

## A INFLUÊNCIA DO *SOFT LAW* SOBRE O DIREITO AMBIENTAL E A PRIMAZIA DA CIÊNCIA COMO PARÂMETRO DA FUNÇÃO REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### **THE INFLUENCE OF *SOFT LAW* ON ENVIRONMENTAL LAW AND THE PRIMACY OF SCIENCE AS A PARAMETER OF THE REGULATORY FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**LUIZ FERNANDO OBLADEN PUJOL**

Advogado e pesquisador, Diretor Jurídico da Câmara Municipal de São José dos Pinhais, Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pelo UNICURITIBA, especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná – EMAP e em Processo Civil Contemporâneo pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst. e-mail: [luizfernandoobladen@gmail.com](mailto:luizfernandoobladen@gmail.com)

**FERNANDO GUSTAVO KNOERR**

Advogado. Pós-Doutor em Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UNICURITIBA e do Programa de Mestrado da Universidade Cândido Mendes.

#### **RESUMO**

No contexto de globalização e pós-estadismo, as normas jurídicas - entendidas como aquelas editadas pelo Poder Legislativo de determinado país - convivem com outras espécies de normas: direito internacional, *lex mercatória*, normas técnicas, entre outras. No âmbito interno, devido a passagem do Estado Provedor ou Executor ao Estado Regulador, outros instrumentos normativos passaram a ser editados (regulamentos, instruções, portarias). O presente trabalho se destina a analisar questões atuais sobre a função regulamentar da Administração, a relação entre discricionariedade administrativa e *Soft Law* internacional e doméstico, e as tentativas do sistema político de se sobrepor ao Direito; além da necessidade de atentar à primazia da ciência diante da politização de questões ambientais. O objetivo da pesquisa é identificar se há atualmente, neste contexto plural, outros parâmetros à função regulamentar do Estado, que vão além da mera observância procedimental do direito positivo. Para tanto a pesquisa se valeu do método teórico-bibliográfico e hermenêutico dedutivo, através de pesquisa bibliográfica, análise da doutrina, periódicos, artigos científicos e da legislação.

**PALAVRAS-CHAVE:** *soft law*, função regulamentar, administração pública, legalidade, direito ambiental.

#### **ABSTRACT**



In the context of globalization and post-statism, legal norms - understood as those issued by the Legislative Power of a given country - coexist with other types of norms: international law, *lex mercatória*, technical norms, among others. Internally, due to the transition from the Provider or Executing State to the Regulatory State, other normative instruments were issued (regulations, instructions, ordinances). The present work aims to analyze current issues about the regulatory function of the Administration, the relationship between administrative discretion and international and domestic Soft Law, and the attempts of the political system to override the Law; in addition to the need to pay attention to the primacy of science in the face of the politicization of environmental issues. The objective of the research is to identify whether there are currently, in this plural context, other parameters to the regulatory function of the State, which go beyond the mere procedural observance of positive law. For that, the research used the theoretical-bibliographic and deductive hermeneutic method, through bibliographical research, doctrine analysis, periodicals, scientific articles and legislation.

**KEYWORDS:** *soft law, regulatory function, public administration, legality, environmental law.*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se destina a analisar a função regulamentar da Administração e seus limites, a relação desta com o *soft law* internacional, e as tentativas do sistema político de se sobrepor ao Direito. Neste contexto vislumbra-se a necessidade de atentar à primazia da ciência diante de recentes decisões administrativas em matéria ambiental no Brasil questionáveis à luz do direito positivo e do *Soft Law*, e que foram rechaçadas nacional e internacionalmente. O objetivo da pesquisa é identificar, neste contexto plural, a existência de outros parâmetros e limitações à função regulamentar do Estado, além da mera observância procedimental do direito positivo. Para tanto a pesquisa se valeu do método teórico-bibliográfico e hermenêutico dedutivo, através de pesquisa bibliográfica, doutrinária e análise da legislação.

## 2 O CONTEXTO NORMATIVO PLURAL MODERNO

Atualmente o direito positivo estatal convive com outras espécies de normas, em especial no contexto internacional, tais como a *lex mercatória* e normas técnicas, que



ditam os comportamentos estatais e privados. Neste cenário, Antônio Manuel Hespanha destaca a existência de uma vasta gama de entidades internacionais “*candidatas a serem tidas como centros de criação do direito e, conseqüentemente, com vários complexos de normas que pretendem ser direito e que os próprios tribunais dos Estados (ou tribunais internacionais) com alguma frequência reconhecem como tal*”<sup>1</sup>. Entre tais entidades e normas, Hespanha elenca: normas técnicas (de internet, telecomunicações); regras de arte e de profissões (medicina, contabilidade); normas bancárias, financeiras e de setores cooperativos (transporte aéreo, combustíveis); normas de desporto; normas de organizações supranacionais (G8, G20, OPEP); normas estabelecidas por movimentos civis internacionais; normas comerciais; normas de grupos culturais ou religiosos; entre outras.<sup>2</sup> No Direito Público Internacional, paralelamente, também há o surgimento de um direito comunitário, de blocos econômicos, com caráter supranacional, formado por vários países. Há doutrinadores que destacam o surgimento de recomendações e diretrizes (*guidelines*) internacionais, sem força vinculante, mas que se impõe com força indutiva (*vigenza indutiva*)<sup>3</sup> perante os Estados, possuindo efeitos práticos eficientes, normalmente chamado de *Soft Law* ou *Derecho Blando*.<sup>4</sup> A doutrina igualmente identifica a existência de *Soft Law* no direito doméstico (nacional): padrões e normas técnicas<sup>5</sup>, ou, em países descentralizados, como instrumento para dirigir governos locais.<sup>6</sup> Diante deste pluralismo jurídico, para além da lei e do próprio direito estatal - e dos diferentes graus de efetividade, estruturação, formalização, inclusividade e neutralidade social destas normas -, Hespanha questiona se tais normas devem ser consideradas Direito e propõe soluções interpretativas e de harmonização entre sistemas, como a incorporação de

<sup>1</sup> HESPANHA, Antônio Manuel. Pluralismo jurídico e direito democrático. São Paulo: AnnaBlume, 2013. p.37

<sup>2</sup> Idem.p.38.

