



**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Programa de Mestrado Acadêmico em Direito
Constitucional**

Mikaela Minaré Braúna

**O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE
RETROCESSO**

**Uma análise das alterações retrógradas da Reserva Legal e da Área de
Preservação Permanente**

Brasília-DF

2015



Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Programa de Mestrado Acadêmico em Direito
Constitucional

MIKAELA MINARÉ BRAÚNA

O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE
RETROCESSO

Uma análise das alterações retrógradas da Reserva Legal e da Área de
Preservação Permanente

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional e Sociedade do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: Professor Doutor Paulo José Leite Farias

Brasília-DF

2015

Mikaela Minaré Braúna

**O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE
RETROCESSO**

**Uma análise das alterações retrógradas da Reserva Legal e da Área de
Preservação Permanente**

Brasília, ____ de _____ de 2016.

Banca Examinadora

Nome do Examinador
Titulação

Instituição a qual é filiado

Nome do Examinador
Titulação

Instituição a qual é filiado

Nome do Examinador
Titulação

Instituição a qual é filiado

Dedico este trabalho a minha família pela paciência e compreensão durante meus momentos de aflição e ao Prof. Paulo José Leite de Farias por todo o apoio, paciência e cuidado para a conclusão deste estudo.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos meus colegas do escritório Minaré Braúna Advogados pela paciência e por me permitirem ausentar durante algum tempo para a conclusão deste estudo.

“Chegará um dia no qual os homens conhecerão o íntimo dos animais; e nesse dia, um crime contra um animal será considerado crime contra a humanidade”. (Leonardo da Vinci)

Antes de mais nada, é preciso afirmar a existência dum verdadeiro «direito do ambiente», por duas razões. Em primeiro lugar, porque como seres humanos fazemos parte do ambiente. Vivemos em comunhão com ele, porque o próprio ambiente comporta limites éticos que a ação humana deve reconhecer e respeitar. O homem, apesar de dotado de «capacidades originais [que] manifestam uma singularidade que transcende o âmbito físico e biológico» (Enc. Laudato si', 81), não deixa ao mesmo tempo de ser uma porção deste ambiente. Possui um corpo formado por elementos físicos, químicos e biológicos, e só pode sobreviver e desenvolver-se se o ambiente ecológico lhe for favorável. Por conseguinte, qualquer dano ao meio ambiente é um dano à humanidade. Em segundo lugar, porque cada uma das criaturas, especialmente seres vivos, possui em si mesma um valor de existência, de vida, de beleza e de interdependência com outras criaturas. (DISCURSO - Viagem do Papa Francisco aos Estados Unidos na Visita à Sede da Organização das Nações Unidas – ONU. Sexta-feira, 25 de setembro de 2015).

RESUMO

Avaliam se as mudanças com relação às áreas de reserva legal e de preservação permanente no Novo Código Florestal para constatar delas a inconstitucionalidade por violarem o princípio da vedação de retrocesso ambiental. A abordagem deste tema circunscreve-se no âmbito dos princípios do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da sadia qualidade de vida e da prevenção ambiental, tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente. Para tanto, é preciso analisar a proteção florestal no Brasil e os espaços especialmente protegidos, destacando a evolução histórica legislativa da área de preservação permanente e a reserva legal. A pesquisa consiste em demonstrar que o retrocesso legislativo, na área ambiental, decorrentes das alterações introduzidas no Novo Código Florestal, Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, pode afetar a preservação e a proteção de recursos ambientais e do meio ambiente como um todo, violando, assim, um princípio constitucional de proteção ao meio ambiente.

Palavras-chave: Novo Código Florestal. Áreas de Preservação Permanente. Reserva Legal. Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Direito à sadia qualidade de vida. Princípio da vedação de retrocesso.

ABSTRACT

Evaluate if the changes related to the areas of legal reserve and permanent preservation in the New Brazilian Forest Code to find them unconstitutional because they violate the principle of environmental retreat. The chosen approach of this subject was circumscribed by the principles environmental prevention of an ecologically balanced environment and wholesome quality of life, and strategies of environmental prevention recalling the constitutional right to have a healthy environment. Therefore, it is necessary to analyze forest protection in Brazil and, specially, sensitive areas, highlighting the legislative historical evolution of the permanent preservation and legal reserve areas. This research intends to show that legislative retreat in the environmental area, as a result of changes proposed by the New Forest Code, Law 12.651, of May 25, 2012, for its proposal can affect the preservation and protection of environmental resources, and therefore of the environment as a whole, thereby violating a constitutional principle of the environmental protection.

Key words: New Forest Code. Permanent Preservation Areas. Legal reservation. An ecologically balanced environment. Right to a healthy quality of life. Setback in the environmental principle.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
APP	Área de Preservação Permanente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CF	Constituição Federal
RL	Reserva Legal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
SNIF	SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES FLORETAIS

Sumário

1.INTRODUÇÃO	13
2. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO	19
2.1 CONCEITO DE DIREITO AMBIENTAL	19
2.2 GERAÇÕES E DIREITO AMBIENTAL	21
2.3 CARACTERIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE.....	23
2.4 – PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL	34
3 - PROTEÇÃO FLORESTAL NO BRASIL.....	41
3.1 RELEVÂNCIA DA PROTEÇÃO FLORESTAL	41
3.2 – HISTÓRICO LEGISLATIVO	44
3.3 - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	48
3.4 - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.....	50
3.5 - ÁREAS DE RESERVA LEGAL	57
4 – PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL E O NOVO CÓDIGO FLORESTAL.....	61
4.1 – MÍNIMO ECOLÓGICO	61
4.2 – A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL.....	64
5 - PRINCIPAIS ALTERAÇÕES QUE DEMONSTRAM RETROCESSO NA PROTEÇÃO DAS RESERVAS LEGAIS E DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012).....	77
5.1 O Novo CÓDIGO FLORESTAL.....	77
5.2 O Novo CÓDIGO FLORESTAL E A RESERVA LEGAL.....	79
5.3 O Novo CÓDIGO FLORESTAL E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE .	90
5.4 O Novo CÓDIGO FLORESTAL E A ANISTIA.....	93
6- AS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADIS.....	99
6.1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS DAS ADIS	99
6.2 ADI Nº 4901 – RESERVA LEGAL	100
6.3 ADI Nº 4902 – ANISTIA AOS CRIMES AMBIENTAIS	104
6.4 ADI Nº 4903 – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	105
7 - CONCLUSÃO	110
REFERÊNCIAS.....	114

1.Introdução

A proteção das florestas, dos recursos hídricos e das áreas especialmente protegidas é um dos temas mais comentados pela população global, até mais que o próprio crescimento econômico e financeiro, uma vez que o crescimento da espécie humana, o crescimento econômico e o financeiro dependem do saneamento do Planeta e da administração inteligente dos recursos naturais. O Brasil, por ter a segunda maior área de florestas do mundo, tem uma maior incumbência em preservar e proteger as nossas florestas, garantindo que o crescimento econômico não sobreponha a esse consagrado princípio constitucional.

A efetiva proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é um meio de preservá-lo, conservá-lo, garantindo, assim, um desenvolvimento sustentável e uma essencial qualidade de vida à presente e às futuras gerações, conforme, aliás, prevê a Constituição Federal de 1988 ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Para isto, a criação de leis é uma forma de garantir a observância de vários princípios do Direito Ambiental, bem como a política nacional do meio ambiente que garantirá a proteção de direito indisponível pertencente a toda coletividade.

No entanto, é importante observar que o Estado não é proprietário do meio ambiente, mas um gestor, portanto o interesse público é supremo sobre o particular.

O novo Código Florestal, fruto de acordos políticos, trouxe inovações, como por exemplo, a possibilidade de exploração econômica de áreas protegidas, a anistia a proprietários rurais de multas e sanções previstas na legislação anterior e o controle das áreas de Reserva Legal por meio do Cadastro Ambiental Rural – CAR.

A Constituição da República (1988) alinhada com a evolução no âmbito do direito constitucional alienígena em matéria de proteção ambiental, consagrou um capítulo próprio à proteção do meio ambiente. Assim, em seu

artigo 225 estabeleceu um conjunto de princípios e regras para proteção e preservação ambiental, erigindo, assim, um princípio constitucional que ordena a todos o dever de garantir e tutelar o meio que nos cerca, assegurando não só a sobrevivência dos seres vivos, mas também a própria vida das gerações presentes e futuras.

O homem é o único capaz de garantir a sustentabilidade do Planeta, já que, com suas ações e omissões, pode romper os movimentos e as forças produzidos espontaneamente pela natureza e modificar os mecanismos reguladores que, em condições normais, mantêm ou renovam os recursos naturais e a vida na Terra.

A Carta Magna além de determinar ao Poder Público a incumbência de proteger a fauna e a flora, em seu art. 225, § 1º, VII, também veda as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Dessa forma, é preciso avaliar se as mudanças com relação às áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente no Novo Código Florestal trarão benefícios ao meio ambiente, levando-se em consideração o princípio da proibição do retrocesso, buscando-se, assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e evitar os danos já conhecidos.

Isto ocorre porque o meio ambiente equilibrado é assegurado pela Constituição Federal como um direito fundamental da terceira geração, já que inteiramente relacionado com o direito constitucional à vida das presentes e futuras gerações.

Note-se, no entanto, não haverá tanta doutrina sobre o tema em comento, pois a lei é relativamente nova, o que justificou a pesquisa pretendida.

Inicialmente, é necessário ser feita, mesmo que brevemente, uma abordagem sobre o direito fundamental ao meio ambiente, para, em seguida tratar do princípio da vedação ao retrocesso. Após, analisar-se-á a proteção florestal no Brasil e os espaços especialmente protegidos, destacando a evolução histórica legislativa da área de preservação permanente e a Reserva Legal. Finalmente, serão tecidas considerações sobre o mínimo existencial

ecológico e a proibição do retrocesso no Novo Código Florestal e, por fim, o Novo Código Florestal e as alterações das áreas de proteção. Antes das conclusões, serão citadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelo Ministério Público Federal como estudo de caso sobre o retrocesso no Novo Código Florestal.

Neste momento, lida-se com a real possibilidade de retrocessos legislativos e, portanto, retrocessos existenciais, afetarem a sobrevivência não de um grupo social, ou de uma determinada comunidade política, senão os rumos da existência de toda a humanidade, em maior ou menor grau.¹

De acordo com o doutrinador José Reinaldo de Lopes, “O primeiro passo para um trabalho jurídico interessante é, pois, o problema. E a maneira mais prática de determinar o problema é transformar sua inquietação em uma pergunta a ser respondida”.²

Seguindo o ensinamento, o trabalho terá como escopo desenvolver argumentos que busquem averiguar “em que medida as modificações trazidas pelo Novo Código Florestal, no que diz respeito às áreas de reserva legal e as áreas de preservação permanente, podem proporcionar um retrocesso na preservação ao meio ambiente”?

Segundo Fred N. Kerlinger, “Um problema é uma questão que pergunta como as variáveis estão relacionadas.”³

Nesse viés, identificando-se as variáveis, quer sejam, o Novo Código Florestal, as áreas de reserva legal, as áreas de preservação permanente, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da vedação de retrocesso, é possível dizer que elas estão relacionadas entre si. As modificações introduzidas no Novo Código Florestal, quanto às áreas de reserva legal e às áreas de preservação permanente, estão relacionadas ao

¹ AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e à Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 211-212.

² LOPES, José Reinaldo de. Regla y compás, o metodologia para um trabajo jurídico sensato. In: COURTIS, Christian. **Obsevar La ley: Ensayos sobre metodologia de La investigacion jurídica**. Madrid: Trotta, 2009, p. 18

³ KERLINGER, Fred N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais. Um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU - Ed. Pedagógica e Universitária LTDA, 1980, p. 35.

princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, uma vez que deveria ter sido respeitado e garantido um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao analisar-se cada variável poder-se-á concluir se o Novo Código Florestal viola o princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental consagrada pela constituição.

Diante disto, a hipótese será à proibição de retrocesso nos níveis do direito fundamental à sadia qualidade de vida, diretamente relacionada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como o estudo tem por objetivo discorrer se as mudanças introduzidas pela Lei 12.651 de 2012 violam o princípio do retrocesso no que diz respeito às áreas de reserva legal e às áreas de preservação permanente, pretende-se, para tanto, partindo de uma perspectiva teórica, por meio de acervo bibliográfico, artigos, estudos e, possivelmente, jurisprudência⁴ sobre vedação de retrocesso, controle de constitucionalidade ambiental e novo código florestal, fazer uma análise sobre o meio ambiente como um direito fundamental e o princípio da vedação de retrocesso e o mínimo ecológico, em que será enfocado um conceito sobre a reserva legal e as áreas de preservação permanente e sua importância.

Nas pesquisas documentais, consistentes em textos escritos, serão consideradas “as fontes primárias ou secundárias”.

Dito isso, o estudo apresentado pela Academia Brasileira de Ciência e a Sociedade Brasileira para o Progresso das Ciências⁵ servirá também de fonte para o trabalho, já que demonstra os prejuízos ambientais decorrentes das alterações legislativas e o contexto em que foi realizado. Pois, conforme CELLARD, “uma boa compreensão do contexto é, pois, crucial, em todas as

⁴ Ao serem utilizadas as decisões que surgirem sobre o tema com fonte de dados será evidente o uso de valores e preconceitos registrado no processo “E no caso do discurso dos juizes, é possível perceber, ainda por trás dos efeitos da retórica da autonomia, impessoalidade e universalidade, que suas falas expressam um grupo social que também opera uma série de representações próprias e que tem especificidades de acordo com a trajetória de carreira de cada um.” OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SILVA, Virginia Ferreira da. **Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. Sociologias**. Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, p. 250.

⁵ Grupo de Trabalho do Código. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e Academia Brasileira de Ciências – ABC. **Florestal O Código Florestal e a Ciência. Contribuições para o diálogo**. São Paulo: SBPC, 2011, p. 43.

etapas de uma pesquisa documental, tanto no momento da elaboração de um problema, da escolha das pistas a seguir para descobrir as principais bases de arquivos, quanto no momento da análise propriamente dita”.⁶

No que diz respeito à jurisprudência, cumpre ressaltar que existem três ações diretas de inconstitucionalidade que discutem as irregularidades e o descumprimento a preceitos constitucionais no Novo Código Florestal, principalmente, quanto às áreas de reserva legal e às áreas de preservação permanente. São elas:

- Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 4901 que questiona os dispositivos que tratam da redução da reserva legal (em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal), da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água, tratamento de esgoto, exploração de energia elétrica e implantação ou ampliação de ferrovias e rodovias, da possibilidade de compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas, da permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal e da consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações dos percentuais de reserva legal.

- Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 4902 questiona os artigos relacionados à permissão de novos desmatamentos sem a recuperação das áreas já realizadas irregularmente, à anistia de multas e outras medidas que desestimulariam a recomposição da vegetação original.

- Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 4903 em que se questiona a redução da área de reserva legal.

As ações apontam os prejuízos ambientais decorrentes das alterações legislativas e buscam demonstrar que o Novo Código Florestal é um retrocesso em matéria ambiental, pois torna frágil o regime de proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos.

Como a Lei em questão é de 2012, ainda não existem decisões terminativas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal para compor o banco de

⁶ CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean; et all. **A pesquisa qualitativa – enfoques epistemológicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008, p. 300.

dados. Portanto, o marco final da pesquisa será delimitado com o julgamento das ADI citadas, conforme nos orienta BOTTINI.⁷

Como não haverá pesquisa de casos, já que a amostragem teria que ser com base em muitos exemplos e de várias regiões do país, cientificamente ou tecnicamente, não se poderá demonstrar o quanto afetará o meio ambiente a diminuição das áreas de reserva legal e a preservação permanente. Portanto, as hipóteses avultadas terão como base, inicial, preconceitos que serão provados ou rebatidos em fundamentos teóricos, baseados na Constituição, na doutrina e na legislação sobre o caso.

