei Complementar nº 95 (BRASIL, 1998b), mas que o resultado ainda foi tímido frente a este objetivo. Apresenta ainda o Decreto nº 4.176 (BRASIL, 2002), o qual, em que pese ser de preenchimento obrigatório, não é utilizado na prática cotidiana, pois não é internalizado pela prática da Administração Pública. O mencionado decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.191 (BRASIL, 2017), com a ampliação das questões a serem analisadas, porém, ainda pouco internalizadas. Para solucionar esse desafio, defende que uma vez desenvolvido o modelo de avaliação brasileiro, este deve ser inserido como elemento obrigatório para a elaboração normativa nacional (SCALCON, 2017, p. 124 - 127).

Meneguim e Freitas colaboram para o aprimoramento de tal prática ao demonstrar que apenas o conhecimento acumulado, fruto de estudos sistemáticos e realizado por meio de diferentes métodos e bases de dados ao longo do tempo é capaz de aprimorar as políticas públicas. Para implementar tal modelo de avaliação, defendem que o Senado Federal comporta a experiência e capacidade necessária para interpretar os resultados e propor aperfeiçoamentos por meio de proposições legislativas, já que possui a estrutura institucional e as bases informações e pessoal para tanto (MENEGUIM e FREITAS, 2013, p. 21 -22).

Ocorre que tornar os Estudos de Impacto Legislativo relevantes politicamente atua em contramão dos interesses populistas dos parlamentares, que buscam apresentar soluções imediatas e atender os anseios sociais alimentados pela mídia. Neste sentido, parece que não só a existência desses instrumento se faz necessária, mas também alguma forma de vinculação entre a atividade legislativa e os dados colhidos nos estudos.

4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os aspectos de racionalidade legislativa na Lei de Crimes Ambientais, em busca de compreender se o processo de tomada de decisão foi racional e se eventuais irracionalidades percebidas tiveram impacto no resultado pós-legislativo.

Como ponto de partida buscou-se compreender os principais fatores que contribuíram pela busca da proteção do meio ambiente na esfera penal, para isso se analisou a teoria da sociedade de risco e seus impactos no direito penal. Conforme tal posicionamento, a proteção penal ambiental pode ser explicada pela necessidade social de buscar uma maior sensação de segurança para os riscos percebidos globalmente.

Porém, tal estratégia, embora amparada constitucionalmente, subverte a doutrina majoritária penal e põem em dúvida a legitimidade do meio ambiente como bem jurídico penal. Além disso, o expansionismo do direito penal apenas cria uma sensação ilusória de segurança e relativização das garantias penais e processuais penais em detrimento dessa busca por maior segurança.

Feita tal contextualização passou-se a análise dos aspectos de racionalidade legislativa sistematizados por Díez Ripollés. Viu-se que as leis penais devem se adequar a realidade social para serem consideradas racionais e propõe a criação de um modelo capaz de validar a produção legislativa e identificar violações a esses pressupostos.

Quando aplicada na realidade brasileira, especificamente na Lei de Crimes Ambientais, percebeu-se que os pressupostos apresentados se fizeram presentes de maneira insuficiente para validar o processo como racional. Isto porque, embora o processo legislativo conte com uma estrutura que busca conferir racionalidade na tomada de decisão, com a existência de duas casas legislativas, pareceres de comissões técnicas e aprovação no plenário, quando observado na realidade concreta tais discussões são esvaziadas, não há um cuidado específico a questões técnicas e as decisões sofrem grande influência de fatores externos.

As principais deficiências encontradas foram: a) ausência de participação de profissionais especializados na área ambiental nas comissões; b) pareceres que não se debruçam sobre aspectos dogmáticos de alta complexidades; c) decisões tomadas injustificadamente, como por exemplo quais ilícitos serão penais e quais serão administrativos; d) adoção da tramitação de urgência a qual diminuiu a análise dos institutos; e) influência da mídia e divulgação de escândalos ambientais na tomada de decisões com

caráter populista; f) concentração dos debates em aspectos da lei que impactam determinados setores de modo a deixar de lado questões não midiáticas e; g) ausência de estudos de impacto ambiental ou de adoção de estudos técnicos na validação das tomadas de decisões.

Todos esses aspectos demonstraram que o processo legislativo em questão não contém um nível de racionalidade suficiente ou adequado. Deste modo, se buscou analisar se tais irracionalidades impactaram os resultados pós legislativos. Para isso, se debruçou sobre os estudos dogmáticos do tema sobre três institutos principais: a excessiva criminalização de condutas em abstrato, o uso exacerbado da assessoriedade administrativa e a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas.

