

Suspensão do Programa de Regularização Ambiental em SP

Um exemplo de violação do dever de fundamentação do ano CPC e da velha Constituição



João Emanuel Cordeiro Lima.

Graduado em direito pela UFRN. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP.

Sócio do Nascimento e Mourão Advogados.

A preocupação com a fundamentação das decisões judiciais não é de hoje. Verdadeiro corolário do Estado de Direito[1], a exigência legal de que as decisões sejam fundamentadas está presente na tradição luso-brasileira desde as Ordenações Filipinas, tendo aparecido igualmente nos códigos de processo civil estaduais, no CPC de 1939 e no CPC de 1973[2]. A Constituição Federal de 1988 também a reconheceu expressamente estabelecendo que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade (art. 92, IX da Constituição Federal).

Apesar dessa tradição e da previsão constitucional expressa, o desrespeito recorrente a essa regra fez com que o legislador buscasse detalhar ainda mais o tema no novo Código Processo Civil. Além de fazer uso da expressão *decisão fundamentada* dez vezes ao longo do seu texto para reforçar esse dever em algumas situações específicas, tal estatuto legal não apenas consagrou novamente a regra geral de fundamentação no *caput* do art. 489 como elencou no parágrafo primeiro algumas situações em que *não* se considerará uma decisão judicial como fundamentada, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão. São elas: i) quando se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida; ii) empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso; iii) *invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão*; iv) não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador; v) se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos; e iv) deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

O rol em questão, apesar de importante, não é exaustivo[3]. Na verdade, o que se tem aí é uma coletânea exemplificativa de situações, observadas na experiência prática, nas quais ocorre o chamado simulacro de fundamentação. Nessas, apesar de formalmente fundamentada, a decisão materialmente não o é.

Um dos casos mais comuns – e que será exemplificado adiante – é a invocação de motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão. Essa situação, chamada por alguns autores de decisão coringa^[4], tornou-se comum especialmente na análise de pedidos liminares, seja para negá-las ou concedê-las. A estratégia utilizada vem sendo a seguinte. Confrontando com um pedido desse tipo, o julgador relata brevemente as alegações das partes e invoca a seguinte fórmula: estando (ou não) presentes os *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, concedo (ou não) a liminar. Não se detalha, porém, o que, no caso concreto, comprova o preenchimento dos requisitos legais para a concessão ou rejeição do pedido. Algumas vezes, em complemento a essa fórmula, faz-se menção a dispositivos legais para “fundamentar” a fumaça do bom direito, mas sem relacioná-los ao caso concreto.

Apesar de o dever de fundamentação decorrer da Constituição, essas previsões do novo CPC são alvissareiras, pois permitem um controle mais objetivo das decisões judiciais. Em vez de depender da visão de cada magistrado sobre a existência ou não de fundamentação no caso concreto, o legislador fixou alguns parâmetros claros que não poderão ser ignorados, reduzindo-se, assim, a margem de subjetividade que sempre gravitou sobre essa matéria.

Não obstante o esforço do Legislativo no sentido de dar efetividade à exigência de fundamentação, algumas decisões judiciais seguem deixando-a de lado mesmo após a edição do novo Código de Processo Civil. Um bom exemplo é o que se deu com a decisão que suspendeu a Lei Estadual no 15.684/2015, que dispõe sobre a implementação do Programa de Regularização Ambiental no Estado de São Paulo. Esse programa havia sido criado em âmbito nacional pelo novo Código Florestal (Lei Federal no 12.652/2012) e dependia de ações e normas estaduais para ser implementado^[5]. A lei estadual em questão veio para suprir essa necessidade em São Paulo.

Mais de um ano após a aprovação desse estatuto legal, o Procurador-Geral de Justiça ajuizou ação direta de inconstitucionalidade^[6] argumentando supostas violações à Constituição do Estado de São Paulo. Os argumentos apresentados para sustentar essa tese foram, em síntese, que teria havido violação ao “princípio” da vedação ao retrocesso ambiental, invasão de competência legislativa da União e ausência de participação popular na discussão da lei. Diante desse quadro, formulou pedido liminar buscando a imediata suspensão dos seus efeitos. Apreciando monocraticamente este pedido liminar, o Desembargador-relator entendeu por concedê-la e determinou a suspensão da “vigência e eficácia” de toda a lei.