<sup>3</sup> GIARO, Tomasz. Dal soft law moderno al soft law antico. In:Soft law e hard law nelle società postmoderne. Coord: SOMMA, Alessandro. DirittoPrivato dei paesi comunitari. Torino: G. Giappichelli Editore. p.94.

<sup>4</sup> CABALLERÍA, Marcos Vaquer. Um apunte sobre las disposiciones administrativas y el sof law tras la ley del procedimiento administrativo común. In: Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach. Vol.I.Coord: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. CHINCHILA PEINADO, Juan Antonio. DOMINGUÉZ MATÍN, Mónica. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe.

<sup>5</sup> CABALLERÍA. op.cit.

<sup>6</sup> COVILLA MARTINEZ, Juan Carlos. El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local. In: Estudios Breves. Real. Nueva Época. n.12. oct-mar,2019.

regras especializadas e a ampliação do conhecimento do intérprete atento ao contexto plural. Tal discussão é profícua, porém, em países periféricos, deve-se atentar antes para: os limites da função regulamentar da Administração, e as constantes tentativas do sistema político de se sobrepor ao Direito.

### 3 TENTATIVAS DE SOBREPOSIÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO AO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Conforme observado acima, antes da análise da função regulamentar da Administração Pública e sua relação com o *Soft Law*, deve-se atentar para os limites da função regulamentar e as tentativas do sistema político de se sobrepor ao Direito. Neste intuito destacam-se as lições de Marcelo Neves em sua obra “A Constitucionalização Simbólica”. O constitucionalista brasileiro, valendo-se dos conceitos de Niklas Luhmann, defende que: a Constituição, em um Estado Democrático de Direito, é um acoplamento estrutural entre Direito e Política que pressupõe a autonomia operacional recíproca de ambos os sistemas. Mas Neves adverte para quando se está diante de uma Constituição, ou legislação, meramente instrumental ou simbólica (onde o Governo discursivamente se identifica com os valores constitucionais, mas, na prática, não há a mínima concretização das normas constitucionais), onde: *“há uma expansão da esfera do político em detrimento do desenvolvimento autônomo de um código específico de diferença entre lícito e ilícito”*, havendo abertura para estabelecimento de legislações de exceção.<sup>7</sup> Neste cenário, identificável em países periféricos, onde há sociedades polarizadas, a instância reflexiva do Direito é eclipsada, cedendo à “consensos” que, em verdade, refletem a predominância de uma ideologia totalitária ou de interesses concretos de minorias privilegiadas carentes de consistência ideológica.<sup>8</sup> Marcelo Neves adverte ainda que a subordinação do Direito ao sistema político não significa que este seja autônomo, pois

<sup>7</sup> NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica. 3.ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p.148.

<sup>8</sup> NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica. 3.ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p.149.



sem um sistema normativo-jurídico constitucional eficaz e socialmente vigente: “o poder político sobre injunções particularistas as mais diversas, tornando-se ineficiente com respeito à sua função de decidir de forma vinculatória generalizada”.<sup>9</sup> A constitucionalização simbólica serve para encobrir a falta de autonomia e ineficiência política, em especial quanto a interesses econômicos; a política se torna: “pulverizada, incapaz de generalização consistente e, pois, de autonomia operacional.”<sup>10</sup> Estabelecidas tais premissas contextuais e teóricas, a título de exemplificação, devido à repercussão internacional, analisamos algumas das recentes alterações ocorridas na regulamentação ambiental no país. Em relação a proteção ambiental, o Brasil possui um sistema próprio: o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA instituído pela Lei nº 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente - PNM), composto pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; Ministério do Meio Ambiente - MMA; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; e Órgãos Seccionais (entidades estaduais e municipais). Os órgãos que compõe o SISNAMA possuem competência para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle, manutenção da qualidade, e proteção do meio ambiente, bem como aplicar sanções. No entanto, em 2020, entidades de proteção ambiental nacionais e internacionais acusaram o Ministério do Meio Ambiente de estar promovendo a desestruturação da Política Nacional de Proteção Ambiental e do próprio Sistema de Proteção. O Ministério Público Federal chegou a ingressar com Ação de Improbidade Administrativa contra o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, alegando que ele estaria “buscando desmontar as estruturas institucionais e normativas dos órgãos federais de proteção ao meio ambiente (MMA, Ibama, ICMBio)”.<sup>11</sup> Em setembro de 2020, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, em sua 135ª reunião, presidida pelo Ministro do Meio Ambiente, revogou as resoluções nº 284, 302, 303, 499, que definiam regras de proteção às áreas de manguezais e restingas do litoral brasileiro, controle sobre instalação de sistemas de

<sup>9</sup> NEVES, op.cit p.152.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> ESTADÃO Conteúdo. Estado de Minas Gerais. Nacional. MP pede afastamento de Salles por 'desestruturação dolosa' da política ambiental 28/09/2020. Disponível em:<[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/09/28/interna\\_nacional,1189695/mp-pede-afastamento-de-salles-por-desestruturacao-dolosa-ambiental.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/09/28/interna_nacional,1189695/mp-pede-afastamento-de-salles-por-desestruturacao-dolosa-ambiental.shtml)>. Acessado em: 01/12/20.