Todos os institutos possuem críticas contundentes à falta de tecnicidade adequada que dificulta a aplicação da lei e obtenção dos resultados obtidos pelo legislador, sobretudo quando considerado que são de alta complexidade. Feitas tais análises, ainda se constatou que a Lei de Crimes Ambientais possui conteúdo majoritariamente simbólico e essa característica impede a produção de seus efeitos, fruto, sobretudo, de um processo legislativo deficitário e populista.

Por fim, se apresenta como proposta um novo processo legislativo que busque minimizar as deficiências encontradas no anterior. A primeira proposta apresentada é do fortalecimento do Direito Administrativo Sancionador elaborado por Chiavelli Fazenda Falavigno a qual propõe a adoção de alguns critérios objetivos na técnica de assessoriedade como alternativa de minimizar as dificuldades encontradas na aplicação, interpretação e legalidade da norma. A segunda, no direito penal de duas velocidades, com a segmentação em duas espécies: um núcleo duro, no qual não há a possibilidade de flexibilização das garantias penais e processuais penais, e um flexível, capaz de lidar com as novas demandas sociais de expansão da punição penal mas que não pode impor penas privativas de liberdade aos infratores. A terceira proposta está na adoção de Estudos de Impacto Legislativo, já adotados em outros países. Contudo, tal instrumento, para além das dificuldades de implementação efetiva, apenas serão capazes de conferir racionalidade ao processo se efetivamente adotados na tomada de decisão dos parlamentares.

Ou seja, percebe-se que a Lei de Crimes Ambientais é instrumento insuficiente na tutela do meio ambiente além de trazer insegurança jurídica aos destinatários na ampliação do direito penal, braço forte do Estado e capaz de limitar a liberdade do indivíduo. As alternativas encontradas para a mitigação do problema e construção de uma lei mais racional passam pela necessidade dos parlamentares de adotarem tais estudos e irem, na maioria dos

casos, em contramão aos anseios populares de punitivismo e sensação de segurança pelo enrijecimento penal.

REFERÊNCIAS

- BAHIA, Carolina Medeiros. Nexo de Causalidade em Face do Risco e do Dano ao Meio Ambiente: Elementos para um Novo Tratamento da Causalidade no Sistema Brasileiro de Responsabilidade Civil Ambiental. 2012. 368 p, Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/99316>. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BALDOMINO DÍAZ, Raúl A. “(Ir)retroactividad de las modificaciones a la norma complementaria de una Ley Penal en Blanco. Polít. crim., Vol. 4, N° 7 (Julio 2009), Art. 4, pp. 125 - 150 (1 - 26) Disponível em: <https://politerim.com/wp-content/uploads/2019/04/Vol4N7A4.pdf> . Acesso em: 26 jun. 2022.
- BAPTISTA, Tatiana Maria Badaró. Bem jurídico-penal supraindividual: novos e velhos desafios da teoria do bem jurídico. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Minas Gerais, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-AYKNUG>. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade; tradução de Sebastião Nascimento - São Paulo 34, 2011 (2ª Edição). P. 44.
- BECK, Ulrich. Momento cosmopolita da sociedade de risco. Tradução: Germana Barata e Rodrigo Cunha. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. 2008. Disponível em: http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542008000700009&lng=pt&nrm=isso. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BECK, Ulrich. Diálogo com Ulrich Beck. Entrevista concedida a BUENO, Arthur, realizada em 2010, em inglês, traduzida por Bruno Simões. Publicada em BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade; tradução de Sebastião Nascimento - São Paulo 34, 2011 (2ª Edição).
- BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. O rendimento da teoria do bem jurídico no direito penal atual. Revista Liberdades, v. 1, p. 16, 2009. URI: https://ibccrim.org.br/media/publicacoes/arquivos_pdf/integral.pdf#page=16. Acesso em: 26 jun. 2022.
- BERNARDI. Jorge. O Processo Legislativo Brasileiro. 1ª. ed. Curitiba: Editora Ibepex, 2009.
- BEZERRA, Ingrid de Lima e BEZERRA JÚNIOR, Francisco Glauberto. Crimes de perigo abstrato na sociedade do risco. Revista de Criminologias e Políticas Criminais, v. 2, n. 1, p. 191-208, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0065/2016.v2i1.295>. Acesso em 26 jun. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Federal, Seção I, Ano XLVI - nº 89, 03 ago. 1991a, P. 149. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03AGO1991.pdf#page=149>. Acesso 03 jun. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Federal, Seção I, Ano XLVI - nº 170, 03 dez. 1991b, P. 164. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03DEZ1991.pdf#page=164>. Acesso 03 jun. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Federal, Seção I, Ano XLVII - nº 89, 16 jun. 1992, P. 23. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JUN1992.pdf#page=20>. Acesso 03 jun. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Federal, Seção I, Ano L - nº 15, 21 jan. 1995, P. 27 - 68. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21JAN1995.pdf#page=24>. Acesso 03 jun. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Federal, Seção I, Ano LII - nº 130, 24 jul. 1997, P. 38 - 51. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24JUL1997.pdf#page=38>. Acesso 03 jun. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Federal, Seção I, Ano LIII - nº 015, 28 jan. 1998a, P. 131 - 163. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28JAN1998.pdf#page=131>. Acesso 03 jun. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Federal, Seção I, Ano LIII - nº 016, 29 jan. 1998b, P. 134 - 202. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29JAN1998.pdf#page=134>. Acesso 03 jun. de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988a. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei 2848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República [1940]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei no 4.176, de 28 de março de 2002. Diário Oficial da União. Brasília, 1º abr. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4176.htm. Acesso em 01 jul. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei no 9.191, de 01 de novembro de 2017. Diário Oficial da União. Brasília, 1º nov. 2017. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm. Acesso em 01 jul. 2022.