Assim para evitar o risco de chegar-se a uma conclusão de êxito, apenas com base em um ou dois estudos de caso, com o intuito apenas de libertar do preconceito, o estudo será teórico.⁸

Apesar de a pesquisa não ser empírica, as teorias apresentadas poderão ser refutadas com base nos pressupostos constitucionais, principalmente, quanto à preservação e à proteção ao meio ambiente consagradas pela Constituição Federal.

Não se tem a intenção, com o presente estudo, de eliminar controvérsias, mas sim fazer uma abordagem ao problema, já que ele nem sempre será visível hoje, no presente, contudo, no futuro, quando do surgimento das futuras gerações, cuja preocupação também é nossa em razão do dever geral de solidariedade com a humanidade, conforme preceitua o artigo 3º, inciso I e artigo 225, *caput* da Constituição Federal, impondo-se ao Estado e aos particulares o dever de auto-restrição no livre exercício da autonomia da vontade.⁹

⁷ BOTTINI, Pierpaolo Cruz *et all.* **O princípio da insignificância nos crimes contra o patrimônio e contra a ordem econômica: análise das decisões do Supremo Tribunal Federal.** In: OLIVEIRA, Fabiana Luci de (Org). **Justiça em foco: estudos empíricos.** Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 156-157.

⁸ POPPER, Karl. **O Mito do Contexto.** Em defesa da ciência e da racionalidade. Lisboa, Edições 70, 1996, p. 113-114.

⁹ AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira.** In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 211-212 e 213.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO

2.1 Conceito de Direito Ambiental

Inicialmente, urge tecer breves considerações sobre o conceito de direito ambiental.

Para os doutrinadores Sérgio Ferraz e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a disciplina deveria se chamar “Direito Ecológico”, sendo que para o primeiro é “o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos organicamente estruturados, para assegurar um comportamento que não atente contra a sanidade mínima do meio ambiente” e o segundo conceituou “como conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenham por fim a disciplina do comportamento relacionado ao meio ambiente”.¹⁰

Já o professor Tycho Brahe Fernandes Neto conceituou Direito Ambiental como o “conjunto de normas e princípios editados, objetivando a manutenção de um perfeito equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente”.¹¹

Na visão de Paulo Affonso Leme Machado, “o Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente”.¹²

Por sua vez, define o doutrinador José Afonso da Silva, como um conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente.¹³

¹⁰ FERRAZ, Sérgio, NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito Ecológico: perspectivas e sugestões**. Revista da Consultoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul 2/44, 1972, n.4. apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17^a ed. p. 52.

¹¹ NETO, Tycho Brahe Fernandes. **Direito Ambiental – Uma necessidade**. p.15. apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17^a ed. p. 53.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17^a ed. p. 54.

Na concepção de Fabrício Wantoil Lima, direito ambiental:

“É um ramo que regula as relações entre homem e meio ambiente, visando o surgimento de um modelo societário; também considera homem e natureza como um todo, que se desenvolverá de maneira sustentável, respeitando seus limites, pois ambos formam um elemento único. O homem está inserido na natureza e preservando-a, estará preservando a própria espécie”.¹⁴

Conclui-se, assim, que uma área do direito que estabelece diretrizes, normas e princípios que buscam a proteção e a preservação do meio ambiente, tendo em vista a influência do homem nesse meio.

Existem, ainda, outras nomenclaturas para designar essa disciplina jurídica, como por exemplo, Direito do Ambiente que é definido por Édis Milaré como “o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”. Acrescenta, ainda, que o objetivo do Direito ambiental é conservar a vitalidade, a diversidade e a capacidade de suporte do planeta Terra, para que as presentes e futuras gerações possam usufruir.¹⁵

Já o meio ambiente, pode ser conceituado por nossas leis. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente define como

o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3, I) e ainda como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. (art. 2, I).¹⁶

¹³ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed., atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 45.

¹⁴ LIMA, Fabrício Wantoil. **Manual de Direito Ambiental**. 1ª ed. São Paulo: Leme, 2014. p. 31-32.

¹⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 255-256.

¹⁶ BRASIL. Lei n° 6.938/81, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em 29/01/2015.

2.2 Gerações¹⁷ e Direito Ambiental

Em razão da constante mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, fala-se da existência de três gerações de direitos, havendo, ainda, quem defenda a existência de quarta, quinta e sexta gerações.¹⁸

O direito ambiental, dentro da classificação de direitos de geração, é considerado como um direito de terceira geração ou dimensão. Pode-se afirmar que essa classificação de gerações de direitos fundamentais relaciona-se aos direitos do homem e aos diferentes modelos de Estado, por sucessivas formas históricas de sua concretização.

Esses novos direitos ou direitos de geração são, assim, estudados, por ser a realização dos direitos humanos através da história, nascidos com a evolução dos modelos de Estado e dos direitos individuais. A cada demanda social, compreendida aqui como, políticas, sociais, econômicas, morais, jurídicas e ambientais, imediatamente, o direito se ajusta aos novos tempos.

Estabelece-se a distinção entre gerações de direitos fundamentais apenas com o propósito de situar as diferentes épocas em que esses direitos surgem como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Um direito não suplanta outro, mas soma-se, persistindo o anterior válido.¹⁹

Os direitos de primeira geração surgiram com o modelo do Estado Liberal, cuja origem se deu no século XVII, com o pensamento liberal, bem como no século XVIII, com a explosão do liberalismo econômico. Pode-se citar como princípios básicos do liberalismo a defesa da propriedade privada, a Liberdade econômica (livre mercado), a mínima participação do Estado nos

¹⁷ Existem críticas contra o termo “gerações”, uma vez que esse, segundo a doutrina, passa a ideia de alternância e não complementariedade, retirando o caráter de um processo cumulativo. (SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p.45.). Entretanto, optou-se por perfilar o termo “geração” por entender que é um espaço de tempo em que se transmite a ideia de complementariedade, de evolução de uma fase para outra, em que é possível acumular o que já foi alcançado.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 45.

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 138.

assuntos econômicos da nação, a igualdade perante a lei (estado de direito), ou seja, os direitos das liberdades individuais.

Busca-se a consagração desses direitos sem a intervenção estatal.

Posteriormente, surgiram os direitos de segunda geração, já no Estado Social. Nesse momento histórico, buscou-se o clamor social pelas garantias e pelo cumprimento dos direitos sociais. O Poder Público passou a desempenhar importante tarefa na vida econômica, social e cultural com a prestação de bens e serviços.

São exemplos de direitos de segunda geração, direito ao trabalho, à segurança social, à educação, à saúde, direitos advindos não da abstenção do Estado, mas da sua intervenção para garantir e fazer cumprir os direitos sociais, por meio de sua função administrativa.

No Estado Pós-Social, além das mudanças no modelo político, econômico, elas se operaram na proteção jurídica individual, introduzindo-se a proteção ao meio ambiente e à qualidade de vida (titularidade transindividual), à informática e às novas tecnologias, à preservação ao patrimônio genético, entre outros. Surgiram, assim, os direitos de terceira geração ou direitos de fraternidade ou de solidariedade.

É o retorno a vertente garantista dos direitos fundamentais contra as agressões do Poder Estatal, sem deixar de lado a dimensão social desses direitos.

Assim, percebe-se que, ao logo do tempo, os direitos que vão surgindo não extinguem os anteriores e nem os substituem, mas constituem-se sucessivos aprofundamento e desenvolvimento dos direitos do homem, formando-se as gerações de direito.²⁰

Portanto, os “novos direitos”, dentre os de “terceira geração”, no direito fundamental são o princípio que mais tem merecido destaque, uma vez que consubstanciado na dignidade da pessoa humana e na segurança jurídica.

²⁰DAIBERT, Arlindo. **Notas sobre proteção ambiental e Direito de Propriedade no Direito brasileiro**. In: DAIBERT, Arlindo (Org.). *Direito ambiental comparado*, Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 22.

Dessa forma, a base dos direitos fundamentais é a dignidade da pessoa humana, não o homem abstrato, mas a pessoa humana concreta e em diferentes circunstâncias ou situações da vida.²¹

Dentre todos os direitos, a questão ambiental é a que mais tem chamado a atenção, pois esse novo direito é “um ramo do conhecimento jurídico especializado que mira o social e o ambiental unitariamente, intentando promover, regular e controlar o percurso da atividade humana, com o objetivo de assegurar a manutenção das condições de vida no planeta”.²²

2.3 Caracterização do direito fundamental ao meio ambiente

No que diz respeito ao elenco constitucional de direitos fundamentais, é certo não ser ele taxativo e, por isso, permite o ingresso no texto constitucional de novos direitos.

Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de não estar no rol dos direitos fundamentais previstos no artigo 5º, da Constituição Federal é um direito fundamental, já que o próprio parágrafo 2º deste artigo não torna taxativo esse rol, permitindo que outros princípios²³ adotados pela Constituição Federal também sejam considerados como direitos e garantias fundamentais.

Além disso, ao analisar-se o artigo 5º, pode-se observar que o direito à vida é considerado como um direito fundamental. Mas que vida seria essa? Uma vida vivida com dignidade é claro, conforme prescreve a própria

²¹ DAIBERT, Arlindo. op.cit. p.30.

²² ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 256.

²³ Princípio é o alicerce ou fundamento do Direito. (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17ª ed. p. 57) “Como ensina Gomes Canotilho, “os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fáticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à ‘lógica do tudo ou nada’), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra, Livraria Almedina, pg. 1034-1035 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17ª ed. p. 57.

Constituição Federal em seu artigo 1º, III, um dos princípios fundamentais da República.

Ou ainda, quais seriam os valores mínimos fundamentais para uma vida com dignidade? Por óbvio, a subjetividade dessa questão importaria diferentes respostas. Portanto, a própria Carta Magna seria o melhor caminho para chegar-se a uma definição comum e, de certo modo, assegurada.

A educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a segurança, o lazer, entre outros direitos básicos são indispensáveis para se gozar uma vida digna. Mas, será que se poderia dar efetividade aos direitos fundamentais da pessoa humana sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado?

Além disso, como se poderia promover o bem de todos, um dos objetivos da República Federativa do Brasil (inciso IV, do artigo 3º CF), em um meio ambiente escasso e desequilibrado?

Novamente só se pode chegar à mesma conclusão, a de que para alcançar-se essa vida digna e promover o bem de todos, a Constituição também estabelece ser necessário um ambiente ecologicamente equilibrado, já que essencial à sadia qualidade de vida. Portanto, como não associar o meio ambiente a um direito fundamental!?

Portanto, como dito alhures, os direitos e as garantias expressos na Constituição Federal não excluem outros decorrentes dos princípios adotados pela própria Carta Magna. Na esfera ambiental, pode-se encontrar diversos princípios que a embasam, entre eles, o princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no artigo 225 da Carta.²⁴

Como bem lembra Antônio Herman Benjamin, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se esgota no *caput* do artigo 225, representando neste artigo um direito autônomo e genérico, “a mãe de todos os direitos ambientais da Constituição brasileira”. No decorrer do texto constitucional, pode-se encontrá-lo como “direito-reflexo (proteção da saúde, do trabalhador etc)” ou “como preceito normativo de apoio a ele (p. ex., a

²⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

função ecológica da propriedade rural, no art. 186, II, já referida)”. E mais, os fundamentos do art. 225 ligam-se à própria proteção à vida e à saúde, “à salvaguarda da dignidade da pessoa humana e à funcionalização ecológica da propriedade”.²⁵

Do ponto de vista ecológico, o princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consubstancia-se na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, isto é, ter direito a que não se desequilibre significativamente o meio ambiente.²⁶

E para que esse equilíbrio seja alcançado não é preciso a obtenção de uma situação de estabilidade absoluta, em que nada se altere. A estabilidade do meio ambiente é definida dentro de cada ecossistema, onde cada espécie tem sua população definida, ao longo do tempo e, de acordo, com as condições do meio em que vivem.²⁷

O equilíbrio ecológico, nas palavras de Gilberto Giovanetti e Madalena Lacerda,

é o estado de equilíbrio entre os diversos fatores que formam um ecossistema ou *habitat*, suas cadeias tróficas, vegetação, clima, microorganismos solo, ar, água, que pode ser desestabilizado pela ação humana, seja por poluição ambiental, por eliminação ou introdução de espécies animais e vegetais.²⁸

Chama a atenção, entretanto, a definição dada por José Afonso da Silva, segundo a norma constitucional:

“O “ecologicamente” refere-se, sim, também à harmonia das relações e das interações dos elementos do habitat, mas deseja especialmente ressaltar as qualidades do meio ambiente mais favoráveis à qualidade da vida. Não ficará o homem privado de explorar os recursos ambientais, à medida que isso também melhora a qualidade da vida humana; mas não poderá ele, mediante tal exploração, desqualificar o meio ambiente de seus elementos essenciais, porque isso importaria desequilibrá-lo e, no futuro, implicaria seu esgotamento. O que a Constituição quer evitar, com o

²⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 124.

²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17^a ed. p. 58.

²⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *op. cit.* p. 58.

²⁸ GIOVANETTI, Gilberto e LACERDA, Madalena. **Melhoramentos Dicionário de Geografia**. São Paulo, Melhoramentos, 1996, pg. 70 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17^a ed. p. 130.

emprego da expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, é a ideia, possível, de um meio ambiente equilibrado sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio”.²⁹

O direito ambiental não busca estancar o meio ambiente e suas permanentes e comuns transformações, que ocorrem há milhões de ano, mas sim assegurar que o sistema dinâmico de equilíbrio, em que se processam os fenômenos naturais, seja conservado para que a natureza siga seu próprio curso.³⁰

Paulo Affonso Machado complementa que “Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado”.³¹

Dessa forma, percebe-se que a dignidade da pessoa humana está consubstanciada na vida, direito fundamental, que somente pode ser garantido com a preservação do meio ambiente. O homem necessita de um meio ambiente sadio para viver com dignidade, que “só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não-poluído”.³²

O sentido fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é tão evidente na Carta Magna que o dever de proteção é do Poder Público, como um todo, e da coletividade. Estabelece-se, ainda, que esse dever de proteção se dará em benefício das presentes e futuras gerações.

Neste sentido, percebe-se que a norma prevista no artigo 225, da CF dispõe um princípio universal, pois todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, todos³³ são destinatários da norma, o que

²⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual À Constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 838.

³⁰ BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 127-128.

³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *op. cit.* p. 31.

³² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17ª ed. p. 131.

³³ “Todos” de acordo com Antônio Herman Benjamin, corresponde a qualquer pessoa residente ou não no País, sem que haja ofensa à soberania, “pois é interpretação oriunda da visão

o torna tal direito decorrente desse princípio adotado pela Constituição Federal.³⁴ É importante lembrar que o princípio já havia sido adotado na Constituição Portuguesa como um direito-dever fundamental,³⁵ bem como na Espanhola,³⁶ bases da nossa Constituição.

Neste diapasão, o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado é uma “extensão do direito à vida e da proteção contra qualquer privação arbitrária da mesma”.³⁷

Já o princípio do direito à sadia qualidade de vida está diretamente relacionado à saúde dos seres humanos, quando se leva em consideração não apenas a inexistência de doenças diagnosticadas, mas também se os elementos da natureza, como água, solo, ar, flora, paisagem e fauna estão em estado de sanidade e de uso próprios a saúde.³⁸

Assim, o meio ambiente ainda está diretamente conectado ao direito à ‘vida saudável e de qualidade’³⁹, ou seja, sem aquele, esse se torna precário, uma vez que um meio ambiente degradado e em risco trará prejuízos à saúde. Tanto é que a própria Constituição estabelece, como exemplo, que cabe ao Sistema Único de Saúde fiscalizar e inspecionar água própria para o consumo (art. 200, VI), bem como colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (art. 200, VIII).