A decisão monocrática em questão tem oito parágrafos, sendo quatro dedicados a relatar o pedido, dois destinados a providências procedimentais (citação do Procurador Geral do Estado, pedido de informações à Assembleia etc.) e apenas dois voltados à efetiva sua fundamentação. Esses últimos, que interessam para a presente análise, têm o seguinte teor:

Na hipótese, comprovados os requisitos legais para concessão da medida liminar, porquanto, ao menos em sede de cognição sumária, conclui-se pela existência de elementos que indicam a dissonância da Lei Estadual no 15.684/2015 com os preceitos inscritos na Carta Bandeirante e, ainda, eventual invasão de competência normativa da União. Outrossim, vislumbra-se plausibilidade da alegação do autor de que a manutenção da norma questionada no ordenamento jurídico acarretará perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação.

Destarte, configurado o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, defiro a liminar almejada e determino a suspensão da vigência e eficácia da Lei Estadual no 15.684, de 14 de janeiro de 2015, até o julgamento final desta ação.

Apesar de formalmente fundamentada, isto é, de ter reservado um espaço para supostamente avaliar o preenchimento ou não dos requisitos para concessão da liminar, a decisão em questão efetivamente não apresenta qualquer fundamentação, violando diretamente o art. 489, §1o do CPC e o art. 92, IX da Constituição Federal. Vejamos.

Afirma-se, primeiramente, como *fumus boni iuris*, que se conclui pela “existência de elementos que indicam a dissonância da Lei Estadual no 15.684/2015 com os preceitos inscritos na Carta Bandeirante”. Contudo, não se indica quais elementos seriam esses ou que preceitos da Carta Bandeirante foram violados. Tampouco se coteja os supostos elementos e os preceitos constitucionais para explicar porque haveria violação. Vale ressaltar que a lei em questão possui nada menos do que 56 artigos e foi afastada em sua integralidade pela decisão.

Além dessa razão, argumenta-se que haveria “eventual invasão de competência normativa da União.” Entretanto, nenhum esforço foi feito sequer para indicar qual competência normativa da União teria sido violada. Menos ainda para se justificar porque, na visão do órgão prolator da decisão, essa violação efetivamente existiria e quais elementos da lei impugnada seriam responsáveis por essa ofensa.

O problema se repete na passagem da decisão dedicada a justificar o *periculum in mora*. Segundo o relator, vislumbra-se plausibilidade da alegação do autor de que a manutenção da norma questionada no ordenamento jurídico acarretará perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação. Contudo, não há sequer uma linha dedicada à demonstração de qual seria a suposta lesão, das razões pelas quais ela é irreparável ou de difícil reparação e da relação de causa e efeito entre a manutenção da lei impugnada e a geração do perigo. Isso se torna especialmente sensível se considerarmos que a lei afastada estava em vigor há mais de um ano, o que em regra enfraquece pedidos desse tipo (cf. ADI 1950 MC).

Assim, é fácil verificar que essa decisão nada mais é do que a reprodução de uma fórmula vazia e genérica. Para se comprovar ainda mais este fato, basta verificar como

ela poderia servir para justificar *qualquer* concessão de liminar em qualquer ação direta de inconstitucionalidade. Basta trocar o número da lei indicada (*Lei Estadual no 15.684/2015*) por outra e se verificará que o resultado não se altera, já que não há qualquer análise efetiva da lei impugnada. A violação do art. 489, §1o, IV, *que veda a invocação de motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão*, é, como se vê, flagrante[7].