BRASIL. Lei 9605, de 12 de fevereiro de 1998c. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998b. Diário Oficial da União, 27 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em 01 jul. 2022.

BRASIL. Manual de Redação da Presidência da República. 3ª.ed., rev. e atual. Brasília/DF: Presidente da República. Casa Civil, 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em 26 jun. 2022.

BRASIL. Resolução n° 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília/DF: Presidente da República. Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202021-2021.pdf>. Acesso em 26 jun. 2022.

BORTOLINI, Mara Cristiane. A nova tutela penal do meio ambiente - lei de crimes ambientais. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul: REVIJUR. n. 1, v. 1, 1998. p. 15-30 / Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul REVIJUR.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Crimes de perigo abstrato. 2 ed. rev. e atual - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BUDÓ, Marília de Nardin e FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. A tutela penal do meio ambiente: discussões criminológicas e dogmáticas. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 163. ano 28. p. 311-345. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2020.

CALLEGARI, A. L.; ANDRADE, R. L. Sociedade do risco e direito penal. Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 26, p. 115-140, 2020. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/21>. Acesso em: 23 maio. 2022.

CALLEGARI, André Luis; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. “Deu no jornal”: notas sobre a contribuição da mídia para a (ir) racionalidade da produção legislativa no bojo do processo de expansão do direito penal. Revista Liberdades, São Paulo, n. 2, p. 56-77, 2009. Disponível em: https://ibccrim.org.br/media/publicacoes/arquivos_pdf/integra2.pdf#page=56

COSTA FERREIRA, Carolina; BABINI LAPA DO AMARAL MACHADO, Erica. Da crítica à criatividade: reflexões sobre o realismo de Eugenio Raúl Zaffaroni diante dos desafios da criminologia crítica brasileira. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-22,

nov. 2020. ISSN 2238-0604. Disponível em:
<https://doi.org/10.18256/2238-0604.2020.v16i2.3872>. Acesso em: 05 jun. 2022.

COSTA, Helena Regina Lobo da. Proteção penal ambiental: viabilidade - efetividade - tutela por outros ramos do direito. São Paulo: Saraiva, 2010.

D'AVILA, Fabio Roberto; SOUZA, Paulo Vinicius Sporleder. O ilícito penal nos crimes ambientais. Algumas reflexões sobre a ofensa a bens jurídicos e os crimes de perigo abstrato no âmbito do direito penal ambiental. Revista brasileira de ciências criminais, v. 67, p. 29, 2007. Disponível em:
http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1427984436.pdf, Acesso em 26 jun. 2022.