irrigação, e restrição da queima de resíduos sólidos. As resolução quanto a vegetação nativa definia a restinga - de 300 metros a partir da linha do mar - como áreas de preservação ambiental – APPs, o que proibia o desmatamento e a ocupação destes locais. De acordo com a emissora alemã Deutsche Welle (DW), o fim das regras abriria caminho para a especulação imobiliária nas áreas de vegetação das praias do litoral brasileiro.<sup>12</sup> A DW salientou também que, na reunião do CONAMA, foram revogadas restrições a queima de resíduos de agrotóxicos em fornos usados para a produção de cimento, contrariando recomendação da Organização Mundial da Saúde – OMS de que a incineração de lixos tóxicos ocorra apenas em ambientes controlados.<sup>13</sup> A proibição decorria da liberação de substâncias tóxicas na atmosfera. Em estudo realizado especificamente sobre incineração de resíduos foi constatado empiricamente - em pesquisas realizadas na Taiwan, Emirados Árabes, Brasil e Tanzânia - a ocorrência de contaminação, tanto dos trabalhadores, como da população no entorno da produção de cimento mediante queima de resíduos.<sup>14</sup> Os especialistas salientam que os casos estudados poderiam induzir à conclusão de que os impactos negativos ocorrem somente em países periféricos, porém, estudos em países centrais, com alta capacidade tecnológica e sistemas eficazes de controle ambiental: *“também mostram que a produção de cimento e a coincineração têm efeitos nocivos sobre a saúde da população e o meio ambiente”*.<sup>15</sup> Os pesquisadores observam que na cidade de Lengerich (Alemanha) a emissão de poluentes levou à contaminação de comunidades próximas à empresa, em especial através da contaminação das hortas domésticas. Dentre os sintomas identificados na população estavam: parestesia, dores musculares, fadiga, dor de cabeça, náusea e distúrbios do sono.<sup>16</sup> No dia seguinte à revogação das normas pelo CONAMA, a 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro suspendeu a revogação das Resoluções

<sup>12</sup> DEUTSCHE WELLE. Salles revoga regras que protegem restingas e manguezais. Alemanha. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/salles-revoga-regras-que-protegem-restingas-e-manguezais/a-55085830>>. Acessado em: 01/12/20.

<sup>13</sup> DEUTSCHE WELLE. Op.cit..

<sup>14</sup> MILANEZ, Bruno, OLIVEIRA FERNANDES, Lúcia de, DE SOUZA PORTO, Marcelo. A coincineração de resíduos em fornos de cimento: riscos para a saúde e o meio ambiente. In: Coord: MINAYO, Maria Cecília de Souza.GOMES, Romeu, MOURA DA SULVA, Antônio Augusto. Ciência e saúde coletiva. vol.14 no.6 Rio de Janeiro Dec. 2009.

<sup>15</sup> MILANEZ, Bruno, op.cit.

<sup>16</sup> MILANEZ, Bruno, op.cit.



nº 302 e 303, entendendo existir risco de danos irrecuperáveis ao meio ambiente decorrentes da extinção da proteção da vegetação nativa do litoral brasileiro.<sup>17</sup> Posteriormente, a Ministra Rosa Weber do Supremo Tribunal Federal igualmente concedeu liminar suspendendo a revogação das resoluções nº 284, 302, 303 na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 749, entendendo que: *“a mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais”*.<sup>1819</sup> A ADPF nº 749 ainda será submetida a julgamento colegiado no Superior Tribunal Federal. Mas os exemplos de alterações na regulamentação ambiental pelo Ministério do Meio Ambiente não param nas Resoluções citadas. Em junho de 2020, o Ministério do Meio Ambiente editou o Despacho nº 4.410/2020, determinando que os órgãos ambientais federais adotassem as regras do Código Florestal (Lei nº 12.651/12) na Mata Atlântica ao invés de seguir a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 1.428/06) - legislação específica e mais protetiva. A justificativa do Despacho foi supostamente solucionar antinomia aparente, mas na prática, o ato liberaria o uso rural da Mata Atlântica, anulação de multas ambientais, liberação de embargos e

<sup>17</sup> BRASIL. AÇÃO POPULAR Nº 5067634-55.2020.4.02.5101. Ação popular proposta com fito de ver suspensos os efeitos e, ao final, anuladas as resoluções que revogaram as Resoluções 302 e 303 CONAMA, que regulamentam o regime das áreas de preservação permanente. 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Justiça Federal. Juíza Federal: Maria Amelia Almeida Senos De Carvalho. Rio de Janeiro. 29/9/2020.

<sup>18</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 749. Relatora: Ministra Rosa Weber. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Conselho Nacional do Meio Ambiente. Pedido de Liminar. Alegação de afronta aos arts. 1º, caput e III, 5º, caput, XXXVI e § 1º, 6º, 60, § 4º, IV, e 225 da Constituição da República. 28/10/20.

<sup>19</sup> No entanto, a Ministra não suspendeu a Resolução nº 499, relativa à queima de resíduos em fornos de produção de cimento, por compreender, em uma primeira análise, que a prática, desde que controlada não contraria a proteção ambiental constitucional, mantendo a proibição de: “coprocessamento de resíduos radioativos, explosivos e demais resíduos provenientes de serviços de saúde”. Na ocasião, a Ministra entendeu que estavam presentes na Resolução parâmetros, tais como limites de concentração de poluentes orgânicos persistentes e limites de emissão de poluentes atmosféricos. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 749. Relatora: Ministra Rosa Weber. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Conselho Nacional do Meio Ambiente. Pedido de Liminar. Alegação de afronta aos arts. 1º, caput e III, 5º, caput, XXXVI e § 1º, 6º, 60, § 4º, IV, e 225 da Constituição da República. 28/10/20.