Neste compasso, consoante elucida José Afonso da Silva, “a proteção do meio ambiente constitui um dos instrumentos de proteção da

holística e universalista do meio ambiente, amparada nos tratados internacionais, ao longo dos anos, celebrados e ratificados”. Tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana. BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 125.

³⁴ CRUZ, Branca Martins da. **Importância da Constitucionalização do Direito ao Ambiente**. In: BONAVIDES, Paulo. MORAES, Germana. ROSAS, Roberto. (orgs.) **Estudos de Direito Constitucional. Em homenagem a Cesar Asfor Rocha. Teoria da Constituição, Direitos Fundamentais e Jurisdição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 202.

³⁵ **Artigo 66.º (Ambiente e qualidade de vida). 1.** Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. (**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA**, 25 de Abril de 1976.).

³⁶ Artigo 45 I- Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. **CONSTITUCION ESPAÑOLA**, 27 de Diciembre de 1978.

³⁷ LIMA, Fabrício Wantoil. **Manual de Direito Ambiental**. 1ª ed. São Paulo: Leme, 2014. p. 60.

³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit. p. 61

³⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 123.

saúde, do bem-estar e da qualidade de vida da população”. Conclui, ainda, que é possível afirmar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está embutido no direito à saúde.⁴⁰

A Organização das Nações Unidas, anualmente, faz um levantamento sobre o desenvolvimento humano, onde se estudam, entre outros, três indicadores: educação, renda e saúde.

Aqui, é possível destacar, como exemplo, a atual preocupação com as olimpíadas no Rio de Janeiro. Países que irão participar fazem estudos diários sobre o estado da água onde seus atletas terão que competir, já que esse elemento da natureza está diretamente relacionado à sanidade da população.

Em todas as vertentes, percebe-se que o direito ao meio ambiente

é um direito fundamental da pessoa humana, como forma de preservar a ‘vida e a dignidade das pessoas’ – núcleo essencial dos direitos fundamentais, pois ninguém contesta que o quadro da destruição ambiental no mundo compromete a possibilidade de uma existência digna para a Humanidade e põe em risco a própria vida humana.⁴¹

Como bem destaca o doutrinador Arlindo Daibert: “Um direito constitucional explícito e estabelecido sem reservas ou contenções, não pode ser negado pela desinteligência do legislador infraconstitucional ou pelo arcaísmo das interpretações ultrapassadas”.⁴²

Pode-se, ainda, conforme ensina Antônio Herman Benjamin, justificar por três fatores a fundamentalidade desse direito. O primeiro, em razão da estrutura normativa do tipo constitucional que define que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴³; o segundo se dá em razão do §2º do art. 5º não tornar o rol de direitos e garantias fundamentais

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual À Constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 836.

⁴¹ MIRRA, Álvaro L. V. **Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil**. RT 706/7, São Paulo Ed. RT, agosto/1994 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 129.

⁴² DAIBERT, Arlindo. **Notas sobre proteção ambiental e Direito de Propriedade no Direito brasileiro**. In: DAIBERT, Arlindo (Org.). **Direito ambiental comparado**, Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 154.

⁴³ BRASIL. Art. 225, caput da Constituição Federal de 1988.

exaustivo e o terceiro por salvaguardar o direito à vida, em razão de sua base ecológica.⁴⁴

Nesta linha, os direitos fundamentais, nos dizeres de José Rubens Morato Leite, “servem à proteção e à materialização de bens considerados importantes para a comunidade”.⁴⁵

Assim, pode-se afirmar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, já que visa à proteção do direito à vida, o que enseja uma responsabilidade social do Estado e da coletividade, pois é uma condição imprescindível para assegurar o futuro da humanidade.

Corroborando tal entendimento, Celso Antônio Pacheco Fiorillo ressalta que a Constituição Federal determina que a preservação dos bens ambientais definida em seu artigo 225 deve estar em harmonia com os fundamentos previstos em seu artigo 1º e com os objetivos do artigo 3º, já que como princípios constitucionais são destinados a interpretar o direito ambiental.

⁴⁶

Portanto, qualquer ato normativo que disponha sobre o meio ambiente, bem como sobre as áreas de proteção legal deve ter como base a Constituição Federal, não podendo contrariá-la.

Neste sentido, seria, por conseguinte, irrevogável, já que representaria uma cláusula pétrea e indisponível. Além disso, por se tratar de um direito fundamental, vinculam o exercício das atividades do Legislativo, Executivo e do Judiciário na busca de sua efetivação, em razão de sua “primariedade, ou seja, nenhum agente público ou privado poderia tratá-lo como subsidiário ou acessório”.⁴⁷

⁴⁴ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 122, 2012.

⁴⁵ LEITE, José Rubens Morato. **Sociedade de Risco e Estado**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 215.

⁴⁶ FORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13 ed. Saraiva, 2012. p. 129.

⁴⁷ BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens

Como visto, os direitos fundamentais vêm surgindo de geração em geração e, assim, essa evolução nem sempre se processa por meio da positivação desses “novos” direitos fundamentais no texto constitucional, mas por uma transmutação hermenêutica e da criação jurisprudencial.⁴⁸

Neste contexto, o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente na Constituição Federal do Brasil pode ser visto em inúmeras decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em destaque nos julgamentos do RE 134.297-8/SP e do MS 22.164/SP⁴⁹. Neste último julgamento, o STF reconheceu expressamente a definição constitucional do direito fundamental ao meio ambiente, constituindo-se pela representação objetiva da necessidade de se protegerem valores e objetivos associados ao princípio da solidariedade. Reforçou-se, ainda, que, em razão desse princípio, a responsabilidade de proteção do meio ambiente é do Estado e da coletividade.

Se não fosse considerado como um direito fundamental, poder-se-ia também concluir que seria apenas uma opção discricionária tanto do administrador como da coletividade preservá-lo e protegê-lo. Afinal, está expresso que é dever da coletividade e do Poder Público defendê-lo e preservá-lo contra qualquer ato que atente contra o meio ambiente.

Há mais, o direito fundamental tem como característica a historicidade, já que decorre de conquistas por lutas dos povos, universalidade, pois é dirigido a toda a população, irrenunciabilidade, visto que o povo não poderá dispor desse direito, inalienabilidade⁵⁰ não pode ser vendido,

Morato. (Org.) Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 119.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 53.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 134297-8/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ: 22.09.1995. Disponível em: [HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 03.02.2014. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22164-0/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ: 17.11.1995. Disponível em: [HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 03.02.2014.

⁵⁰ “Inalienabilidade, na medida em que, por ser de exercício próprio, é indelegável, intransferível e inegociável, pois ostenta titularidade pulverizada e personalíssima, incapaz de apropriação individual – afinal, cuida-se para usar expressão da civilística tradicional, de *extra commercium*”. BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE,

limitabilidade, porque são direitos relativos que, mediante o juízo da ponderação e da proporcionalidade, podem ceder a outro princípio e à imprescritibilidade, visto que não prescrevem pelo não exercício.⁵¹ Além disso, sua validade e sua eficácia não são afetadas em razão da ausência ou escassez de fiscalização e defesa, pois são direitos atemporais, vacinados contra os efeitos jurídicos decorrentes.⁵²

Acrescenta-se, ainda, que bens não podem ser usufruídos por todos e a própria Carta Magna afirma que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo, portanto, devendo ser o mesmo protegido e preservado para que não se torne escasso, garantindo a realização de um direito considerado como fundamental.

Dessa forma, os direitos relacionados à dignidade da pessoa humana não podem ser escassos, sob pena de não se estar cumprindo um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido, ainda, no princípio 1º da Declaração de Estocolmo/72, que assim define:

“O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.⁵³

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador” ratificada em 08 de agosto de 1996 pelo Brasil, prevê em seu artigo 11 que “Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a

José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 119.

⁵¹ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquemático**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. p. 24.

⁵² BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 119.

⁵³ **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc> Acesso obtido em 23/10/2015.

contar com os serviços públicos básicos”. E, ainda, que “Os Estados Partes promoverão a proteção, a preservação e o melhoramento do meio ambiente”.⁵⁴

Portanto, nossa Constituição ao prever o direito fundamental ao meio ambiente, o fez influenciada pela evolução legislativa de outros países, como Portugal e Espanha, que aderiam à mesma linha de pensamento, exigindo um direito ao meio ambiente sadio. Não podia o Brasil, dono de um verdadeiro espaço de verde, aqui se incluindo as florestas e áreas verdes protegidas, deixar de estabelecer a proteção e a preservação de um direito essencial vital e, portanto, fundamental.

Tanto é que, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, surgiu a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, onde se reafirmou em seu primeiro princípio que os seres humanos têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.⁵⁵

E como viver em um ambiente sadio se não houver equilíbrio? Se não houver uma determinação de que ele deva ser preservado e protegido? Se não fosse fundamental, tanto a coletividade como o Poder Público se engajariam para protegê-lo?

Neste ínterim, além de um direito fundamental, é um dever fundamental o de preservar e cuidar do meio ambiente, pois sem ele parece que o constituinte quis deixar claro que não se conseguirá obter uma vida sadia e digna. É possível afirmar que sem ele não haveria vida, não haveria saúde, pois faltariam os recursos vitais para a subsistência dos seres vivos.

Mediante isso, pode-se afirmar, com as sábias palavras de Antônio Herman Benjamin, que

Além da instituição desse inovador “dever de não degradar” e da ecologização do direito de propriedade, os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental⁵⁶, em pé de igualdade (ou

⁵⁴ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-52.htm> > Acesso obtido em 23/10/2015.

⁵⁵ Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992 Obtida no site: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> > em 23/10/2015.

⁵⁶ BRANDL, Ernst; BUNGERT, Hartwin. *Constitutional entrenchment of environmental protection: a comparative analysis of experiences abroad*. *Harvard Environmental Law Review*, v. 16, p 8-9, 1992 *apud* BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE,

mesmo, para alguns doutrinadores em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição, entre os quais se destaca, por razões óbvias, o direito de propriedade.⁵⁷

Assim, como dito alhures, o elenco de direitos fundamentais previstos na Constituição Brasileira não é taxativo, comportando, por conseguinte, novos direitos. Assim, é possível ver que não só a jurisprudência reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, mas também a doutrina, permitindo colocar o meio ambiente acima de outros direitos que com ele concorram. Entre eles, destacam-se Antônio Herman Benjamin⁵⁸, José Rubens Morato Leite, Édis Milaré, Patrick de Araújo Ayala, Paulo Gustavo Gonet Branco⁵⁹, Vladimir Polizio Júnior e, ainda, como um direito à vida.

Por fim, e como bem ressalta Vladimir Polizio Júnior,

Da leitura do *caput* do art. 225 se apercebe a preocupação do constituinte de 1988 em estabelecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitua direito de todos, não apenas para a geração presente, mas também para as que virão. Isso significa que os direitos ambientais são direitos fundamentais. A consequência jurídica dessa situação é que o direito ao meio ambiente equilibrado constitui verdadeiro direito humano e, como tal, é atingido pelo disposto no §3º do art. 5º da CF, que estabelece: “Os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Em outras, tratados e convenções internacionais sobre matéria ambiental devidamente aprovados pelo Congresso Nacional, nos termos do dispositivo constitucional, equivalem a emendas à Constituição.⁶⁰

Nos dizeres de Édis Milaré, o direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida.⁶¹

José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p 93.

⁵⁷ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 93, 2012.

⁵⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. *op. cit.* p. 117.

⁵⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1ª ed. 2ª tiragem. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 159.

⁶⁰ JÚNIOR, Vladimir Polizio. **Novo Código Florestal – comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2014. p. 9.

⁶¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 258.

2.4 – Princípio da proibição de retrocesso ambiental

Apesar do princípio⁶² da proibição de retrocesso não se encontrar expressamente previsto na Constituição Federal ou em uma legislação, a doutrina já defende exaustivamente a aplicação desse princípio nos direitos humanos e nos direitos sociais.⁶³

Nos textos da doutrina, encontram-se algumas denominações para a ‘proibição de retrocesso’, entre eles, de proibição da regressividade ou vedação da retrogradação⁶⁴, princípio da não-regressão, vedação ao retrocesso ecológico (Frederico Amado), princípio do não retrocesso, entre outras. Neste estudo denominaremos apenas de proibição de retrocesso ambiental.

É fácil constatar, ainda, que a proibição de retrocesso se aplica nas garantias constitucionais dos direitos adquiridos, dos atos jurídicos perfeitos e da coisa julgada. Entretanto, como não há previsão legal, o que deixa à margem sua aplicação em outros princípios constitucionais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado precisa ser constantemente ressaltado

⁶² A palavra princípio, aqui mencionada, pode ser entendida como uma base para a formação de conceitos, de valores, aquilo que é fundamental. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, os princípios jurídicos “são mandamentos nucleares do sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico” (MELLO, C. A. B. de., Curso de Direito Administrativo. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 144). E, ainda, princípios jurídicos, como razões seminais do direito, são orações deônticas colhidas em um discurso fundado na evidência da razão cumulada pela evidência da experiência, valorados desde a racionalidade de uma fundamentação suficiente (que se crê verdadeira) que constrói normas, sempre de modo não exaustivo, informadas pelo resultado dos processos de adaptação e corrigenda das relações inter-humanas havidas num cronotopos social dado, e reativo das formulações ali contextualmente gestadas, com o objetivo primário de integrar, complementar, interpretar ou aplicar uma ordem objetiva de conhecimentos jurídicos, ou um sistema jurídico. (MOLINARO, Carlos Alberto. **Interdição da Retrogradação Ambiental**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília-DF, p. 85.)

⁶³ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 57-58.

⁶⁴ MOLINARO, Carlos Alberto. **Interdição da Retrogradação Ambiental**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 78; BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. p. 55; PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. p. 11; ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, pg. 247. AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. p. 25.

como um direito fundamental, tão defendido na doutrina e na jurisprudência, para que o legislador observe que não pode reduzir o já alcançado.

O princípio da proibição de retrocesso, consoante leciona Ingo Wolfgang Sarlet, implícito no sistema constitucional, deriva do princípio do Estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, principalmente, contra medidas retroativas; do princípio da dignidade da pessoa humana, cuja base é a satisfação e uma vida condigna para todos, em razão da qual nenhuma medida pode ser inferior ao patamar já alcançado; do princípio da máxima eficácia e da efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, em prol da segurança jurídica; das manifestações específicas e previstas na Constituição com a proteção contra medidas de cunho retroativo; do princípio da proteção da confiança, como núcleo do Estado de Direito, que impõe ao Poder Público, como exigência da boa-fé, manter a confiança que lhe foi depositada, garantindo a estabilidade e a continuidade da ordem jurídica já existente; dos órgãos estatais, que em prol da segurança jurídica e da proteção da confiança, devem vincular às imposições constitucionais e aos atos anteriores; vinculação dos órgãos legislativos aos direitos fundamentais e às normas constitucionais, em razão dos quais não poderiam tomar decisões em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte ou revogar atos que tornaram viáveis algum direito, sanando omissões legislativas; e da efetiva progressão da proteção social por parte dos Estados, vedando o retrocesso dos direitos sociais já concretizados.⁶⁵

Nas sábias palavras de André de Carvalho Ramos, a proibição do retrocesso, também denominada como “efeito cliquet” ou princípio do não retorno da concretização, consiste na “vedação da eliminação da concretização já alcançada na proteção de algum direito, admitindo-se somente de aprimoramentos e acréscimos”.⁶⁶

Neste contexto, após definir o meio ambiente como um direito fundamental, outro aspecto indispensável é a configuração de um conteúdo

⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. pp.464-466.