DE ANDRADE, Vera Regina Pereira. A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. Livraria do Advogado Editora, 2021.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. A racionalidade das leis penais: teoria e prática. Tradução de Luiz Regis Prado – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

DONINI, Massimo. El derecho penal frente a los desafíos de la modernidad. Peru: Ara Editores, 2010.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. A Deslegalização Do Direito Penal: Leis Penais Em Branco e Demais Formas de Assessoriedade Administrativa no Ordenamento Punitivo Brasileiro, Emais Editora & Livraria Jurídica - São Paulo, 2019.

FALAVIGNO, Notas sobre a Assessoriedade Administrativa no Direito Penal Econômico. Revista da CGU, v. 13, n. 23, p. 21-28, 2021. Disponível em:
<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.328>. Acesso 26 jun. 2022.

FEIJOO SANCHEZ, Bernardo. Sobre la administrativización del derecho penal en la sociedad de riesgos. In: VILLAREJO, J. Díaz Maroto (Org.). Derecho y Justicia penal el siglo XIX. Madrid: Colex, 2006.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula Zomer Sica et al. 4. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERREIRA, Carolina Coisa. O estudo de Impacto Legislativo como estratégia de enfretamento a discursos punitivos na execução penal. 2016. 182 p., Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26512/2016.04.T.20344>. Acesso em: 26 jun. 2022.

FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 129. ano 25. p. 137-180. São Paulo: Ed. RT, março 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de. A contribuição da lei dos crimes ambientais na defesa do meio ambiente. Revista CEJ. n. 33, v. 10, 2006. p. 5-14 / Revista CEJ.

GARCEZ, Gabriela Soldano. O papel da mídia na formação da opinião pública: o status de ator emergente para o direito internacional com influência na proteção ambiental. 2017. 179 p. Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2017. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/3441>. Acesso em 26 jun. 2022.

GINDRI, E. T.; BUDÓ, M. de N. A Função Simbólica Do Direito Penal E Sua Apropriação Pelo Movimento Feminista No Discurso De Combate À Violência Contra A Mulher. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, [S. l.], v. 19, n. 19, p. 236–268, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/651>. Acesso em: 26 jun. 2022.

GRACIA MARTINS, Luiz. El actuar en lugar de otro en Derecho penal. Zaragoza: Prensa Universitária, 1986.

GUIMARÃES, André Sathler e BRAGA, Ricardo de João. Legística Inventário semântico e teste de estresse do conceito. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 191 jul./set. 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242910/000926852.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 26 jun. 2022.

HASSEMER, Winfried. Perspectivas de uma moderna Política Criminal. Resumo elaborado por César Roberto Bitencourt, sem revisão do autor, da conferência realizada no Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, dia 17.11.93. Revista Brasileira de Ciências Criminais, Doutrina Internacional, v. 8. p. 41-51, 1994.

HASSEMER, Winfried. Persona, mundo y responsabilidad. Bases para una teoría de la imputación en Derecho Penal. Bogotá. Editorial Temis S. A., 1999, p. 23 - 25.

HORTA, Frederico Gomes de Almeida. Conteúdo intelectual do dolo nos crimes ambientais: o problema do erro sobre a norma de complementação das leis penais em branco. Congresso Internacional de Direito Ambiental. Universidade Federal de Minas Gerais, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/38094>. Acesso em 30 jun. 2022.

IBAMA, Desflorestamento 1995-1997. Presidente da República. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/pdfs/prodes1995-1997.pdf>. Acesso 26 jun. 2022.

JAQUES, Marcelo Dias. A Tutela Internacional do Meio Ambiente: Um Contexto Histórico. Veredas do Direito, V. 11, p. 299-315, 2014. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/rveredire11&div=28&g_sent=1&casa_token=aVU7RVmQ1tcAAAAA:TX0nopiZHzf_f4DvyqQHJZAfgOjAM_HcERzf_a8UmKxAEiCJs4-guLkneHCbFPfiZNSv7Br6Q. Acesso 26 jun. 2022.

KNOPFHOLZ, Alexandre. Sociedade de Riscos e Poder de Polícia: da Administrativização do Direito Penal ao Fortalecimento do Direito Administrativo Sancionador. Revista dos Tribunais Online. Ciências Penais, V. 15, p. 13 - 36, 2011.

LUZ, Yuri Corrêa da. Entre bens jurídicos e deveres normativos: um estudo sobre os fundamentos do direito penal contemporâneo. 212 p., 1.ed. - São Paulo IBCCRIM, 2013.

MACHADO PINTO, N. y ARRUDA CORONEL, D.: "A degradação ambiental no Brasil: uma análise das evidências empíricas", en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Número 188, 2013. Disponível em : <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/13/economia-ambiental.html>. Acesso em 30 jun. 2022.