desmatamento na região.<sup>20</sup> Após ampla repercussão negativa na sociedade e questionamento judicial por várias instituições, a determinação foi revogada pelo próprio Ministério. As alterações na condução da política de proteção ambiental no Brasil foram duramente criticadas por outros países, entre eles se destacam França e Alemanha: desde 2019, a Alemanha e a Noruega suspenderam repasses para novos projetos do Fundo Amazônia por não concordarem com as sugestões de mudanças feitas Governo brasileiro e do aumento do desmatamento<sup>21</sup>; já em 2020, Emmanuel Macron, presidente da França, em pronunciamento na ONU, criticou o aumento do desmatamento na Amazônia e anunciou que deixaria de apoiar acordo comercial entre a UE e o Mercosul.<sup>22</sup> A reação do Governo brasileiro se deu criticando os países que apontavam o aumento do desmatamento, acusando-os de concorrência econômica, alegando unicamente a soberania nacional como parâmetro das medidas adotadas.<sup>23</sup> Estes recentes atos da Administração Pública brasileira em relação à proteção ambiental, através da edição de regulamentos sem parâmetros científicos, identificam-se situações onde claramente houveram tentativas de sobreposição de interesses imediatistas ao direito ambiental (caracterizado pela sustentabilidade e preocupação com as futuras gerações). Tais tentativas valeram-se especificamente da função regulamentar da Administração e felizmente, até o presente momento, encontraram barreira no controle exercido pelo Poder Judiciário. No entanto, na recente condução da política ambiental, e nas reações do Governo, pode-se identificar a postura retrógrada de autoridades públicas em relação às normas internacionais, revelando alienação dos gestores em relação aos parâmetros

<sup>20</sup> MENEGASSI, Duda. Salles volta atrás e revoga despacho que invalidava Lei da Mata Atlântica. 4 junho 2020. Disponível em: < <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/salles-volta-atras-e-revoga-despacho-que-invalidava-lei-da-mata-atlantica/>>. Acessado em 01/12/20.

<sup>21</sup> BRASIL, Agência. Uol Meio. Noruega e Alemanha doaram R\$ 3,4 bilhões para o Fundo Amazônia. Uol.Brasil. 26/10/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2020/10/26/noruega-e-alemanha-doaram-r-34-bilhoes-para-o-fundo-amazonia.htm>

<sup>22</sup> CHADE, Jamil. Na ONU, Macron critica desmatamento na Amazônia e culpa a soja transgênica... - 30/09/2020 Uol. Brasil. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/09/30/em-cupula-da-onu-macron-critica-desmatamento-na-amazonia-e-soja.htm>

<sup>23</sup> BARBIÉRI, Luiz Felipe. Bolsonaro diz que Brasil não precisa de dinheiro da Alemanha para preservar Amazônia. Portal G1. Brasil. 11/08/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/11/bolsonaro-diz-que-brasil-nao-precisa-de-dinheiro-da-alemanha-para-preservar-amazonia.ghtml>





plurais, para além da legislação nacional, e a importância da observância destes parâmetros para relações internacionais (inclusive comerciais) do país.

#### 4 FUNÇÃO REGULAMENTAR E SEU LIMITE CLÁSSICO

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello o termo regulamento possui variação histórica e territorial: *“é um designativo que, em diferentes países e em diferentes épocas, tem servido para recobrir atos de virtualidades jurídicas distintas e nem sempre oriundos de fonte normativa equivalente”*.<sup>24</sup> No caso do Brasil, conforme elucida Marçal Justen Filho, a terminologia regulamento corresponde ao *“desempenho de função normativa infraordenada, pela qual se detalham as condições de aplicação de uma norma de cunho abstrato e geral”*, diferenciando-se do conceito de regulação *“mais amplo e qualitativamente distinto”*.<sup>25</sup> Odete Medauar observa que os regulamentos na atualidade são necessários diante de novas fórmulas de atuação da Administração Pública, visando acompanhar o ritmo dinâmico das alterações na sociedade, em especial das novas tecnologias, e do vínculo mais próximo entre Administração e administrados.<sup>26,27</sup> No tocante a atividade normativa, a Administração disciplina setores da vida coletiva, com base na Constituição e nas leis,<sup>28</sup> sendo que o poder regulamentar configura um de seus modos de exercício: *“do ponto de vista lógico, é melhor dizer que há um poder normativo geral, do qual o poder regulamentar se apresenta como espécie”*.<sup>29</sup> Os regulamentos, na modernidade, se destinam a preparar a execução das leis, explicando-as ou complementando-as com especificações procedimentais e técnicas. Como adverte Maria Sylvia Zanella Di Pietro: embora a doutrina se refira a poder

<sup>24</sup> BANDEIRA DE MELLO, op.cit.p.335.

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 8.ed.Belo Horizonte: Fórum.2012.p.637.

<sup>26</sup> MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 14 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2010.p.107.

<sup>27</sup> A autora adverte para a dificuldade em abranger as atividades administrativas em uma classificação, preferindo enunciar os tipos de atividade mais frequentes: normativa, prestacional, limitadora de direitos, fiscalizadora, organizacional, contábil, tributária, punitiva ou sancionadora, econômica, social, pesquisa, planejamento, documentação e arquivo, cultural, educacional, fomento e incentivo, controle interno, operações materiais. MEDAUAR, Odete. Op.cit..p.109-110.

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Ibidem, p.119.



regulamentar, não se trata de uma faculdade da Administração Pública “na realidade trata-se de poder-dever, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis.”<sup>30</sup> Por tais razões preferimos nos referir a função regulamentar ao invés de poder, até mesmo para que se reforce a subordinação dos regulamentos à lei. Conforme já se pode constatar, em nosso ordenamento, os regulamentos prescindem de lei anterior, sendo atos normativos derivados e não originários. Na concepção de Justen Filho: “o regulamento é um ato administrativo destinado a veicular normas gerais e abstratas, disciplinando a atividade futura da Administração Pública e, eventualmente, de particulares.”<sup>31</sup> A doutrina classifica tais regulamentos como sendo regulamentos executivos, diferenciando-os dos regulamentos autônomos ou independentes. Há ordenamentos que admitem regulamentos autônomos ou independentes, que não necessitam de lei anterior para serem editados. No Brasil, a Constituição de 1988 não admitia regulamentos autônomos. Porém, com a Emenda Constitucional nº 32/01, alterou-se o Art. 84, IV, para outorgar ao Presidente da República competência para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique em aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos: “no direito brasileiro, excluída a hipótese do artigo 84, VI, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, só existe o regulamento de execução, hierarquicamente subordinado a uma lei prévia, sendo ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.”<sup>32</sup> Celso Antonio Bandeira de Mello entende que tal alteração não representa a adoção de hipótese de regulamento autônomo do país, pois se trata de uma “mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências já criados por lei”.<sup>33</sup> Para além do Presidente da República, Di Pietro observa que: “além do decreto regulamentar, o poder normativo da Administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Executivo.”<sup>34</sup> De fato, na modernidade, com a passagem do “Estado Provedor” ou estritamente Executor para o

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14.ed. São Paulo: Atlas,2011. p.90.