É importante pontuar que o fato de o julgamento em questão se dar em controle abstrato de lei em nada afeta a necessidade de correlacionar fato e norma na fundamentação da decisão, ainda que nesta situação o fato seja hipotético, já que não se julga um caso concreto. É que não há interpretação jurídica possível sem se correlacionar fatos, reais ou hipotéticos, às normas, devendo essa relação ser manifestada na fundamentação da decisão. Como ensina Celso de Bastos, no controle abstrato “é sempre necessário levantar-se hipóteses interpretativas. Não se interpreta sem supor um ou vários casos”. E conclui: “a única especificidade na denominada análise em abstrato da constitucionalidade da leis está, pois, nas ponderações de ordem lógico-valorativas que se referem a ideias, e não a fatos”[8]. Assim, as hipóteses fáticas testadas pelo julgador para chegar à sua conclusão no julgamento das ações diretas devem necessariamente fazer parte de sua motivação, assim como ocorre quando enfrenta um caso concreto.

Na verdade, como as leis gozam de presunção de constitucionalidade[9], as decisões que optam pelo seu afastamento devem ser tomadas com atenção ainda maior à fundamentação. Isso porque, nessas situações, qualquer escorregão significa não apenas uma injustiça no caso concreto, o que já seria grave, mas uma interferência irregular do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, gerando fricções que podem colocar em risco a harmonia entre os Poderes. São esses aspectos que inclusive impulsionaram a criação da chamada cláusula de reserva de plenário pelo art.97 da Constituição, o qual estabelece que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

Ressalte-se que a crítica aqui formulada não diz respeito ao tamanho da decisão. Se for possível decidir de forma fundamentada em poucas linhas, tanto melhor. O Judiciário está inquestionavelmente afogado em processos e o uso adequado dos recursos humanos e materiais deve ser uma busca constante. Assim, decisões fundamentadas e concisas serão sempre bem-vindas. Contudo, a busca pela simplificação não deve se dar à custa da prestação jurisdicional adequada e das normas previstas no ordenamento jurídico.

Também não se pretende fazer crer que o órgão prolator da decisão aqui analisada não tenha examinado os autos, ponderando todas as questões e formando sua convicção. É certo que esse exame de fato ocorreu. Contudo, o dever de fundamentação existe justamente para que o magistrado transmita sua convicção ao público, permitindo que

o raciocínio por ele desenvolvido para chegar à sua conclusão seja compreendido, analisado e, eventualmente, questionado pelos interessados. Como ensina Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira, “a fundamentação da decisão deve caracterizar-se, dentre outros atributos, pela sua *racionalidade* e pela *controlabilidade*”^[10].

As previsões contidas no art. 489, §1o do CPC são, sem dúvida, alvissareiras e buscam garantir a efetiva realização do Estado Democrático de Direito sonhado pelo constituinte. Os problemas com a fundamentação de algumas decisões eram uma realidade há muito vivenciada na prática e precisavam ser enfrentados. Contudo, a internalização desses preceitos pelo Poder Judiciário não será imediata, como demonstra o julgado acima, pois demandará uma mudança de cultura importante. Na condição de uniformizador da interpretação das leis federais em geral e desse dispositivo em especial, o Superior Tribunal de Justiça terá papel fundamental para definir o passo dessa transformação.

[1] NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo*. 11.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 299.

[2] *Ibidem*. p. 299.

[3] NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado*. 16.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 1248.

[4] ARRUDA, Thomas Ubirajara Caldas de. *Juízes de todo o país, fundamentem as vossas decisões!*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4818, 9 set. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50894>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

[5] Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental – PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

[6] Trata-se da ação direta de inconstitucionalidade no 2100850-72.2016.8.26.0000

[7] Vale ressaltar que a decisão em questão foi objeto de agravo regimental a que se negou provimento, estando mantida a suspensão da lei até o presente momento. Não é nosso objetivo aqui analisar a decisão proferida no julgamento do agravo. De todo modo, vale registrar que ela não corrigiu os problemas de fundamentação aqui apontados, tendo tão-somente mantido a liminar nos termos da decisão inicial.

[8] BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 179.

[9] Nesse sentido: RE 599577 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 26/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 15-06-2015 PUBLIC 16-06-2015.

[10] DIDIER JR. Fredie.; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Curso de Direito Processual civil*. v.2 11.ed. Salvador: JusPodivm, 2016.p.324.