⁶⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 96.

mínimo, o qual deve ser sempre mantido, como lembra Walter Claudius Rothenburg

aquém do qual a restrição ocasionada pela influência de outros direitos fundamentais ou bens constitucionalmente protegidos é intolerável. O próprio significado de um direito fundamental reside nesse conteúdo mínimo, que encerra a essência (perdoado seja o termo de evocação transcendental) do direito e cujo desrespeito acarreta o esvaziamento do âmbito de proteção.⁶⁷

Assim, ainda de acordo com o supracitado doutrinador, o princípio de não retrocesso está vinculado intimamente ao conceito nuclear da teoria geral dos direitos fundamentais e dá conta inclusive do caráter dinâmico do conteúdo mínimo.⁶⁸

Portanto, o princípio da vedação de retrocesso surge como uma forma de preservar o núcleo, a essência de um direito fundamental, garantir o que já foi conquistado, impedindo que ele retroceda aos padrões anteriores.

E esse conteúdo mínimo é encontrado na esfera do direito ambiental, pois sem ele a dignidade da pessoa humana não seria garantida.

Em suma, é a proteção dos direitos fundamentais contra o legislador, guardando íntima ligação com a noção de segurança jurídica.⁶⁹

Ainda na linha de pensamentos do doutrinador Ingo Wolfgang Sarlet, essa segurança jurídica seria a garantia de certa estabilidade das relações jurídicas e da própria ordem jurídica, até mesmo na elaboração e realização de projetos de vida, o que demonstra estreita ligação com a noção de dignidade da pessoa humana, que não estaria respeitada e protegida, se as pessoas fossem atingidas pela instabilidade jurídica, desconfiando o tempo todo das

⁶⁷ ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 256.

⁶⁸ ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 256-257.

⁶⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p.451.

instituições sociais e estatais, deixando de viver com um mínimo de segurança e tranquilidade.⁷⁰

Em linhas gerais, a garantia da proibição de retrocesso tem por escopo preservar o bloco normativo, tanto constitucional como infraconstitucional, já construído e consolidado no ordenamento jurídico, especialmente naquilo em que objetiva assegurar a fruição dos direitos fundamentais, impedindo e assegurando o controle de atos que possam provocar a supressão ou restrição dos níveis de efetividade já existentes dos direitos fundamentais.⁷¹

O retrocesso ambiental é aquele que pode pôr em risco a proteção de um direito fundamental, que vem sendo conquistada e consolidada ao longo do tempo. Não se pode recuar, desfazer de um valor já sabidamente fundamental, para dar lugar a outro, cujo valor é controverso.⁷²

Nas sábias palavras de Canotilho,

uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. ...o princípio em análise limite a reversibilidade dos direitos adquiridos em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana⁷³

E na linha de se resguardar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com o fito de assegurar a dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica, o Tratado da União Europeia, ao consagrar um nível de proteção elevado no domínio do meio ambiente, tendo em vista a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões, o fez para impedir

⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p.452.

⁷¹ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo. Ano 15. n° 58. Abril - junho/2010, p. 56.

⁷² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 276.

⁷³ CANOTILHO, J.J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 3ª. Ed., p. 326.

a redução da proteção comunitária do ambiente, em aplicação ao princípio de retrocesso.⁷⁴

Neste ponto, como o direito ao ambiente é um direito de “cumprimento progressivo”, o princípio do nível elevado de proteção ecológica é a garantia de que, durante a evolução desse direito, não haverá retrocesso ambiental.⁷⁵

Diante da importância fundamental do princípio do nível elevado de proteção ecológica “enquanto princípio conformador da ordem jurídica”, a doutrinadora Alexandra Aragão ressalta que os conflitos que suscitam a intervenção do princípio do nível elevado de proteção ecológica podem ocorrer em três tipos: conflitos de normas, conflitos de interpretações da mesma norma, simples conflitos de interesses.⁷⁶

Em seu estudo, a referida doutrinadora acrescenta que são dois os momentos em que se pode perceber o afloramento do princípio do nível elevado de proteção ecológica: o momento legislativo primário, quando da criação de uma norma e o momento legislativo secundário, quando da revisão de uma norma legal vigente. No primeiro momento, o nível de proteção legal do ambiente deve ser diferente de zero e a preocupação que deve estar sempre presente na legislação que trata do meio ambiente é de adoção de medidas de precaução e prevenção.

Já no momento secundário,

o princípio do nível elevado de proteção ecológica apresenta-se agora sob duas formas: princípio da proibição do retrocesso ecológico (grau mínimo de aplicação do princípio do nível elevado de proteção ecológica legislativo) e princípio do progresso ecológico (grau máximo de aplicação do princípio do nível elevado de proteção ecológica legislativo).⁷⁷

⁷⁴ Artigo 191.o 2. A política da União no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador. **TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA**. Feito em Roma, aos vinte e cinco de Março de mil novecentos e cinquenta e sete.

⁷⁵ ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente na União Europeia**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. (orgs.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 51.

⁷⁶ ARAGÃO, Alexandra. *op.cit.* p. 53.

⁷⁷ ARAGÃO, Alexandra. *op.cit.* p. 56.

Para a supracitada doutora em direito, o princípio da proibição de retrocesso ecológico, “espécie de cláusula *rebus sic standibus*”, coíbe o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados, tanto na legislação de revisão quanto na que revoga, exceto se as circunstâncias de fato se alterarem significativamente, como por exemplo, ausência de perigo de extinção antropogênica.⁷⁸

Na proibição do retrocesso, deve ser garantido um “mínimo existencial ecológico” para que as pessoas possam gozar de uma vida digna, onde do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado decorrem outros direitos fundamentais, como o direito à saúde⁷⁹ e o direito à vida.

Pode-se, ainda, afirmar, de acordo com Antônio Herman Benjamin que o

retrocesso opera tanto no plano da existência (a pura e simples revogação de determinado instrumento) como no plano da eficácia (o debilitamento da força coativa da norma de desenho do instrumento, p. ex. ao se retirar ou dificultar o sancionamento penal e administrativo, ou a responsabilização civil) ou no plano da eficiência (com o aumento dos custos de transação na implementação, dificultando-se ou mesmo inviabilizando-se a fiscalização, p. ex).⁸⁰

Registra-se, também que, segundo o doutrinador Walter Claudius Rothenburg, o princípio da proibição do retrocesso está inserido em duas dimensões, sendo que a

dimensão negativa do princípio do não retrocesso ambiental é evidente. Presta-se ele a proteger o ambiente contra ameaças ou agressões que atinjam o nível atual de proteção jurídica conferida. Nesse sentido, o princípio do não retrocesso ambiental considera o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado principalmente como um direito de defesa. Mas há ainda a dimensão positiva do princípio do não retrocesso, no sentido de promover-se o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, criarem-se condições ambientais adequadas. Percebe-se logo que não está em causa a violação de níveis já adquiridos de proteção ambiental, e sim o estabelecimento de níveis de proteção razoáveis. Não se trata, portanto, de “deixar em paz” o direito ao ambiente, por

⁷⁸ ARAGÃO, Alexandra. *op. cit.* p. 57-58.

⁷⁹ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. p. 25.

⁸⁰ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 68.

meio da proteção contra ameaças ou agressões, mas de “fornecer a paz” ao ambiente, por meio da promoção.⁸¹

Dessa forma, complementa o Ministro Antônio Herman Benjamin o

princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso) [significa] garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.⁸²

Por sua vez, nas sábias palavras do doutrinador Walter Claudius Rothenburg,

O princípio do não retrocesso, segundo o qual o nível de promoção e proteção de um direito não admite diminuição ou enfraquecimento, é uma conquista já sedimentada da teoria dos direitos fundamentais e não lhe prestar a devida atenção constitui por si um retrocesso.⁸³

Assim, o princípio da vedação de retrocesso obriga o Poder Público e a Sociedade a preservarem os direitos fundamentais já adquiridos, promover e proteger, neste caso, o meio ambiente. Esta é uma forma de se garantir o mínimo já conquistado para que uma sociedade possa se organizar, resguardando os direitos essenciais para as futuras gerações, suscitando compromissos entre gerações: “a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos são pactos intergeracionais”.⁸⁴

⁸¹ A dupla dimensão positiva (de promoção) e negativa (de proteção ou defesa) do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e do princípio do não retrocesso. (ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 248.).

⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma), Recurso Especial 302.906/SP, julgado em 26/08/2010.

⁸³ ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 247.

⁸⁴ ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 259.

Essa proteção dos direitos fundamentais já adquiridos contra atos do legislador faz parte da ideia de um Estado de Direito, não retirando do Poder Legislativo sua função e independência, mas uma forma de garantir a segurança jurídica. Até porque, o legislador é a expressão da vontade da sociedade, o que não os tornam déspotas.

O legislador está vinculado às normas constitucionais, não podendo pura e simplesmente desfazer o mandamento do constituinte, eliminando ou suprimindo as normas que concretizam os direitos fundamentais já adquiridos, dentre eles, o do meio ambiente. Deve resguardar, por conseguinte, a proteção suficiente ao meio ambiente, lembrando que as medidas de proteção até agora tomadas devem ser mantidas.

No caso em espécie, as áreas que foram definidas como detentoras de proteção devem permanecer no mesmo patamar já alcançado, pois ali está presente toda uma biodiversidade e um processo ecológico essencial ao equilíbrio daquele local.

O legislador ao diminuir um espaço especialmente protegido, como no caso da reserva legal e da área de preservação permanente, está relativizando o meio ambiente, ou seja, demonstrando que um espaço pode ser ampliado e reduzido a qualquer momento sem que isso traga qualquer prejuízo ao meio ambiente e, conseqüentemente, à dignidade da pessoa humana.

3 - PROTEÇÃO FLORESTAL NO BRASIL

3.1 Relevância da Proteção Florestal

De acordo com o IBGE, o Brasil possuía aproximadamente 516 milhões de hectares cobertos por florestas naturais e plantadas (60,7% do seu território), o que representa a segunda maior área de florestas do mundo. A primeira está na Rússia. Ainda de acordo com o SNIF, desses 463,2 milhões de hectares 456,1 milhões são de florestas nativas e 7,1 milhões de florestas plantadas.

Já a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO afirma que o

Brasil possui a maior extensão de florestas tropical do mundo e aproximadamente 64% (uns 544 milhões de hectares) de seu território tem algum tipo de cobertura florestal. Se estima que a área de florestas naturais com potencial de produção de madeira é de aproximadamente 412 milhões de hectares. Deste total, cerca de 124 milhões de hectares são de domínio público, incluindo, florestas nacionais, reservas indígenas, parques nacionais e outras unidades de conservação. A maior parte dos restantes 288 milhões de hectares são florestas particulares. Dos 412 milhões de hectares de florestas com potencial de produção de madeira, se estima que uns 15% são de áreas de preservação permanente, de acordo com o Código Florestal, tais como margens de rios e nascimento de águas. Portanto, a área de florestas naturais efetivamente disponíveis são de aproximadamente 350.20 milhões de hectares.⁸⁵

Diz o parágrafo 4º do artigo 225 da Constituição Federal,

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Porém, o que poderia ser considerado floresta?

O Sistema Nacional de Informações Florestais – SNIF denomina floresta como “qualquer vegetação que apresente predominância de indivíduos lenhosos, onde as copas das árvores se tocam formando um dossel. Sinônimos populares para florestas são: mata, mato, bosque, capoeira, selva”.

86

Já o artigo 2º da Lei 12.651/2012 classifica floresta, como bem de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

⁸⁵ Texto original: Brasil posee la mayor extensión de bosques tropicales del mundo y aproximadamente el 64% (unos 544 millones de ha) de su territorio tiene algún tipo de cobertura forestal. Se estima que el área de bosques naturales con potencial de producción maderera es de aproximadamente 412 millones de ha. De este total, cerca de 124 millones de ha son de dominio público e incluyen bosques nacionales, reservas indígenas, parques nacionales y otras unidades de conservación. La mayor parte de los restantes 288 millones de ha son bosques privados. De los 412 millones de ha de bosques con potencial de producción maderera, se estima que un 15% son áreas de preservación permanente, de acuerdo con el Código Forestal, tales como márgenes de ríos y nacimientos de aguas. Por lo tanto, el área de bosques naturales efectivamente disponible es de aproximadamente 350,20 millones de há. (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO. Informação obtida no site: <http://www.fao.org/forestry/country/57478/es/bra/> > em março de 2015.

⁸⁶ Sistema Nacional de Informações Florestais – SNIF. Informação obtida no site <http://www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/conhecendo-sobre-florestas> > em 10/12/2015.

Por sua vez, a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 estabelece em seu artigo 17 o conceito de Floresta Nacional como sendo “uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”.

Já a Lei 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas, a conceitua como “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta”. (art. 3º, inciso I).

Os diferentes tipos de formações florestais são classificados pelo IBGE em consonância com seu sistema primário natural, constituído por uma hierarquia de formações florestais, consubstanciados na fitossociologia e estudos ecológicos.

Além do mais, pondera destacar que as florestas podem fornecer bens e serviços essenciais a satisfazerem as necessidades dos homens, tais como, madeiras, fibras, combustíveis, controle de erosão, enchentes, poluição, entre outros.

Por isso, as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, já que essenciais à vida.⁸⁷

Isto porque, conforme bem assevera o doutrinador Paulo Affonso Leme Machado,

conscientes estamos de que sem florestas não haverá água, não haverá fertilidade do solo; a fauna depende da floresta, e nós – seres humanos – sem florestas não viveremos. As florestas fazem parte do ecossistema, onde os elementos são interdependentes e integrados.⁸⁸

Dessa forma, as florestas são de suma importância por sua biodiversidade e pelos serviços ambientais que prestam, tais como, regulação

⁸⁷ Art. 2º do Código Florestal – Lei 12.651, de 25.5.2012 (DOU 28.5.2012).

⁸⁸ **MACHADO**, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 741.

do clima, sequestro de carbono, conservação do solo, manutenção dos ciclos de chuva e conservação dos recursos hídricos.

Deve-se, ainda, destacar que as florestas e as demais formas de vegetação possuem uma função ecológica que deve ser preservada, pois seus recursos têm, como dito alhures, uma importância também de cunho econômico.

Assim, não seria diferente se o Brasil não firmasse o compromisso soberano de preservar suas florestas, como consta no inciso I do parágrafo único, do artigo 1º-A da Lei 12.651/2012.

Entretanto, mesmo assim, atualmente as taxas de desmatamento tem sido frequentes, o que aumenta as preocupações com mudanças climáticas.

3.2 – Histórico Legislativo

O primeiro Código Florestal Brasileiro, decretado por Getúlio Vargas (Decreto 23.793/1934), não possuía objetos de conservação dos recursos naturais, mas apenas de delimitação dos recursos passíveis de exploração industrial. De qualquer sorte, as medidas de proteção acabavam por conservar os recursos naturais e preservar as florestas brasileiras.

O texto desse Código determinava a criação de alguns espaços protegidos e produtivos, quais sejam, florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas modelo, florestas de rendimento e os parques Nacionais, estaduais ou municipais. Todos já eram considerados como bem de interesse comum.

Já a primeira Constituição a considerar a proteção da natureza como um princípio fundamental foi a de 1934, tendo atribuído a competência de forma concorrente aos entes federativos.

Em 1965, foi criado o segundo Código Florestal, pela Lei 4.771, que estabelecia que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do

país. Todavia, essa nova legislação extinguiu as tipologias florestais previstas no Código anterior, substituindo pela criação dos espaços territoriais especialmente protegidos, consubstanciados em parque nacional, floresta nacional, áreas de preservação permanente (APP) e áreas de reserva legal (RL).