<sup>31</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op.cit. p.196.

<sup>32</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op.cit. p.194.

<sup>33</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Op.cit. p.338.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op.cit. p.94.



“Estado Regulamentar”, a Administração Pública passou a editar os mais diferentes tipos de atos normativos derivados (regulamentos, instruções, portarias) em várias áreas (valores mobiliários, meio ambiente, construção civil, vigilância sanitária, telefonia, entre outras). Em relação a telecomunicações e petróleo, emendas constitucionais (EC nº 8/95 e 9/95) criaram órgãos reguladores: Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e Agência Nacional de Petróleo – ANP. Sobre o surgimento do Estado regulador, Joyceane Bezerra de Menezes observa que a legislação perdeu seu caráter apenas político para incorporar um caráter técnico, realçando a incapacidade do Legislativo, não obstante sua legitimidade: *“é na especialidade técnica da regulação setorial que se justifica o poder regulamentar das agências reguladoras, aptidão não verificável no Poder Legislativo”*.<sup>35</sup> Importante ressaltar que: independentemente da denominação ou do órgão que edite, a subordinação à lei é característica incontestável dos regulamentos, em razão do princípio da legalidade. Como sintetiza Justen Filho: *“o regulamento tem hierarquia normativa inferior ao da lei, de modo que a contradição com a norma legal acarreta a invalidade do dispositivo nele contido”*.<sup>36</sup> Neste tocante, Bandeira de Mello destaca que: *“certamente, esta integral subordinação da Administração à lei não é fórmula mágica, nem suficiente, só por só, para assegurar os objetivos que a nortearam. Contudo, certamente é condição importantíssima para que se realizem.”*<sup>37</sup> A finalidade dos regulamentos, ao estabelecer procedimentos e critérios técnicos, complementando ou especificando a lei, é conferir eficácia ao princípio da igualdade perante a administração; garantindo que os cidadãos sejam tratados igualmente pela Administração Pública e não segundo critérios disparees do entendimento momentâneo dos agentes públicos. O regulamento impõe à Administração *“um comportamento uniforme perante situações iguais”*.<sup>38</sup> Os objetivos dos regulamentos são explicar o conteúdo da legislação, auxiliar na sua interpretação, quando para ser executada a lei pressupõe *“a instauração de relação entre Administração e os administrados cuja disciplina comporta uma certa discricionariedade*

<sup>35</sup> MENEZES, Joyceane Bezerra. Poder regulamentar das agências reguladoras. Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. Pernambuco. p.117

<sup>36</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op.cit. p.199.

<sup>37</sup> BANDEIRA DE MELLO, Op.cit. p.344.

<sup>38</sup> BANDEIRA DE MELLO, Op.cit. p.350.



administrativa”.<sup>39</sup> Feitas tais considerações, devemos atentar para as limitações da função regulamentar da Administração Pública. Quanto aos limites dos regulamentos, Pontes de Miranda já advertia que “*onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão da competência legislativa.*”, destacando que um determinado regulamento nem mesmo poderia contrariar outro regulamento existentes.<sup>40</sup> Portanto, o limite clássico da função regulamentar é bastante claro: a lei. Em momento algum os regulamentos podem contrariar a legislação, trata-se de incidência incontestada do princípio da legalidade. Por outro lado, Bandeira de Mello observa que os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando: limitarem a discricionariedade administrativa e decomponham analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos.<sup>41</sup>

## 5 SOFT LAW INTERNACIONAL COMO PARÂMETRO À FUNÇÃO REGULAMENTAR

Conforme explorado acima, o princípio da legalidade impõe limitações à função regulamentar, impossibilitando que a Administração edite regulamento que contrarie a lei - e caso o faça, o Poder Judiciário pode exercer controle de legalidade. Desnecessário falar que a Constituição se impõe no ordenamento, servindo de referencial de validade, pois a própria legislação já serve de parâmetro para análise dos regulamentos. Portanto, o controle que se dá perante os decretos, portarias e instruções, em um primeiro momento, nem chega ser de constitucionalidade, mas propriamente de legalidade. Porém, em um contexto plural, seria tão somente a lei o limite da função regulamentar da Administração Pública? Vislumbra-se que não, pois a justificativa da existência do Estado Regulador, e a necessidade de edição de normas derivadas, decorreu também da necessidade de adoção de critérios técnicos/científicos no setor ou matéria que será regulado(a). Portanto, uma regulamentação que não atente para a técnica (conhecimento

<sup>39</sup> BANDEIRA DE MELLO, Op.cit. p.357.

<sup>40</sup> Apud: MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com emenda n.1. de 1969,2.ed.RT.1970. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 16 ed. São Paulo:Malheiros.2008. p.351.

<sup>41</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op.cit. p.362.