MALISKA, Marcos Augusto. Max Weber E O Estado Racional Moderno. Revista Eletrônica do CEJUR, [S.l.], dez. 2006. ISSN 1981-8386. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14830> >. Acesso em: 26 jun. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/cejur.v1i1.14830>.

MARQUES, Carlos Henrique Alvarenga Urquiza. Reflexões sobre a eficácia punitiva na responsabilização penal das pessoas jurídicas. Estudos de Compliance Criminal [recurso eletrônico] / Fernando A. N. Galvão da Rocha (org.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020. Disponível em: <http://www.editorafi.org>. Acesso em 30 jun. 2022.

MELLO, M. M. P. de. Da mulher honesta à lei com nome de mulher: o lugar do feminismo na legislação penal brasileira. Revista Videre, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 137–159, 2010. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/885>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MENEGUIN, Fernando b. e FREITAS, Igor Vilas Boas. Aplicações em avaliação de Políticas Públicas: metodologia e estudos de caso. Centro de estudos da consultoria do Senado, Brasília, discussão 123, 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243255>. Acesso em 03 jul. 2022.

MORAIS, Carlos Blanco de. Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Portugal. Ed. Verbo, 2007, p. 30.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. Direito de intervenção e direito administrativo sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: 10.11606/D.2.2012.tde-13082013-112549. Acesso em 26 jun. de 2022.

PEDROSO, Suellen Elissa Zaparoli. O discurso midiático na legitimação do punitivismo. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/24875>. Acesso em 26 jun. 2022.

PEREIRA, E. M., FIUZA, D. H., & FRITZ, S. R. (2020). José Lutzenberger e a luta pela Amazônia: Militância ambientalista internacional em defesa da floresta (1970-1990). Oficina Do Historiador, 13(2), e37802. <https://doi.org/10.15448/2178-3748.2020.2.37802>

PRADO, Luiz Regis. Direito penal do ambiente: crimes ambientais (Lei 9.605/1998). 7. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

REALE JÚNIOR, Miguel. Meio ambiente e direito penal brasileiro. Ciências Penais, Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais, Vol. 2. Brasil, ano 2, n. 2, janeiro - junho 2005. Editora Revista dos Tribunais.

Disponível em:

<https://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/10/1meio-ambiente-e-direito-penal-brasileiro.pdf>. Acesso em 22 jun. 2022

REYDER, Carina Angélica Brito. Avaliação de impacto legislativo: a tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos Estados Unidos e as iniciativas incipientes no Brasil. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais. 2016. Disponível em:

<http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASJFDU>. Acesso em 26 jun. 2022.

RICARDO, Felipe Rocha. O Direito de Intervenção como alternativa ao Direito Penal Ambiental. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito – PPGDir, Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre. Caxias do Sul, 2018.

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/handle/11338/3782>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ROMERO, Marta Muñoz de Morales. Codification and Legislative Technique in the United States of America. In: MARTÍN, Adán Nieto; ROMERO, Marta Muñoz de Morales (org.). Towards a Rational Legislative Evaluation in Criminal Law. Switzerland: Springer International Publishing, 2016, p. 159-191.

ROXIN, Claus. Derecho penal. Parte general. Tomo I. Trad. da 2a. edição alemã: Diego-Manuel Luzón Pena, Miguel Diaz y Garcia e Javier de Vicente Remsal. Madrid: Civitas, 1997.

ROXIN, Claus. A proteção de bens jurídicos como função do Direito Penal. Org. e Trad. André Luis Callegari e Nereu José Giacomolli. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009. 65p.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 3, n. 2, 2013 p. 228-249. ISSN 2236-1677 (on-line). Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v3i2.2219>. Acesso em 26 jun. 2022.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Criminologia: contribuição para crítica da economia da punição. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2021.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. Revista de informação legislativa: RIL, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113>. Acesso em 07 jul. 2022.

SCHUMANN, Bernd. Las reglas de la técnica en derecho penal. Anuario de derecho penal y ciencias penales, Madrid, v. 47, n. 3, set/dez 1994, p. 320.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. La expansión del derecho penal / aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. Civitas Ediciones, S.L. Segunda edición, revisada y ampliada. Madri (España), 2001.