Naquela mesma época, cita-se a criação do Código de Caça, Lei n° 5.197/97 e do Código de Mineração, por meio do Decreto-Lei n° 227/67.

Novas modificações sofreram o Código de 1965, mas sempre no intuito de se preservar o meio ambiente, como por exemplo, a Lei 7.511/86 que aumentou as faixas de áreas de preservação permanente situadas ao longo de cursos d'água.

Contudo, foi a Lei n° 6.938/81, concebida pela influência internacional, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que revelou grande preocupação com o meio ambiente, definindo como seu objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, observando-se, entre vários princípios, a manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar e a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas.

Conforme bem salientou o doutrinador Marcelo Abelha Rodrigues,

como o próprio nome já diz, a referida lei criou uma verdadeira Política Nacional do Meio Ambiente, sendo muito mais do que um simples conjunto de regras, mas estabelecendo uma política com princípios, escopos, diretrizes, instrumentos e conceitos gerais sobre o meio ambiente". Acrescentou, ainda, que o próprio conceito de meio ambiente adotado por esta Lei prevê a proteção de "todas as formas de vida."⁸⁹

⁸⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 56-57.

Na supracitada norma, as faixas de preservação permanente passaram a ser denominadas reservas ou estações ecológicas.

Percebe-se, assim, que a preocupação com o meio ambiente passava a ser objeto de atenção do Poder Legislativo e Executivo, mesmo que lentamente, já que se acreditava na inesgotabilidade dos recursos naturais ou na readaptação do próprio meio ambiente após as constantes investidas do homem⁹⁰.

Essa preocupação, por óbvio, não era só do Brasil. Outras Constituições passaram a demonstrar enorme preocupação com o meio ambiente. Entretanto, foram as Constituições Portuguesas (1976) e a Espanhola (1978) que influenciaram a nossa Constituição Federal de 1988, principalmente, na proteção ambiental.

Como bem ressaltou Antônio Herman Benjamin,

o constituinte, no desenho ambiental da Constituição, não trilhou propriamente caminhos desconhecidos; ao contrário, compartilhou o exemplo de outros países – em especial, Grécia, Portugal e Espanha, atrás mencionados – instauradores de um regime constitucional de caráter pós-industrial e pós-moderno.⁹¹

Neste compasso, e, diante da preocupação com o meio ambiente, a Constituição Federal de 1988, ao consagrar em seu artigo 225 o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, criando espaços territoriais especialmente protegidos, trouxe referências à necessidade de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais⁹² (art. 225, §1º, I), bem como à proteção da função ecológica da fauna e da flora (art. 225,

⁹⁰ Homem, aqui definido, como homem - **sm (lat homine)** 1 Ser humano em geral; o homem é um mamífero bípede, dotado de inteligência e linguagem articulada. 2 Indivíduo da espécie humana. 3 Ser humano do sexo masculino. 4 A humanidade. Dicionário Michaelis. Obtido no site <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=homem> em 05/10/2015.

⁹¹ BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 107 e 207.

⁹² No conceito de José Afonso da Silva, “são processos vitais a manutenção das cadeias alimentares, os ciclos das águas, do carbono, do oxigênio, do hidrogênio, do nitrogênio, dos minerais, a produção humana de alimentos, de energia e de materiais orgânicos, inorgânicos e sintéticos com que se fazem vestuários, abrigos e ferramentas. SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 839.

VI). Além de fazer constar do próprio conceito de função social da propriedade a proteção do meio ambiente.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de terceira dimensão, pois coletivo, transindividual, com aplicação imediata e afetado ao uso comum do povo.⁹³

No intuito de regulamentar o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, além de instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação ⁹⁴da Natureza foi editada a Lei 9.985/2000.

Assim, a Constituição Federal consagrou um "dever constitucional geral de não degradação"⁹⁵. Segundo explica o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman Benjamin,

Trata-se de dever constitucional autossuficiente e com força vinculante plena, dispensando, na sua aplicação genérica, a atuação do legislador ordinário. É, por outro lado, dever inafastável, tanto pela vontade dos sujeitos privados envolvidos, como a pretexto de exercício da discricionariedade administrativa, Vale dizer: é dever que, na estrutura do edifício jurídico, não se insere na esfera de livre opção dos indivíduos, públicos ou não. ⁹⁶

As preocupações com o exponencial desmatamento no Brasil e a perda da biodiversidade e, principalmente, em resposta às críticas nacionais e internacionais voltadas à política ambiental brasileira, levaram a promulgação de novas Leis com alterações importantíssimas, tais como ampliação da vedação de corte raso, limitação de novas conversões de florestas para pecuária e agricultura, imposição do manejo florestal sustentável de uso múltiplo, modificação e conceituação de áreas de preservação permanente e reserva legal. (Medida Provisória nº 1.511/96 e MP 2.166/2001).

Entretanto, as pressões por parte dos agricultores se tornaram maior após a adoção de duas medidas pelo Governo Federal: a edição da Resolução

⁹³ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. p. 24.

⁹⁴ Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (art. 2º, I, da Lei 9.985/2000).

⁹⁵ BENJAMIN, Antônio Herman V. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**, p. 90, In: CANOTILHO, J.J Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁹⁶ BENJAMIN, Antônio Herman. *op. cit.* p. 90.

nº 3.545, em 2008, pelo Banco Central, que passou a condicionar a liberação de financiamento agropecuário à regularização ambiental das propriedades rurais com desmatamentos ilegais e a publicação do Decreto 6.514, também de 2008, que definiu sanções administrativas e penalidades para condutas infracionais ao meio ambiente, entre elas, propriedades que não tivessem sua reserva legal averbada no respectivo registro do imóvel.

Portanto, o aumento do desmatamento reduziria cada vez mais, o que geraria uma grande redução econômica gerada com o avanço da fronteira agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva.

E, neste calor, ignorando-se o princípio da proteção ambiental e em desobediência às diretrizes constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o processo legislativo foi dominado por propostas políticas, formuladas diante da reação dos grandes proprietários rurais, que tinham como único objetivo isentá-los de diversos deveres, entre eles, à proteção das florestas e, ainda, acobertar as ilegalidades cometidas anteriormente. Tudo isto com um só objetivo: crescimento econômico em detrimento do meio ambiente.

Surgiu, assim, em 2012, o Novo Código Florestal, Lei 12.651, que reduziu drasticamente a proteção às áreas de preservação permanente e às áreas de reserva legal, espaços ambientais fundamentais para a proteção de solo e água, preservação da biodiversidade e manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, diminuiu o padrão de proteção ambiental, ofendendo mandamentos constitucionais explícitos.

3.3 - Espaços Territoriais Especialmente Protegidos

Para a preservação do meio ambiente e visando à restauração dos processos ecológicos essenciais, foram criados os espaços territoriais especialmente protegidos cujo objetivo é garantir a preservação da diversidade e a integridade do patrimônio genético do País, bem como a proteção da fauna e da flora. Esses espaços estão sujeitos a um regime jurídico especial que assegurem sua inalterabilidade e sua utilização sustentável.

Segundo o conceito de Marcelo Abelha Rodrigues, os espaços territoriais especialmente protegidos:

como o nome mesmo já diz, nada mais do que espaços (ou bolsões) – que podem ser pequenas ou enormes áreas – reconhecidos e delimitados pelo Poder Público como merecedores de especial proteção, em razão da importância ecológica que possuem... submetidos a um regime especial de restrições de uso. ⁹⁷

Em complemento, José Afonso da Silva define esses espaços como

Áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção ao processo evolutivos das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais. ⁹⁸

Esses espaços devem ser definidos em todas as unidades da Federação pelo Poder Público, como preceitua o inciso III do parágrafo primeiro do artigo 225 da Carta Magna, principalmente, por ser um instrumento da política nacional do meio ambiente. (art. 9º, VI, da Lei 6.938/81):

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

É importante esclarecer que definir esses espaços significa localizá-los. ⁹⁹

Ressaltar que o referido inciso III do §1º do artigo 225 da CF dispõe que tais espaços protegidos somente podem ser alterados ou suprimidos pela Lei, mas desde que não comprometa a integridade dos atributos que justifique sua proteção. É uma forma encontrada pelo legislador para coibir o retrocesso na proteção do meio ambiente.

⁹⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 96

⁹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª ed., atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 251.

⁹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17ª ed. p. 147.

Disto é possível concluir que, a criação ou, como ressaltou o doutrinador Paulo Leme Machado, localização de espaços territoriais que devem ser especialmente protegidos pode ser feita por qualquer esfera do Poder Público, seja ele Legislativo, Executivo ou Judiciário. Entretanto, sua supressão ou diminuição somente por intermédio de uma Lei, isto é, pelo legislativo, o que demonstra a essencialidade desses espaços em todo o território nacional.

Destaca-se, também, que os espaços especialmente protegidos, exercem o papel de corredores ecológicos, forma mais eficiente de preservação da diversidade biológica e, principalmente, tem como objetivo conter a devastação florestal. Por isso, a utilização dessas áreas somente poderá ocorrer de modo que não comprometa a totalidade dos atributos que justifiquem sua proteção.¹⁰⁰

Apesar de esses espaços territoriais não se confundirem com unidades de conservação, as quais são espécies do gênero daqueles espaços, as unidades de conservação da Natureza, instituídas pela Lei 9.985/2000, inserem-se nos espaços territoriais especialmente protegidos.

Citam-se como espaços territoriais as áreas de preservação permanente, unidades de conservação, áreas de uso restrito e a reserva legal.

Todavia, no presente estudo apenas as áreas de preservação permanente e a reserva legal serão consideradas.

3.4 - Área de Preservação Permanente

São áreas de preservação e, por isso, é proibida a exploração econômica direta, mesmo que com manejo, exceto a situada em área indígena e, tão somente, pela comunidade e para sobrevivência. São constituídas pelas florestas e demais formas de vegetação cujo objetivo é favorecer sua função ambiental, ou seja, preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da

¹⁰⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 17^a ed. p. 149.

estabilidade geológica, da biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteção do solo, além de assegurar o bem-estar das populações humanas.

São importantíssimas ao longo dos rios e demais cursos d'água, nas encostas, nas restingas, ao redor de lagos e lagoas, ao longo das rodovias e ferrovias, já que naturalmente desempenham o papel de corredores, permitindo o fluxo gênico de fauna e flora.

Segundo Édis Milaré:

As APPs têm esse papel (maravilhoso, aliás!) de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso água em condições favoráveis de quantidade e qualidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E mais, têm muito a ver com o bem-estar das populações que estão em seu entorno, contribuindo para a sadia qualidade de vida assegurada no caput do art. 225 da Constituição Federal.¹⁰¹

Por conseguinte, essas áreas têm como papel fundamental a proteção dos locais ou as formações geográficas em que estão inseridas.

De acordo com o artigo 3º, inciso II do Novo Código Florestal, a área de preservação permanente é a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa¹⁰², com a função ambiental não só de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitando o fluxo gênico de fauna e flora como também proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. E, ainda, aquelas declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das finalidades previstas no artigo 6º.

Na síntese de Paulo Affonso Machado,

é um espaço territorial em que a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver, ela deve ser aí plantada. A idéia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também

¹⁰¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário.** 6ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.743.

¹⁰² Segundo Édis Milaré, a intenção do legislador ao manter a expressão é “dar proteção não exclusivamente às florestas e demais formas de vegetação natural, mas aos próprios locais ou às formações geográficas em que tais áreas estão inseridas funcionalmente, ou seja, na ação recíproca e sinérgica entre a cobertura vegetal e sua preservação e a manutenção das características ecológicas do domínio em que ela ocorre”. MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 1253-1254.

ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal.¹⁰³

É importante lembrar que, conforme salienta o supracitado autor

a vegetação, nativa ou não, e a própria área são objeto de preservação não só por si mesmas, mas pelas suas funções protetoras das águas, do solo, da biodiversidade (aí compreendido o fluxo gênico da fauna e da flora), da paisagem e do bem-estar humano. A área de preservação permanente-APP não é um favor da lei, é um ato de inteligência social, e é de fácil adaptação às condições ambientais¹⁰⁴

Buscando os ensinamentos de Vladimir Polízio Júnior, áreas de preservação permanente “são regiões que devem ser preservadas para proteger os recursos naturais, como as águas, o solo, a fauna, a flora, a vida humana, ou seja, o meio ambiente em sentido amplo”.¹⁰⁵

Em suma, as APPs têm como objetivo manter a integridade dos ecossistemas e a qualidade ambiental do meio.

Destaca-se que a delimitação dessas áreas é estabelecida de acordo com um critério técnico formulado pela função ecológica que cada área possui, o que pode ser observado no artigo 4º do Código Florestal.

Considerando o dever do Poder Público de preservar a biodiversidade e de evitar a poluição das águas, do solo e do ar, bem como que as áreas de preservação permanente e os demais espaços especialmente protegidos são instrumentos de relevante interesse ambiental, já que integram o desenvolvimento sustentável, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA elaborou algumas resoluções sobre as APPs, entre elas, ressalta-se a Resolução n° 302/02 que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de APP de reservatórios artificiais (precisa ser adequado ao novo Código) e a

¹⁰³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 741.

¹⁰⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.741.

¹⁰⁵ JÚNIOR, Vladimir Polízio. **Novo Código Florestal – comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2014. p. 33.

Resolução n° 429, sobre a metodologia de recuperação das APPs. Essa matéria foi abordada pelo Novo Código Florestal.

Ressalta-se que o CONAMA trata-se de um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e, que, por isso, suas resoluções devem ser cumpridas, já que estabelecem normas e critérios que visam à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Consideram-se como APPs, em zonas rurais ou urbanas, de acordo com o artigo 4º do Novo Código Florestal:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

Essas APPs são conhecidas como matas ciliares com funções ambientais de prevenir o assoreamento dos cursos d'água e resguardar a segurança das pessoas contra as enchentes, já que auxiliam na absorção das águas durante as cheias. ¹⁰⁶

Entende-se como rios perenes o “corpo de água lótico¹⁰⁷ que possui naturalmente escoamento superficial durante todo o período do ano” e rio intermitente o “corpo de água lótico que naturalmente não apresenta escoamento superficial por períodos do ano”. ¹⁰⁸

¹⁰⁶ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. p. 213.

¹⁰⁷ Definição de lótico pelo dicionário informal: “um ambiente aquático cujas águas se apresentam em movimento ou em correnteza, propícias à existência de peixes”. Disponível em <http://www.dicionarioinformal.com.br/l%C3%B3tico/> acesso obtido em 23/02/2016

¹⁰⁸ Definição prevista no Decreto n° 7.830/2012, de 17 de outubro de 2012 que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

Como bem destaca, Vladimir Júnior, engloba-se também lago artificial, que não poderia deixar de ser protegido, até porque previsto na Resolução nº 303 do CONAMA.¹⁰⁹

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

Os limites dessas áreas, apesar de terem sido definidos na Resolução nº 302/2002 do CONAMA, agora sua limitação dependerá de licença ambiental.

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

Como explica Frederico Amado, “a nascente é o afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água, ao passo que o olho d'água é o afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente”.¹¹⁰

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

Tem como finalidade evitar a ocorrência de desmoronamento de terra, preservando a vegetação nativa.

caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências.

¹⁰⁹ JÚNIOR, Vladimir Polízio. **Novo Código Florestal – comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2014. p. 66.

¹¹⁰ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. Pg. 219.

VI - as restingas¹¹¹, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

Assim, não basta ser restinga, manguezal ou duna para serem preservados, mas tão somente proteger a restinga que tem a função de fixar as dunas ou estabilizar os mangues. Para que essa proteção seja garantida é necessário, portanto, aferir se a restinga tem essa função. Isto viola o espírito protetivo daquela região, o que poderá causar dano àquela área.¹¹²

VII - os manguezais¹¹³, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas¹¹⁴, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

¹¹¹ Restinga é o depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorrem mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivos e abóreo, este último mais interiorizado. (Resolução n° 303/2002, de 20 de março de 2002 do CONAMA que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Informação obtida no site [http: < //www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html >](http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html) em 27 de abril de 2015.)