científico) carece de razoabilidade. Deve-se frisar que a atenção ao princípio da razoabilidade também incide como limitador da discricionariedade administrativa, e não apenas a legalidade. Diante deste raciocínio lógico, já se pode constatar que: em virtude do princípio da razoabilidade, a própria ciência/técnica limita o poder regulamentar. Mas para além do princípio da razoabilidade, devemos considerar que o Estado se encontra em momento histórico peculiar no aspecto internacional: os avanços tecnológicos e a globalização impõem a convivência e a colaboração cada vez mais próxima dos países (cooperação), em especial nas áreas sanitária e ambiental. No âmbito interno dos países também houve alterações no controle da Administração: com o aperfeiçoamento do Controle Externo da Administração Pública - criação de parâmetros, cada vez mais precisos, de conduta fiscal e de gestão sendo imposta pelas Cortes de Contas e órgãos de combate à corrupção -; e pela descentralização administrativa, conferindo maior autonomia e competências aos Municípios, territórios ou comunidades autônomas. Neste contexto global, destaca-se o surgimento do chamado *Soft Law*. Tomasz Giaro conceitua *Soft Law*, como sendo “*uma denominação paradoxal que significa um direito não vinculativo, mas nem sempre sem consequências, ao menos no plano factual*”<sup>42</sup>, representando uma nova forma de governança com origem europeia. O *Soft Law* possuiria uma “vigência indutiva” entre os Estados, consistindo em regras não necessariamente jurídicas, pois desprovidas de vinculação e sanção, mas que são respeitadas por seu próprio conteúdo técnico ou ético. Roberto Bin, por sua vez, defende que *soft law* representa uma produção de regras que ocorre através de canais diferentes dos “*procedimentos formais típicos das instituições constitucionais de governo e, em vez disso, refere-se a 'novas' formas, embora diferentes, de gerenciar processos complexos de tomada de decisão, governança precisamente*”<sup>43</sup> Segundo o autor, o *soft law* representaria uma superação do chamado *hard law* (direito proveniente das instituições políticas e do governo, decorrente da globalização e do mercado econômico, advindo da

<sup>42</sup> “*uma denominazione paradossale che significa diritto non vincolante, ma pur sempre non privo di conseguenze, per lo meno sul piano fattuale*” GIARO, Tomasz. Dal soft law moderno al soft law antico. In: *Soft law e hard law nelle società postemoderne*. Coord: SOMMA, Alessandro. DirittoPrivato dei paesi comunitari. Torino: G. Giappichelli Editore.p.83

<sup>43</sup> BIN, Roberto. *Soft Law, No law*. In: *Soft law e hard law nelle società postemoderne*. Coord: SOMMA, Alessandro. DirittoPrivato dei paesi comunitari. Torino: G. Giappichelli Editore.p.31.



ideia de que “o mercado pode produzir suas próprias regras, independentemente da política e dos ‘interesses estranhos’ que a política possa apresentar”<sup>44</sup> O doutrinador italiano observa que a regulamentação dos diferentes seguimentos acaba tendo a participação das operações econômicas que atuam sobre estes: “o estado se encontra em uma situação antiga, ele atua como um ‘braço secular’ que garante a eficácia das escolhas regulatórias tomadas em outros lugares”.<sup>45</sup> Tal fato ocorre tanto da necessidade de especificações técnicas dos diferentes setores profissionais e econômicos, como também da imposição de regras de mercado: o mercado dita, ao menos parte, da agenda política. Bin destaca ainda que: a natureza negocial de grande parte do *Soft Law* mostra como a atitude autoritária dos Estados vai se abrandando através da preferência por métodos consensuais e participativos de produção normativa: “por esta razão, a governança é referida como um ‘integrador’ do caráter das decisões”<sup>46</sup>. Quanto ao aspecto pragmático do *soft law*, Maria Rosaria Ferrarese salienta que se trata de uma “modalidade jurídica que não responde às características típicas desse direito legislativo a que está habituado no passado, especialmente na Europa continental”<sup>47</sup>, e que não obstante se trate de um âmbito jurídico de classificação incerta e desafiadora, desprovido de força cogente apresenta “capacidade de produzir efeitos práticos, apesar, ou talvez precisamente por causa, dessa ausência”.<sup>48</sup> A doutrinadora italiana compreende que o *Soft Law* surge como uma força jurídica que emerge em resposta a complexidade jurídica da globalização, possuindo uma identidade intermediária entre direito (*law*) e não-direito (*no law*). Na União Europeia o *Soft Law* se apresenta como “uma linguagem de família, menos áspera e imperativa que encontrou a sua expansão e evolução até dentro dos

<sup>44</sup> “il mercato possa produrre da sé le proprie regole, independentemente dalla politica e dagli ‘interessi estranei’ che ala politica protrebbe venire in mente di perseguire”. BIN, Roberto. Op.cit. p.32.

<sup>45</sup> “lo stato si ritrova in una situazione antica, funge da ‘braccio secolare’ che garantisce l’effettività di scelte normative assunte altrove”. BIN, Roberto. Op.cit. p.33.

<sup>46</sup> “per questo motivo la givernance viene richiamata come ‘integratore’ del carattere delle decisioni”. BIN, Roberto. Op.cit.p.34.

<sup>47</sup> “modalità giuridiche che non rispondono ai tratti tipici di quel diritto legislativo a cui abituati nel passato, specie in Europa continentale”. FERRARESE, Maria Rosaria. *Soft law: funzioni e definizioni*. In: *Soft law e hard law nelle società postmoderne*. Coord: SOMMA, Alessandro. *DirittoPrivato dei paesi comunitari*. Torino: G. Giappichelli Editore.p.71

<sup>48</sup> “capacità di produrre degli effetti pratici, nonostante, o forse proprio a causa di, tale assenza”.FERRARESE, Maria Rosaria. Op.cit.p.71.



*próprios métodos processuais da União*<sup>49</sup> A *Soft Law* representa uma forte inovação, não apenas pelos temas que trata, “*mas também para o circuito jurídico que cria: um circuito que ativa a lógica e os processos, assim como os métodos de expressão e aplicação jurídica, que vão além do critério da obediência como critério essencial e qualificador do instrumento jurídico.*”<sup>50</sup> Os doutrinadores internacionais costumam identificar o *soft law* como possuidor de um caráter multifuncional e transnacional. No âmbito do Direito Internacional, Rafael Escudero Alday, lesiona que o *soft law* são: os compromissos políticos não vinculantes entre os Estados e também as recomendações e códigos de bom governo, boas práticas, elaborados por instituições internacionais, que proporcionam princípios de atuação em diversos setores.<sup>51</sup> Alday destaca os documentos formulados pela OCDE que frequentemente proporcionam princípios de boas práticas em matérias de finanças e governo corporativo.<sup>52</sup> No âmbito interno (doméstico), igualmente, pode-se identificar o uso de *Soft Law*, quando a Administração Pública recorre a planos, programas e diretrizes, bem como através dos regulamentos editados pelas agências reguladoras: “*essas agências assumiram a filosofia da soft law, a tal ponto que o recurso a códigos de boas práticas se consolida como uma nota característica de sua atuação*”.<sup>53</sup> O *Soft Law* também é identificado como método, em países descentralizados, de integração dos territórios ou comunidades autônomas. Juan Carlos Covilla Martinez observa que o *soft law* pode ser identificado como instrumento de direção, “*mediante o qual uma administração pública de nível territorial superior a uma administração local sugere a esta última uma conduta para coordenar seu modo de atuação*”.<sup>54</sup> Conforme se