SOARES, Gleison dos Santos. O discurso do direito penal do risco e sua ilegitimidade como fundamento da política criminal no estado democrático de direito brasileiro. Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado Direito Público, Universidade Federal da Bahia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/17251>. Acesso em 26 jun. 2022.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Elementos que envolvem os crimes ambientais. Revista de Informação Legislativa. V. 51 n. 201, p. 251-274, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril_v51_n201_p251. Acesso em 26 jun. 2022.

STEFANELLO, A. G. F.; MAMED, D. de O. Proteção Penal Do Meio Ambiente No Brasil: Inovações E Polêmicas Quanto À Responsabilização Penal Da Pessoa Jurídica. Revista de Estudos Jurídicos da UNESP, [S. l.], v. 17, n. 25, 2013. DOI: 10.22171/rej.v17i25.836. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/836>. Acesso em: 30 jun. 2022.

TANNOUS, Simone e GARCIA, Anice. Histórico e evolução da educação ambiental, através dos tratados internacionais sobre o meio ambiente. Nucleus, ISSN-e 1982-2278, Vol. 5, Nº. 2, 2008, p. 1-14. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4033613>. Acesso em: 30 jun. 2022.

UN Office for Disaster Risk Reduction. | The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019). Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/74124_humancostofdisasters20002019reportu.pdf. Acesso 26/06/2022.

VILARES, Fernanda Regina e ORZARI, Octavio Augusto da Silva. Os necessários diálogos da política criminal no processo legislativo. Boletim IBCCRIM, ano 29 - nº 342, 2021, ISSN 1676-3661.

WEBER, Max. História geral da economia. São Paulo: Centauro, 2006,

WUNDERLICH, Alexandre. A responsabilidade penal por danos ambientais: do cenário atual à avaliação crítica ao modelo de imputação de entes coletivos e individuais trazidos pela Lei 9.608/95 no Brasil. Revista brasileira de ciências criminais, ISSN 1415-5400, Nº. 114, 2015, p. 203-221.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Editora Revan, 1991.

ANEXO A – COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE

Composição da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados nos anos de 1991 e 1992, disponibilizada através de atendimento do canal de demandas da Câmara dos Deputados (Protocolo: 220603-000000).

Legislat ura	Ano	Tipo Comissão	Descrição Comissão	Nome Parlamentar	Partido	UF	Situação na Comissão
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	FREIRE JÚNIOR	PRN	TO	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	GENEBALDO CORREIA	PMDB	BA	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	GERSON PERES	PDS	PA	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	HILÁRIO COIMBRA	PTB	PA	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	IVANDRO CUNHA LIMA	PMDB	PB	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	JOÃO MAIA	PMDB	AC	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE	JÓRIO DE BARROS	PMDB	ES	Titular

			DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS				
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	JOSÉ CARLOS VASCONCELLOS	PRN	PE	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	JOSÉ CICOTE	PT	SP	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	JOSÉ FORTUNATI	PT	RS	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	JOSÉ VICENTE BRIZOLA	PDT	RJ	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	LAERTE BASTOS	PDT	RJ	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	LUCIANO PIZZATTO	PRN	PR	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	LUIZ SOYER	PMDB	GO	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E	MAGALHÃES TEIXEIRA	PDS	SP	Titular

			MINORIAS				
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	MÁRIO CHERMONT	PTR	PA	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	NAN SOUZA	PDC	MA	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	NELSON MARQUEZELLI	PTB	SP	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	NELSON MARQUEZELLI	PTB	SP	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	ORLANDO BEZERRA	PFL	CE	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	PAULO OCTÁVIO	PRN	DF	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	PAULO PORTUGAL	PDT	RJ	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	PEDRO CORRÊA	PFL	PE	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO	RAQUEL CÂNDIDO	PTB	RO	Suplente

			CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS				
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	REGINA GORDILHO	PDT	RJ	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	RICARDO MURAD	PFL	MA	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	RITA CAMATA	PMDB	ES	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	SARNEY FILHO	PFL	MA	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	SOCORRO GOMES	PMDB	PA	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	TADASHI KURIKI	PRN	SP	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	TERESA JUCÁ	PDS	RR	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	ULDURICO PINTO	PSB	BA	Titular

49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	VALDIR GANZER	PT	PA	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	WELINTON FAGUNDES	PL	MT	Titular
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	WILSON CUNHA	PTB	MG	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	ZÉ GOMES DA ROCHA	PRN	GO	Suplente
49	1992	Permanente	COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS	ZILA BEZERRA	PMDB	AC	Titular