¹¹² JÚNIOR, Vladimir Polízio. **Novo Código Florestal – comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2014. p. 70.

¹¹³ Manguezal, de acordo com a Resolução n° 303 de 2002 do CONAMA, é o ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina.

¹¹⁴ Tabuleiro ou chapada é a paisagem de topografia plana, com declividade média inferior a dez por cento, aproximadamente seis graus e superfície superior a dez hectares, terminada de forma abrupta em escarpa, caracterizando-se a chapada por grandes superfícies a mais de seiscentos metros de altitude, nos termos do artigo 2º, inciso IX, da Resolução CONAMA 303/2002.

Sobre esse tema, destaca-se o estudo feito pela Plataforma Montanhas, Vales, Vida e Cidadania que afirma:

No Brasil, 25 graus de inclinação média (das encostas) dificilmente ocorre em morros ou montes, e praticamente nunca em montanhas e serras (salvo alguns penhascos que tenham a base próxima), visto que a base (plano horizontal adjacente à elevação) encontra-se em geral distante dos cumes, sendo também comum a ocorrência de uma extensa saia do morro com baixa declividade, até o ponto em que a encosta começa a se tornar mais íngreme.

De modo que, se for computada a média da inclinação de uma única encosta, isto é, computando todo o trajeto desde a base até o cume, conforme parece ser proposta no relatório, resultará que a inclinação média das elevações será muito baixa (em geral abaixo de 15 graus), de modo que a grande maioria das elevações perderá a sua atual APP de topo.¹¹⁵

Portanto, uma área que jamais alcançará o fim a que se destina.

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

De acordo com Frederico Amado, são conhecidas como savanas brasileiras e encontradas em solos hidromórficos, usualmente com palmáceas, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbusivo-herbáceas.¹¹⁶

Além das APPs acima, o artigo 6º acrescenta que outras áreas poderão ser consideradas como de preservação permanente, desde que declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo e que sejam destinadas a conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha, proteger as restingas ou veredas, proteger várzeas, abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção, proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, assegurar

¹¹⁵Plataforma Montanhas, Vales, Vida e Cidadania. Informação obtida no site: <http://plataforma-montanhas.rio20.net/2011/12/03/alerta-codigo-florestal-topo-de-morros-montanhas-serras-urgente/> > acesso em 10 de dezembro de 2015.

¹¹⁶ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. p. 229.

condições de bem-estar público, auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares e proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

3.5 - Áreas de Reserva Legal

É um espaço especialmente protegido pela Constituição Federal, sendo sua alteração ou supressão somente permitida por lei, mas desde que não comprometa a integridade de seus atributos (inciso III, do parágrafo 1º, do artigo 225 da Carta Magna).

O instituto jurídico da Reserva Legal¹¹⁷ surgiu, implicitamente, no primeiro Código Florestal, Decreto 23.793/34. Entretanto, foi inserido no nosso ordenamento jurídico por meio da Lei nº 7.803/89 e, posteriormente, alterado pela Medida Provisória nº 2.166-67.

A Lei 7.803/1989, além de alterar os limites das áreas de preservação permanente, ampliou a reserva legal para áreas de cerrado e introduziu a obrigatoriedade da averbação desta área à margem da inscrição da matrícula do imóvel no cartório de registro competente.

Sua definição foi estabelecida pelo inciso III do artigo 3º, que assim a conceitua:

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Portanto, é um “percentual da propriedade rural, pública ou privada, que não pode sofrer corte raso, cuja finalidade precípua é a manutenção da

¹¹⁷ São quatro tipos de Reserva Legal, localizado na Amazônia Legal, na área de cerrados, nas áreas de campos gerais e outras regiões do País.

representatividade dos ecossistemas presentes em nosso território”.¹¹⁸ Além disso, varia de acordo com o bioma em que está situada a propriedade.

De acordo com o doutrinador Édis Milaré, a Reserva legal:

(...) é uma limitação inerente ao atendimento da função social no exercício do direito da propriedade rural, recomendada pela Carta Constitucional de 1988, independentemente da vegetação ali existente (natural, primitiva, regenerada ou plantada) ou do fato de essa vegetação ter sido substituída por outro uso do solo. Essa a intenção do Código Florestal de 1965, que ainda persiste.¹¹⁹

Em complemento, Paulo Affonso L. Machado afirma que o termo Reserva Legal é uma expressão que caracteriza, segundo a legislação, um regime jurídico florestal, podendo, portanto, fazer parte dessa expressão a “Reserva Biológica”, já que também regida por uma legislação, tornando-a uma reserva legal.¹²⁰

Analisando o conceito de Reserva Legal, o supracitado doutrinador discorre que

A Reserva Legal Florestal tem sua razão de ser na virtude da prudência, que deve conduzir o Brasil a ter um estoque vegetal para conservar a biodiversidade”. E, ainda, que “Importa dizer que cada proprietário não conserva uma parte de sua propriedade com florestas somente no interesse da sociedade ou de seus vizinhos, mas primeiramente no seu próprio interesse.¹²¹

Ainda nos dizeres de Paulo Machado,

A Reserva Legal Florestal deve ser adequada à tríplice função da propriedade: econômica, social e ambiental. Usa-se menos a propriedade, para usar-se sempre. A existência de uma Reserva Florestal, mais do que uma imposição legal, é um ato de amor a sim mesmo e as seus descendentes.¹²²

¹¹⁸ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Áreas Protegidas e Código Florestal**. Revista de Direitos Difusos. Ano XII, Vol. 56 – Dezembro de 2011.

¹¹⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.752.

¹²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 761.

¹²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 761.

¹²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit. p. 761.

Assim, o doutrinador, para diferenciar a Reserva Legal, acrescentou a seu nome a palavra “Florestal”. Entretanto, apesar de entender o ponto de vista do respeitável doutrinador, permanece-se-á utilizando neste estudo a expressão “Reserva Legal” em razão de ser a mesma nomenclatura prevista no Código Florestal de 2012.¹²³

A reserva legal é, a rigor, um postulado constitucional da função socioambiental da propriedade privada.

Com efeito, a Reserva Legal é uma obrigação do proprietário do imóvel e que recai sobre o imóvel, obrigando a todos que sucedem o proprietário, já que condiciona o uso da propriedade em prol do interesse público.

Neste sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que a obrigação de se reconstituir a Reserva Legal é do proprietário e do sucessor do imóvel, independentemente do sujeito e do momento em que a vegetação da área foi suprimida.¹²⁴

Por isso, a obrigação de preservar e restaurar a área da reserva legal em uma propriedade rural constitui limitação administrativa¹²⁵ ao uso da propriedade privada com a finalidade de se tutelar o meio ambiente.

Essa limitação sempre foi tema de discussão e de polêmica, pois os proprietários jamais aceitarão uma limitação dentro sua propriedade sem receber qualquer compensação por conservar e manter uma área de reserva legal em prol da coletividade.¹²⁶

O Superior Tribunal de Justiça tem inúmeras decisões afirmando que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei a requisitos certos, entre os quais o de

¹²³ A propósito MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 1267.

¹²⁴ Como exemplo: Resp 343.741-PR (STJ, REsp 343.741-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 04.06.2002, DJ 07.10.2002, p. 225).

¹²⁵ De acordo com Hely Lopes Meirelles, a limitação administrativa é “*toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social*”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 639.

¹²⁶ REsp 1.179.316-SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 15-07-2010).

utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" e que a obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, ainda que o novo proprietário não seja o responsável pelo desmatamento ou degradação ambiental¹²⁷

Quanto à sua natureza jurídica, consoante Édis Milaré é uma obrigação geral, gratuita, unilateral e de ordem pública de reservar certo percentual de uma propriedade para fins de conservação e proteção da cobertura vegetal.¹²⁸

O Poder Público pode definir por meio de lei, decreto, portaria ou resolução esses espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos, conforme define a primeira parte do inciso III do parágrafo primeiro do artigo 225 do texto constitucional.

“Definir”, de acordo com Paulo A. L. Machado, significa localizá-los, começando nesse momento a “proteção constitucional, não se esperando que se implantem quaisquer acessórios, como cercas ou casas de guardas”.¹²⁹

¹²⁷ EDcl nos EDcl no Ag 1.323.337/SP, rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, julgado em 22/11/2011, Dje 1/12/2011.

¹²⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 1270.

¹²⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. Pg. 147.

4 – PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL E O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

4.1 – Mínimo¹³⁰ ecológico

Depois que houve a conscientização de que a proteção ao meio ambiente é a única forma de se garantir uma vida digna e saudável é que se percebeu ser esse um dos fatores de avanço da sociedade ou de progresso da humanidade (art. 4º, IX da CF), pois

não se trata apenas de objetivo de concretização nacional, mas de progresso *da e para* a humanidade, uma aspiração constitucionalizada de melhoria universal: progresso planetário, de modo a incluir os seres humanos e todas as bases da vida na terra, das quais nossa sobrevivência e bem-estar dependem.¹³¹

Portanto, de preocupação mundial, a proteção ambiental passou a ser normatizada, tendo como um dos fins garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio incorporado em todas as normas ambientais, portanto um núcleo que não pode ser modificado.

Esse princípio se encontra umbilicalmente vinculado, como visto, à própria noção de dignidade da pessoa humana. E para isto, é necessário garantir o que já foi conquistado, dentro do contexto da segurança jurídica.

E para garantir que esse avanço da humanidade não retorne à situação inicial

surge o princípio jurídico da proibição de retrocesso, que expressa uma “vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização da norma”, constitucional ou não... Princípio esse que

¹³⁰ mí.ni.mo - *adj (lat minimu)* Que é o menor; que está no grau mais baixo. **sm 1** A menor porção de uma coisa. **2 Dir** A pena mais branda que se pode aplicar a um determinado delito. **3** Religioso da ordem de São Francisco. **4** Dedo mínimo. **5** O mesmo que *minimum*. **M. múltiplo comum:** o menor dos múltiplos comuns a dois ou mais números. Dicionário Michaelis Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/definicao/m%C3%ADnimo%20_1002146.html> obtido em 11/11/2015.

¹³¹ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 56.

transborda da esfera dos direitos humanos e sociais para o Direito Ambiental.¹³²

Devido a essa luta pela conquista da proteção ao meio ambiente, o processo de normatização desses direitos já estatuídos deve ser preservado, pois cada vitória nesse sentido teve como contraposto grandes percalços. E este é um dos motivos para que cada direito adquirido na busca da proteção do meio ambiente não deixe de existir, diminua, ou seja, não retroceda, não volte às práticas costumazes do passado.

Isso porque,

seria um contrassenso admitir a possibilidade de recuo legislativo, quando, para muitas espécies e ecossistemas em via de extinção ou a essa altura regionalmente extintos, a barreira limítrofe de perigo – o “sinal vermelho” do mínimo ecológico constitucional – foi infelizmente atingida, quando não irreversivelmente ultrapassada. Num e noutro caso, para usar uma expressão coloquial, já não há gordura para queimar.¹³³

Definir o que seria esse mínimo de existência na perspectiva ecológica é complexo, pois até que ponto o meio ambiente sobreviveria à interferência humana sem que houvesse perigo à sua existência, prejuízos à vida e à saúde humana?

Para o doutrinador Patrick de Araújo Ayala, a existência do mínimo ecológico pode ser entendida quando

associada à suficiente qualidade de vida enquanto resultado de uma leitura de dignidade, compreendida esta como a manifestação de diversas posições jurídicas fundamentais de um direito fundamental como um todo: funções defensiva e prestacional do direito fundamental ao meio ambiente, além de também ser o resultado de uma tarefa estatal.¹³⁴

¹³² BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 57-58.

¹³³ BENJAMIN, Antônio Herman. *op.cit.*. p.59.

¹³⁴ “É possível conceber a noção de mínimo ecológico de existência na condição de resultado que decorre da combinação do exercício da iniciativa estatal e dos particulares, objetivando assegurar a proteção de níveis de qualidade dos recursos naturais, que sejam indispensáveis para que se possa assegurar um conjunto de realidades existenciais dignas ao homem, compreendido este sob a forma de uma específica imagem de homem em um Estado de direito, que é social, democrático e ambiental”. AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso

O autor precedente afirma também que um mínimo ecológico tem a ver com a proteção de uma zona existencial que deve ser mantida e reproduzida, que não está sujeito a iniciativas revisoras da função legislativa. Neste ponto, a construção de um mínimo existencial tem relações com o princípio da proibição do retrocesso, com vistas a garantir e a proteger a dimensão ecológica contra iniciativas retrocessivas que possam, de alguma forma, representar ameaças a padrões ecológicos elementares de existência.

135

Resume o referido autor que a noção de mínimo essencial ecológico está na proteção de níveis de qualidade dos recursos naturais, que sejam indispensáveis para que se possa assegurar uma vida digna ao homem, com o livre desenvolvimento de sua personalidade.¹³⁶

Por isso, tem-se que é um princípio geral do Direito Ambiental¹³⁷, mesmo que sem previsão legal, que deve ser invocado durante o processo legislativo em que se discute a redução do patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente quando se afeta os processos ecológicos essenciais, os ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e as espécies ameaçadas de extinção.¹³⁸

Isto não impede que a legislação existente sobre proteção ambiental seja revista, tanto em razão de circunstâncias econômicas, como tecnológicas e científicas. Entretanto, é preciso haver uma ponderação entre essa revisão e a circunstância que a originou.¹³⁹

Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 222, 228-229.

¹³⁵ AYALA, Patrick de Araújo. **Mínimo existencial ecológico e proibição de retrocesso em matéria ambiental: considerações sobre a inconstitucionalidade do Código do Meio Ambiente de Santa Catarina.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo. Ano 15. n° 60. outubro-dezembro/2010, p. 334.

¹³⁶ AYALA, Patrick de Araújo. *Op.cit.* p.360-361.

¹³⁷ A propósito Édis Milaré diz que a “proibição de retrocesso ambiental tende, de fato, a consolidar-se como Princípio do Direito Ambiental”. MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 277.

¹³⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.** In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 62.

¹³⁹ ARAGÃO, Alexandra. **Direito Constitucional do Ambiente na União Europeia.** In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. (orgs.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 60.

Não pode qualquer das circunstâncias acima diminuir o mínimo ecológico já alcançado, sob pena de se retroceder ilegalmente. Para que o crescimento econômico, tecnológico e científico continue gradativamente é preciso garantir, pelo menos, a proteção ambiental já conquistada. Não seria preciso um estudo científico para demonstrar o prejuízo ao meio ambiente diante de um retrocesso, pois a própria Natureza tem se manifestado dia a dia e os recursos naturais podem se esgotar.

Esse princípio alia-se ao princípio da prevenção, pois é melhor conter os danos mantendo o mínimo ecológico já conquistado do que repará-los, após a diminuição desse mínimo, por meio de novas normas que revisem ou revoguem anteriores, cujo resultado, em alguns casos, é a impossibilidade da reconstituição natural da situação anterior, o retorno ao *status quo* e em outros casos uma reconstituição mais onerosa que é a própria consequência da mudança.

4.2 – A proibição de retrocesso ambiental

O princípio da proibição de retrocesso, como já dito, apesar de não estar disposto expressamente em alguma norma ou na Constituição, faz parte de um “princípio sistêmico” composto por normas que integram o ordenamento do Direito Ambiental, cuja base é o “mínimo ecológico constitucional” ou “mínimo existencial ecológico”.¹⁴⁰

Essa base tem como “imperativos jurídico-ambientais”, como salienta o professor Antônio Herman Benjamin¹⁴¹, os deveres de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “proteger a fauna e a flora”, e

¹⁴⁰ MOLINARO, Carlos Alberto. **Interdição da Retrogradação Ambiental**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 79.