<sup>49</sup> “*una língua di famiglia, meno dura e imperativa che trovato una sua espansione ed evoluzione anche all’interno di modalità procedural proprie dell’Unione*”. FERRARESE, Maria Rosaria. Op.cit.p.74.

<sup>50</sup> “*ma anche per il circuito giuridico che crea: un circuito che attiva logiche e procehi, nonché modalità di espressione e di applicazione giuridica, che superano il criterio dell’obbedienza come criterio essenziale e qualificante dello strumento giuridico*”. FERRARESE, Maria Rosaria. Op.cit.p.75.

<sup>51</sup> ALDAY. Rafael Escudero. El concepto de Soft Law. In: Contribuciones a la filosofía del derecho : Imperia en Barcelona 2010. p.142. Disponível em: <[https://www.academia.edu/12249068/El\\_concepto\\_de\\_soft\\_law](https://www.academia.edu/12249068/El_concepto_de_soft_law)>.

<sup>52</sup> ALDAY. Rafael Escudero. Idem.p.142.

<sup>53</sup> “*estas agencias han asumido la filosofía del soft law, hasta el punto de que el recurso a los códigos de buenas prácticas se consolida como una nota característica de su actuación*” ALDAY. Rafael Escudero. Ibidem.

<sup>54</sup> “*por meio de la cual una administración pública de um nível territorial superior a uma administración local sugere a esta última um conportamiento para lograr com ello coordinar su modo de actuación*” COVILLA



constata, o *soft law* possui uma natureza distinta do direito positivo, podendo ser identificado tanto no âmbito interno dos países, como nas relações internacionais, possuindo abrangência ampla, mas interferindo no comportamento dos Estados e na edição de leis e normas internas. É possível até mesmo identificar situações em que o *Soft Law* internacional interfere na criação do *Soft Law* doméstico. Marcos Vaquer Caballería ensina que *Soft Law* Administrativo é o conjunto de disposições editadas por órgãos técnicos (corporativos ou supranacionais) que formalmente não são normas, mas inspiram leis e interpretações - são os códigos de conduta, de bom governo, guias metodológicos, normas técnicas, recomendações internacionais -, podendo-se lhe atribuir representar avanços, alternativas, complementariedade e parâmetros de interpretação.<sup>55</sup> Porém, Caballería atenta para o problema da legitimidade, validade e eficácia do *Soft Law*, e visando solucionar tal problema - valendo-se da Constituição Espanhola e da Lei de Procedimento Administrativo Espanhola – propõe que a incorporação do *Soft Law* se dê mediante procedimento de provação, de forma transparente, motivada, com participação social, e devidamente justificada e atenta a coerência do ordenamento.<sup>56</sup> Tais ponderações de Caballería são totalmente compatíveis com o cenário Brasileiro. Neste sentido, constata-se que o *Soft Law* internacional atua sobre a produção legislativa dos países e a produção de regulamentos de suas respectivas Administrações, bem como que o *Soft Law* interno ou doméstico, em algumas situações, pode ser identificado nos próprios regulamentos. Diante de todo o exposto, conclui-se que o chamado *Soft Law* internacional, embora não seja uma limitação expressa e legal, no sentido de direito positivo, também serve de parâmetro para a função regulamentar da Administração Pública. A atenção às regras de boas práticas e recomendações internacionais são benéficas a integração e colaboração

---

MARTINEZ, Juan Carlos. El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local. In: Estudios Breves. Reala. Nueva Época. n.12. oct-mar, 2019.p.100.

<sup>55</sup> CABALLERÍA, Marcos Vaquer. Um apunte sobre las disposiciones administrativas y el sof law tras la ley del procedimiento administrativo común. In: Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach. Vol.I.Coord: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. CHINCHILA PEINADO, Juan Antonio. DOMINGUÉZ MATÍN, Mónica. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe.

<sup>56</sup> Idem.





internacional, enquanto a desatenção e negação de tais regras acarreta prejuízos e dificuldades ao país.

## 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho se destinou a analisar a função regulamentar da Administração Pública, em especial suas limitações e parâmetros atuais. Antes de adentrar nos aspectos estritos da função regulamentar, atentou-se para as tentativas do sistema político de sobrepor-se ao Direito, questão que se faz presente em diversos países, mas que no Brasil ganha destaque diante de recentes decisões administrativas ambientais que foram rechaçadas nacional e internacionalmente. Posteriormente, investigou-se a concepção e natureza dos regulamentos, os objetivos da função regulamentar e seus limites. Constatou-se tratar-se de normas jurídicas derivadas, editadas pela Administração, e subordinadas à lei, que buscam auxiliar na execução e interpretação legal, bem como resguardar um tratamento isonômico entre os administrados e diminuir a discricionariedade dos agentes públicos. Por fim, buscou-se identificar se há, atualmente, no contexto de pluralismo jurídico, outros parâmetros à função regulamentar do Estado, além direito positivo. Constatou-se que, tanto em razão do princípio da razoabilidade, como em decorrência da globalização e do pós-estadismo, as normas jurídicas, convivem atualmente com outras espécies de regras internacionais, o *soft law* internacional. A partir de tal constatação pode-se concluir que, além da legalidade, em decorrência do princípio da razoabilidade, a Administração Pública deve atentar à primazia da ciência sob pena de deturpar a própria razão de ser do Estado Regulador. Concluiu-se também que, a existência de regras internacionais não vinculantes, tais como recomendações e boas práticas de governança, são de extrema importantes para as relações internacionais e econômicas dos países, incidindo como parâmetros à função regulamentar e, por consequência, também sobre à discricionariedade administrativa. Por fim, constata-se que posturas negacionistas em relação à ciência e que desconsiderem a cooperação internacional, por parte de agentes