¹⁴¹ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, p. 63.

impedir “práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provoquem a extinção de espécies”. (art. 225, § 1º, I, II e VII).¹⁴²

Reconhecendo, expressamente, a proibição de retrocesso como princípio geral do Direito Ambiental, cf., no Superior Tribunal de Justiça, o EREsp 418.526/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 13.10.2010; em outro precedente, o STJ decidiu que o princípio da proibição de retrocesso é “garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes”.¹⁴³

Assim, o princípio da vedação ao retrocesso ambiental deve ser observado para garantir a preservação do meio ambiente, princípio do direito ambiental cuja finalidade é proteger e evitar a degradação ambiental, pondo, assim, um limite nas medidas que acabam por culminar na devastação dos recursos naturais, o que representa uma violação aos direitos humanos e, por conseguinte, uma transgressão aos direitos fundamentais.

O Novo Código Florestal foi criado sob a influência de uma pressão econômica, na ideologia de que a necessidade do crescimento econômico é mais essencial, hoje, do que a preservação do meio ambiente. Assim, trouxe uma série de modificações que tornam vulneráveis valores ambientais, que já contavam com proteção legal.

Todavia, convém ponderar e ressaltar que

se o crescimento econômico contínuo parece ser a única, ou dominante, via de satisfação das expectativas estritamente materiais das pessoas e da própria rotina das políticas públicas, nada mais justo que, na mesma toada, os controles legislativos e mecanismos de salvaguarda dos direitos humanos e do patrimônio natural das

¹⁴² De acordo com o Doutor Patrick de Araújo Ayala, “A elaboração ou a determinação de uma referência semântica para a noção de mínimo existencial nunca chegou a obter um consenso sobre o seu sentido positivo, na experiência germânica, na qual tem sua origem, sendo ainda mais complexa a determinação do que se poderia considerar como um mínimo de existência sob a perspectiva ecológica. Isto se deve, especialmente, porque não se impõe como tarefa singela a de se apontar a que conjunto de prestações o Estado se encontra vinculado”. AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Retrocesso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 220.

¹⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, julgamento do REsp 302.906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1.12.2010.

gerações futuras observem idêntica índole, o “caminhar somente para a frente.”¹⁴⁴

Assim, ao comparar-se o novo diploma legal com o antigo Código Florestal pode-se perceber que “depois de 47 anos ocorreu um verdadeiro retrocesso jurídico na proteção do meio ambiente, não obstante tenha piorado sensivelmente a situação das florestas em nosso país”.¹⁴⁵ Principalmente, nas áreas de proteção, como reserva legal e área de preservação permanente.

É certo que não se pode interferir na atividade legiferante. Todavia, a partir do princípio da proteção da confiança, é preciso ponderar entre a agressão provocada pela nova lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo almejado pelo legislador para o bem da coletividade.¹⁴⁶ Ocorre que esse segundo requisito não foi observado pelo legislador. Pois a diminuição dos espaços especialmente protegidos não beneficiará a coletividade, ao contrário, somente os proprietários de terras que se beneficiaram. Já a coletividade será prejudicada com a perda de tantos espaços que eram protegidos e garantiam o equilíbrio ecológico dos ecossistemas.

A proteção jurídica que o meio ambiente já possui não é suficiente. É preciso muito mais. Entretanto, recuar o que já foi alcançado é afirmar a nossa instabilidade e nossa deficiência quanto ao conhecimento de que o meio ambiente é a forma mais pura e saudável para se alcançar uma vida digna, para garantir o desenvolvimento econômico das presentes e futuras gerações.

Na mesma linha, como afirma o Ministro Antônio Herman Benjamin

...também se mostra incompatível com a pós-modernidade, que enfatiza a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a segurança jurídica das conquistas da civilização, transformar direitos humanos das presentes gerações e garantias dos interesses dos nossos pósteros num ioiô legislativo, um acordeão desafinado e

¹⁴⁴ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 57

¹⁴⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 199.

¹⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p.474.

imprevisível, que ora se expande, ora se retrai. Essa uma preocupação que domina vários campos do Direito e ganha centralidade na tutela do meio ambiente.¹⁴⁷

E como diz o Senador Rodrigo Rollemberg, “Daí não poder deixar de concordar, plenamente, com os respeitadores juristas, quando apontam que os Estados precisam consagrar, no plano global e doméstico, o princípio da proibição do retrocesso ambiental”.¹⁴⁸

O retrocesso na esfera da legislação ambiental é causado por vários motivos, como por exemplo, cita o ilustre Prof. Michel Prieur, em sua obra traduzida pelo advogado José Antônio Tietzmann e Silva

a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à “deslegislação” em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.¹⁴⁹

A proibição de retrocesso em matéria ambiental não decorre somente de um princípio, mas do dever de proteção ao meio ambiente, pois quanto mais houver avanço na legislação, garantindo a máxima efetividade na proteção ambiental, mais perto se conseguirá preservá-lo para as presentes e as futuras gerações, pluralidade de sujeitos que visam a um bem de uso comum.

Os argumentos jurídicos para coibir o retrocesso do Direito Ambiental possuem vários elementos como base, entre eles, destacam-se os

¹⁴⁷ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 55.

¹⁴⁸ ROLLEMBERG. Rodrigo Senador e presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 8.

¹⁴⁹ PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 12.

avultados pelo doutrinador Michel Prieur, o caráter finalista do Direito Ambiental, que consiste não apenas em regulamentá-lo, mas o de evitar a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais; a necessidade de se afastar o princípio de mutabilidade do direito para os direitos humanos e para o meio ambiente e a intangibilidade dos direitos humanos.¹⁵⁰

Segundo o mesmo autor, os princípios que norteiam o Direito Ambiental impõem o não retrocesso, vez que

A prevenção impede o recuo das proteções; a sustentabilidade e as gerações futuras enviam à perenidade e à intangibilidade para preservar os direitos de nossos descendentes de poderem gozar de um ambiente não degradado; a precaução permite que a irreversibilidade seja evitada, esta um exemplo claro de regressão definitiva; a participação e a informação do público permitem a garantia de um nível de proteção suficiente, graças a um controle cidadão permanente.¹⁵¹

A prevenção supõe, portanto, o conhecimento dos riscos e das medidas destinadas a evitar ou a diminuir os danos, enquanto a aplicação do princípio da precaução é determinada em razão das incertezas do não conhecimento.¹⁵²

Todos esses princípios estão consagrados no “chamado núcleo legislativo duro” do arcabouço do Direito Ambiental, isto é, os direitos e os instrumentos diretamente associados à manutenção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e dos “processos ecológicos essenciais”, previstos no artigo 225 da Constituição Federal, portanto, o retrocesso ambiental não seria inconstitucional? Poder-se-ia afirmar também que seria ilegal, pois esses princípios também norteiam as previsões legislativas.¹⁵³

¹⁵⁰ PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 16.

¹⁵¹ PRIEUR, Michel. *op. cit.* p. 17.

¹⁵² LE DÉAUT, Jean-Yves. Le responsable politique face à la gestion du risque: L'exemple des biotechnologies. In: FERENCZI, Thomas. (Direc.). Les défis de la technoscience. Paris: Complexe, 200. *apud* AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p.227.

¹⁵³ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 55.

É preciso manter, pelo menos, o que já foi alcançado, pois o retrocesso é uma forma de suprimir algum direito, uma norma já estatuída, o que na esfera ambiental, que visa à proteção do meio ambiente, é algo que poderá ser irreversível.

A proteção ao meio ambiente deve ser absoluta e nenhum outro interesse deve sobrepor tal proteção. Não se pode relativizar o meio ambiente, suprimindo uma norma, pois é sabido que a legislação que trata do meio ambiente ainda é precária e estipula condutas e proibições que coíbem a degradação mínima.

É neste sentido que, mesmo sendo coerente a mutabilidade do ordenamento jurídico, já que a evolução da sociedade obriga e permite a revisão de suas leis, na esfera ambiental isso não seria possível, pois, um dos princípios que baseia o direito ambiental, é a proteção ambiental para as futuras gerações.¹⁵⁴

Assim, como seria possível modificar normas ou leis que já garantem um mínimo de proteção ambiental, retrocedendo-as, se a obrigação da não degradação para as futuras gerações, “destituídas de presença física ou voz nos debates legislativos do presente”,¹⁵⁵ está prevista?

Nesta linha, o retrocesso ambiental significaria diminuir o já conquistado, suprimir o já protegido, permitir a exploração de recursos, mesmo que isto possa gerar seu esgotamento. Até porque, realmente, não é algo que será constatado hoje, mas quando do surgimento das gerações futuras.

A proibição do retrocesso ambiental não se limita apenas a modificar as normas constitucionais ambientais, mas também a vedação constitucional imposta ao legislador, de diminuir a extensão de um direito fundamental.¹⁵⁶

Michel Prieur justifica perfeitamente a proibição do retrocesso ambiental ao dizer que

¹⁵⁴ PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 19.

¹⁵⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 59.

¹⁵⁶ PRIEUR, Michel. op. cit. p. 31.

A Constituição brasileira de 1988 comporta vários dispositivos sobre o meio ambiente, dando, assim, a essa política, um lugar eminente na hierarquia jurídica. Com efeito, apesar de esses dispositivos não figurarem no Título II, consagrado aos direitos e garantias fundamentais, a doutrina considera que os direitos ligados ao meio ambiente constituem, tanto no plano material como no plano formal, direitos fundamentais (LEME MACHADO, 2005 e 2011; FENSTERSEIFER, 2008, p. 159 e s.). Essa Constituição comporta um dispositivo original, que consiste em enunciar que os “direitos e garantias individuais” estão excluídos de uma revisão constitucional, segundo o artigo 60, § 4º – é a chamada “cláusula pétrea”, ou cláusula de intangibilidade constitucional. Esses direitos são considerados, assim, como direitos adquiridos.¹⁵⁷

O princípio da proibição de retrocesso se manifesta de várias maneiras, segundo ressalta o Ministro Antônio Herman Benjamin, sendo a mais fácil de ser constatada a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida e a outra,

menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.).¹⁵⁸

Nessa toada, percebe-se que a previsão legislativa que enfraquece uma norma, suprimindo ou diminuindo áreas especialmente protegidas, ou seja, atingindo diretamente instrumentos do direito ambiental direto ou primário¹⁵⁹ sem justificativa, é um retrocesso, principalmente, quando o foco do mundo inteiro está direcionado à proteção ambiental.

Até porque a supressão ou diminuição dessas áreas afetarão a diversidade e a integridade genética, além dos processos ecológicos essenciais existentes naquelas áreas, podendo causar, inclusive, a extinção de espécies indo, assim, contrariamente ao que dispõe a Constituição Federal ao resguardar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em seu art. 225, §1º, incisos I, II e VII, quando dispõe um atuar ou “imperativo mínimo

¹⁵⁷ PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p.31.

¹⁵⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p.67.

¹⁵⁹ BENJAMIN, Antônio Herman. op. cit. p. 68.

positivo” e um “evitar” ou “imperativo mínimo negativo”¹⁶⁰, núcleos constitucionais que não podem retroceder, para que qualquer outra norma não afete o já adquirido ou a situação atual, ou seja, qualquer atuação deve garantir pelo menos o que já existe e buscar sempre o avanço e a proteção ambiental.

O direito ambiental busca a melhoria constante do meio ambiente.

¹⁶¹ E é o que deveríamos seguir, inclusive, o legislador cujos poderes são delimitados pelo constituinte originário.

Já as normas que diminuem ou suprimem as áreas de preservação permanente e de reserva legal, violando o princípio da vedação de regresso ambiental, foram claramente editadas para aumentar o desenvolvimento econômico naquele local, pois antes somente uma parte da propriedade podia ser utilizada. Entretanto, com a mudança legislativa ampliou-se a utilização desses espaços, deixando-os de ser protegidos.

A diminuição das áreas de preservação permanente e de reserva legal é uma violação ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, pois ao se ampliar a permissão de desmatamento de parte de uma propriedade que antes não podia ser explorada, retrocesso, é buscar apenas o incentivo econômico, esvaziando a densificação do mínimo ecológico constitucional.

Dessa forma, seria

... inimaginável admitir como ético, viável ou sustentável o progresso material na existência humana sem que se afiance, por igual, o progresso (ou, no pior cenário, a manutenção) dos patamares de proteção jurídica das bases naturais da vida – toda ela –, com ênfase para os processos ecológicos essenciais.¹⁶²

A vedação ao retrocesso ambiental, amparados no mínimo existencial ecológico, como garantia dos princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, vincula o legislador infraconstitucional aos ditames da Constituição Federal, bem como ao poder constituinte reformador,

¹⁶⁰ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 65.

¹⁶¹ PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 17.

¹⁶² BENJAMIN, Antônio Herman. *op.cit.*. p. 66-67.

não podendo aquela retroceder em matéria relacionadas aos direitos fundamentais, já que integram o rol das cláusulas pétreas.

A garantia da intangibilidade de um mínimo ecológico está afirmada, entre outras articulações possíveis, também pelo princípio de proteção da continuidade ou da existência (*Bestandsschutzprinzip*), assim como o princípio de conservação ou manutenção do *status quo* (*Prinzip der Status-quo-Erhaltung*), ou ainda, o princípio de proibição da deterioração (*Verschlechterungsverbot*), todas expressões do que denominamos de interdição da retrogradação, dirigem-se no sentido da vedação da degradação, ou de “evolução reacionária” no dizer de Canotilho, das condições ambientais conquistadas.¹⁶³

Assim, ao serem analisados empiricamente os trechos do Novo Código Florestal, comparando-o com o antigo Código nos temas propostos, pode-se verificar a diminuição e, às vezes, a subtração de normas que visavam à proteção do meio ambiente, realidades normativas que demonstram que o novo direito veiculado pela nova norma permitiu resultados inferiores àquele que já havia sido alcançado anteriormente,¹⁶⁴ o que, por si só, proíbem o retrocesso ambiental, cujo objetivo é o de coibir que a evolução legislativa interfira no plano daquilo que já foi conquistado e salutar à obtenção de uma vida digna.

Nessa linha, os artigos alterados, objetos deste estudo, ou seja, a diminuição de espaços protegidos proporcionará uma degradação da qualidade dos recursos naturais daquela região, uma vez que aumentará o campo de interferência dos homens sobre o meio ambiente. Espaços, cuja proteção já havia sido conquistada.

Dessa forma,

¹⁶³ MOLINARO, Carlos Alberto. **Interdição da Retrogradação Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 88-89.

¹⁶⁴ Referência ao que dispõe Patrick Ayala sobre a proibição do retrocesso tendo como uma de suas causas a proteção de uma determinada realidade normativa. AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 236.

é possível argumentar que a mitigação da proteção dos espaços naturais veiculada por quaisquer iniciativas normativas é capaz de expor, objetivamente, não só a integridade da existência dos bens sob proteção, como a integridade do dever de assegurar proteção aos mesmos, através das funções estatais e em cooperação com a coletividade, no interesse de beneficiários que não se encontram adstritos a escalas de tempo e de espaço determinadas.¹⁶⁵

Diante do exposto, tem-se que

Um mínimo ecológico de existência tem a ver, portanto, com a proteção de uma zona existencial que deve ser mantida e reproduzida; mínimo que não se encontra sujeito a iniciativas revisoras próprias do exercício das prerrogativas democráticas conferidas à função legislativa. É neste ponto que a construção de uma noção de mínimo existencial (também para a dimensão ambiental) estabelece relações com um princípio de proibição de retrocesso para admitir também ali uma dimensão ecológica que deve ser protegida e garantida contra iniciativas retrocessivas que possam, em alguma medida, representar ameaça a padrões ecológicos elementares de existência.¹⁶⁶

Ocorre que, independentemente de saber qual é esse mínimo, a ordem jurídica deve se conformar com a proteção ao meio ambiente, com a redução das ameaças aos danos ambientais, já que consagrados como uma forma de obtenção a uma qualidade de vida sadia que somente pode ser alcançada com um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Não se pode esquecer, é claro, dos milhões de espécies, a maior parte ainda desconhecida da Ciência, nossos parceiros de jornada planetária, com presença física no universo dos seres vivos, mas igualmente privados de voz ou capacidade de participação política e jurídica.¹⁶⁷

A preocupação com esse tema é tamanha que, a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal

¹⁶⁵ AYALA, Patrick de Araújo. *op. Cit.* Senado Federal. Brasília- DF, p. 241.