públicos, além de destoar da racionalidade, também são contraproducentes ao desenvolvimento do país e suas relações internacionais.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AÇÃO POPULAR Nº 5067634-55.2020.4.02.5101. **Ação popular proposta com fito de ver suspensos os efeitos e, ao final, anuladas as resoluções que revogaram as Resoluções 302 e 303 CONAMA , que regulamentam o regime das áreas de preservação permanente.** 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Justiça Federal. Juíza Federal: Maria Amelia Almeida Senos De Carvalho. Rio de Janeiro. 29/9/2020.

ALDAY. Rafael Escudero. **El concepto de Soft Law.** In: Contribuciones a la filosofía del derecho: Imperia en Barcelona 2010.p.142. Disponível em: <[https://www.academia.edu/12249068/El\\_concepto\\_de\\_soft\\_law](https://www.academia.edu/12249068/El_concepto_de_soft_law)>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 16 ed. São Paulo:Malheiros.2008. p.337.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. **Bolsonaro diz que Brasil não precisa de dinheiro da Alemanha para preservar Amazônia.** Portal G1. Brasil. 11/08/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/11/bolsonaro-diz-que-brasil-nao-precisa-de-dinheiro-da-alemanha-para-preservar-amazonia.ghtml>

BRASIL, Agência. Uol Meio. **Noruega e Alemanha doaram R\$ 3,4 bilhões para o Fundo Amazônia.** Uol.Brasil. 26/10/2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2020/10/26/noruega-e-alemanha-doaram-r-34-bilhoes-para-o-fundo-amazonia.htm>

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 749.** Relatora: Ministra Rosa Weber. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Conselho Nacional do Meio Ambiente. Pedido de Liminar. Alegação de afronta aos arts. 1º, caput e III, 5º, caput, XXXVI e § 1º, 6º,60, § 4º, IV, e 225 da Constituição da República.28/10/20.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 749.** Relatora: Ministra Rosa Weber. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Conselho Nacional do Meio Ambiente. Pedido de Liminar. Alegação de afronta aos arts. 1º, caput e III, 5º, caput, XXXVI e § 1º, 6º,60, § 4º, IV, e 225 da Constituição da República.28/10/20.



BIN, Roberto. **Soft Law, No law.** In: Soft law e hard law nelle società postemoderne. Coord: SOMMA, Alessandro. DirittoPrivato dei paesi comunitari. Torino: G. Giappichelli Editore.p.31.

CHADE, Jamil. **Na ONU, Macron critica desmatamento na Amazônia e culpa a soja transgênica...** - 30/09/2020 Uol. Brasil. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/09/30/em-cupula-da-onu-macron-critica-desmatamento-na-amazonia-e-soja.htm>.

CABALLERÍA, Marcos Vaquer. **Um apunte sobre las disposiciones administrativas y el sof law tras la ley del procedimiento administrativo común.** In: Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach. Vol.I.Coord: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. CHINCHILA PEINADO, Juan Antonio. DOMINGUÉZ MATÍN, Mónica. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe.

COVILLA MARTINEZ, Juan Carlos. **El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local.** In: Estudios Breves. Reala. Nueva Época. n.12. oct-mar,2019.  
DEUTSCHE WELLE. Salles revoga regras que protegem restingas e manguezais. Alemanha. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/salles-revoga-regras-que-protegem-restingas-e-manguezais/a-55085830>>. Acessado em: 01/12/20.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14.ed.São Paulo: Atlas,2011.p.90.

ESTADÃO Conteúdo. Estado de Minas Gerais. Nacional. **MP pede afastamento de Salles por 'desestruturação dolosa' da política ambiental.** 28/09/2020. Disponível em:<[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/09/28/interna\\_nacional\\_1189695/mp-pede-afastamento-de-salles-por-desestruturacao-dolosa-ambiental.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/09/28/interna_nacional_1189695/mp-pede-afastamento-de-salles-por-desestruturacao-dolosa-ambiental.shtml)>.

FERRARESE, Maria Rosaria. **Soft law: funzioni e definizioni.** In:**Soft law e hard law nelle società postemoderne.** Coord: SOMMA, Alessandro. DirittoPrivato dei paesi comunitari. Torino: G. Giappichelli Editore.p.71.

GIARO, Tomasz. **Dal soft law moderno al soft law antico.** In:**Soft law e hard law nelle società postemoderne.** Coord: SOMMA, Alessandro. DirittoPrivato dei paesi comunitari. Torino: G. Giappichelli Editore.

HESPANHA, Antônio Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático.** São Paulo: AnnaBlume, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 8.ed.Belo Horizonte: Fórum.2012.p.637.

MILANEZ,Bruno, OLIVEIRA FERNANDES, Lúcia de, DE SOUZA PORTO, Marcelo. **A coincinação de resíduos em fornos de cimento: riscos para a saúde e o meio**



**ambiente.** In: Coord: MINAYO, Maria Cecília de Souza.GOMES, Romeu, MOURA DA SULVA, Antônio Augusto. *Ciência e saúde coletiva*. vol.14 no.6 Rio de Janeiro Dec. 2009.

MENEGASSI, Duda. **Salles volta atrás e revoga despacho que invalidava Lei da Mata Atlântica.** 4 junho 2020. Disponível em: < <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/salles-volta-atras-e-revoga-despacho-que-invalidava-lei-da-mata-atlantica/>>. Acessado em 01/12/20.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 14 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.2010.p.107.

MENEZES, Joyceane Bezerra. **Poder regulamentar das agências reguladoras.** Nomos. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. Pernambuco. p.117.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica.** 3.ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011