¹⁶⁶ AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira.** In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 223.

¹⁶⁷ Sobre o debate ético-jurídico e sua repercussão no nosso Direito Ambiental, cf. Antonio Herman Benjamin, A Natureza no Direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso, in Volnei Ivo Carlin (Org.), *Grandes Temas de Direito Administrativo*, Campinas, Millennium, 2009. pp. 49-68 *apud* BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.** In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 59.

realizou, em 29 de março de 2012, um Evento Internacional sobre o “Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental”. Nesse Colóquio, concluiu-se que

há sólidos fundamentos éticos, políticos, constitucionais, legais e jurisprudenciais no Brasil e em outras Nações a garantir o não retrocesso das conquistas jurídico-ambientais, na esteira da tendência que também se observa no terreno dos direitos humanos.¹⁶⁸

É claro que pode haver supressão da proteção, mas nos casos, por exemplo, em que a proteção não seja mais necessária ao meio ambiente, como de uma espécie que não está mais em ameaça de extinção por ter se reconstituído.

Pondera, ainda, ressaltar que para a garantia do princípio da proibição de retrocesso, não haverá aumento de gastos dos recursos financeiros públicos, ao contrário, haverá uma economia de despesas,

presentes e futuras, tanto em capital financeiro mal-empregado, como em capital natural dilapidado. E mesmo que custos, até elevados, estivessem associados ao princípio da proibição de retrocesso ambiental (o que não é o caso, repita-se), como se trata de resguardar as bases da vida, e, amiúde, salvar, literalmente, vidas humanas, em nada se justificaria economizar aqui para gastar acolá, ou, pior, gastar muito mais adiante com medidas de recuperação do meio ambiente degradado, de mitigação e de adaptação.¹⁶⁹

Os gastos com obras de infraestrutura destinadas a restaurar os danos patrimoniais causados em decorrência das enchentes, deslizamento de encostas e assoreamento de rios serão muito maiores.

Conseqüentemente, tirando a redução pura e simples de espaços territoriais protegidos, o retrocesso pode afetar ora direitos substantivos (= retrocesso substantivo) ora direitos procedimentais ou o *due process* ambiental (= retrocesso formal ou procedimental); ora o marco legislativo em si mesmo (=

¹⁶⁸ ROLLEMBERG. Rodrigo Senador e presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 7-8.

¹⁶⁹ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 61, 2012.

retrocesso legislativo) ora a política de implementação (= retrocesso de implementação).¹⁷⁰

E nas sábias palavras do Ministro Antônio Herman Benjamin

Fica a lição com jeito de alerta: no universo da proteção jurídica do ambiente, o antiprogreso e, pior, o retrocesso legislativo, este sim, tem custos para as presentes e futuras gerações, provavelmente irreversíveis. É a degradação da lei levando à degradação ambiental.¹⁷¹

É importante, ainda, ressaltar que o referido inciso III do artigo 225 da CF dispõe que esses espaços protegidos somente podem ser alterados ou suprimidos por meio de Lei, mas desde que não comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Diante da análise acima, percebe-se um

nítido retrocesso jurídico em relação à Lei n. 4.771/65 e com escancarada pretensão de permitir a ocupação produtiva das terras, o legislador reduziu, qualitativa e quantitativamente, as restrições existentes. Assim, ampliou sensivelmente a possibilidade de supressão de áreas, aumentando as exceções e até mesmo criando as chamadas áreas consolidadas sobre a reserva legal e sobre a área de preservação permanente e, nestes casos, fixando um regime jurídico diferenciado – com proteção ambiental menor – em favor do proprietário ou possuidor da área.¹⁷²

É claro que

Não se pode ter a ilusão de que esses espaços se tornaram perenes pelo sistema constitucional ora introduzido; mas, sendo a alteração e a supressão somente através de lei, abrem-se tempo e oportunidade para que os interesses pró-meio ambiente se façam presentes perante os parlamentares.¹⁷³

Em que pese a determinação prevista na Constituição, a alteração e a supressão dos espaços territoriais ocorridas no Novo Código Florestal podem comprometer a integridade dos atributos desses espaços.

¹⁷⁰ BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 67.

¹⁷¹ BENJAMIN, Antônio Herman. *op. cit.* p. 72.

¹⁷² RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 208.

¹⁷³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 147.

A supressão e a alteração dos espaços territoriais protegidos, apesar de terem sido feitas por meio de lei, e, ainda, após audiências públicas, não ocorreram em respeito ao princípio da proibição de retrocesso, demonstrando profundo descompasso entre o Novo Código Florestal e a Constituição Federal quanto à proteção dessas áreas.

5 - PRINCIPAIS ALTERAÇÕES QUE DEMONSTRAM RETROCESSO NA PROTEÇÃO DAS RESERVAS LEGAIS E DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (Lei 12.651/2012)

5.1 O Novo Código Florestal

O antigo Código Florestal, Lei 4.771/65 e suas diversas alterações, foi um grande avanço no que diz respeito à legislação infraconstitucional ambiental, em um momento em que a disputa pelo desenvolvimento econômico, frente ao desenvolvimento do mundo, era acirrada.

Durante quase quarenta e sete anos, o antigo Código buscava a preservação e a proteção do meio ambiente como fator primordial, sobrevivendo às pressões econômicas “e opressões capitalistas e constituía-se, até a promulgação do novo Código, um instrumento imprescindível e decisivo para a proteção dos ecossistemas resguardados pelo art. 225, §º, da CF/88”.¹⁷⁴

Conseguiu, durante o tempo em que vigorou, manter alguns ecossistemas, entre eles, o Cerrado.

É claro que o antigo Código dispunha de falhas ou imperfeições legislativas. Contudo, o mínimo já alcançado, obrigatoriamente, deveria ter sido mantido.

O Novo Código Florestal trouxe profundas alterações que, como dito alhures, visam mais beneficiar os proprietários rurais e o crescimento econômico pelo uso da terra e dos recursos minerais desenfreadamente, do que garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O legislador acabou por esvaziar o princípio constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado nesta norma legal, demonstrando um flagrante descumprimento de um comando constitucional.

E como bem asseverou Marcelo Abelha Rodrigues,

¹⁷⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 194.

esse contraste direto emergia do Código revogado de forma muito clara a partir da leitura das normas que ali existiam e que explicitavam as restrições imanentes à propriedade em prol da flora e demais formas de vegetação. Dois dos institutos previstos pelo Código revogado exerciam um papel importantíssimo no sentido de impedir a utilização desmedida da flora e demais formas de vegetação: as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal.¹⁷⁵

De fato, é possível perceber que essas modificações deixaram em segundo plano a preservação do meio ambiente e foram feitas à margem do respeito ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda nos dizeres do doutrinador Marcelo Abelha Rodrigues,

Uma breve leitura da Lei n° 12.651/2012 permite dela extrair que o seu princípio constitucional regente não é a proteção do meio ambiente, tal como vem agasalhado pelo art. 225 da CF/88, mas, sim, a compatibilização da exploração econômica da terra com a proteção do meio ambiente”. Ou “uso econômico da terra em detrimento da proteção ambiental.”¹⁷⁶

Percebe-se claramente que a intenção do legislador foi favorecer os ruralistas ao reduzir a área de reserva legal, com a diminuição das restrições existentes durante os 47 anos que a Lei 4.771/65 esteve em vigor. A revolta dos proprietários rurais em ter que preservar uma área sem qualquer compensação, resultou nas modificações do novo Código Florestal.

O Brasil se comprometeu mundialmente, em um acordo firmado em Paris¹⁷⁷, com a restauração de suas florestas como uma meta para contribuir na luta contra a mudança climática.

A reunião, ocorrida na França, decorreu da preocupação do mundo com o meio ambiente, pois sem uma política internacional que vise à proteção do meio ambiente não é possível conter os riscos ambientais que afetam o mundo como um todo. Diante disto, para que se alcance um resultado satisfatório na proteção do meio ambiente é necessário haver uma cooperação internacional, uma soma de esforços dos países. E o Brasil, por ser o segundo

¹⁷⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 195.

¹⁷⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. Op. cit. p. 198.

¹⁷⁷ Acordo de Paris, aprovado na plenária da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP21).

maior país com área florestal, estava obrigado a cooperar e firmar um acordo que visasse ao equilíbrio do meio ambiente.

Entretanto, a meta definida na Conferência não será alcançada pelo Brasil se a flexibilização e a redução de tanto espaço territorial que deveria ser protegido, principalmente, a Floresta Amazônica persistir, já que legalmente o Novo Código Florestal tornou isso possível.

No texto final do acordo entabulado em Paris, a meta estabelecida é a de que o aumento máximo da temperatura do planeta não ultrapasse os 2°C para evitar consequências catastróficas, como o de submersão de alguns países. Contudo, para que esse objetivo possa ser alcançado é necessário limitar as emissões de gases de efeito estufa¹⁷⁸, principalmente, o dióxido de carbono.

Para isso, é sabido que a floresta amazônica reduz a capacidade de absorção de dióxido de carbono, o que pode ser feito com a diminuição da mortalidade de suas árvores.

5. 2 O Novo Código Florestal e a Reserva Legal

As alterações introduzidas quanto à Reserva Legal podem ser visualizadas já no conceito da Reserva Legal previsto no inciso III do art. 3º, onde se percebe que a reserva legal passou a ter como função apenas auxiliar ou assegurar na conservação dos processos ecológicos, quando antes era necessária, portanto, retirou o grau de importância da reserva legal em relação aos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e da proteção de fauna e flora nativas, senão veja-se:

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade,

¹⁷⁸ O chamado efeito estufa decorre da queima de combustíveis fósseis (petróleo, carvão, gás etc), os quais devolvem à atmosfera uma enorme quantidade de carbono que, ao longo do tempo, se acumula na superfície. (RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 658.)

bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. (Lei 12.651/2012).

Diferentemente do antigo Código Florestal em que a Reserva Legal tinha uma função essencial, necessária:

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas. (Lei 4.771/65).

A redação dada ao artigo confere à área um escopo eminentemente econômico, quando deveria ser o contrário, ou seja, “evitar que o uso econômico sacrifique a proteção dos processos ecológicos essenciais, da biodiversidade e abrigo da fauna e flora nativas”.¹⁷⁹

Além disso, retirou-se a expressão “excetuada a de preservação permanente”, uma vez que o artigo 15 do referido diploma legal admitiu a possibilidade de se computar as áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal.

Quanto à redução de até 50% da área de reserva legal, os parágrafos 4º e 5º, do artigo 12 do Novo Código Florestal demonstram um enorme retrocesso ambiental, pois são vultosamente distintas as finalidades ecológicas das unidades de conservação e das áreas de reserva legal, de modo que tais instrumentos de proteção ambiental não podem ser equiparados e nem substituídos. Ademais, essa flexibilização não está condicionada à recomposição da área.

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

§ 4º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

¹⁷⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematisado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 221.

§ 5º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

Na nova redação, suprimiu-se, ainda, a determinação de que a redução somente seria possível após indicação pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e pelo Zoneamento Agrícola, após ouvidos o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e Abastecimento, bem como aboliu a exclusão, em qualquer caso, das áreas de preservação permanente, conforme previa o Código de 1965.

Portanto, o artigo viola o dever geral de não degradação e, ainda, o dever fundamental do Poder Público de garantir a restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos essenciais.

Na mesma esteira é o benefício introduzido pelos parágrafos 6º, 7º e 8º do artigo 12 do Novo Código Florestal que dispensam a constituição de uma reserva legal aos empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto e as áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações, ou seja, instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

§ 6º Os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto não estão sujeitos à constituição de Reserva Legal.

§ 7º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

§ 8º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

A dispensa de constituição de reserva legal, na forma prevista acima, constitui redução indevida e sem qualquer justificativa na proteção ambiental, pois a localização do imóvel em zona rural é condição suficiente para a existência de uma reserva legal, independentemente de qual atividade seja exercida e em prol de quem.

Ademais, o interesse no fornecimento desses serviços não pode sobrepor à manutenção do equilíbrio ecológico, já que todos dependem dela para haver qualidade de vida.¹⁸⁰

Assim, se houver redução das áreas de reserva legal, em razão da implantação dos empreendimentos descritos na norma, deveria ser obrigatória, no processo de licenciamento ambiental, a devida compensação, mediante a preservação de área equivalente, mesmo que para isso tenha que se adquirir outras áreas.

Neste passo, é evidente que essa alteração reduzirá as funções ecossistêmicas das propriedades afetadas e, por consequência, prejudicará a conservação de biomas em grandes áreas.

Importa destacar que não havia essa previsão no Código Florestal de 1965, já que é uma obrigação constitucional tanto do Poder Público, como da coletividade proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações.

Ainda sobre a possibilidade de redução da Reserva Legal, o artigo 13 do Novo Código dispõe que o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual poderá indicar novas hipóteses de redução da reserva legal para até 50%, quando situadas em área de floresta localizada na Amazônia. Todavia, não serão ouvidos os demais órgãos antes da adoção desta medida.

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:

I - reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta

¹⁸⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 223.

localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos;

II - ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

§ 1º No caso previsto no inciso I do caput, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos no referido inciso poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Cota de Reserva Ambiental.

E mais, o parágrafo primeiro desse artigo possibilita ao proprietário ou ao possuidor que mantiver reserva legal conservada e averbada acima do percentual exigido em razão da redução instituir servidão ambiental, o que lhe permite compensar outras propriedades ou posses desprovidas de reserva legal.

Tais artigos já demonstram que essa nova Lei é mais permissiva quanto à possibilidade de redução da reserva legal na Floresta Amazônica e que está cada vez mais fácil reduzir um espaço territorial especialmente protetivo, caminhando em direção contrária a coibir o desmatamento e na proteção de uma área florestal mais importante do mundo.

É oportuno lembrar que

na visão sistêmica do meio ambiente, em seu conjunto, e na estrutura mesma dos ecossistemas. Importa muito lembrar que não há elementos naturais indiferentes, porquanto o meio ambiente é constituído de teias, essas formas impressionantes de amarração que sustentam o mundo natural e a vida. Ressalte-se que as funções ecológicas (relativas aos ecossistemas) e ambientais (concernentes às interrelações existentes no meio, notadamente com a espécie humana) estão claramente explícitas e interligadas.¹⁸¹

Nesse contexto, quando o legislador suprime ou reduz um espaço que já era protegido, invariavelmente, modifica toda a estrutura daquele meio ambiente. Suas teias são desfeitas e o desequilíbrio é instaurado, obrigando parte daquela fauna a buscar outro habitat e a flora, debilitada, poderá trazer consequências desastrosas ao homem.

¹⁸¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 1255-1256.

No que tange à localização da área de reserva legal, dispõe o parágrafo segundo do artigo 14 do Novo Código Florestal a ausência de sanção administrativa, inclusive de restrição a direitos, ao proprietário ou ao possuidor que, uma vez protocolada a documentação exigida para análise da localização da Reserva Legal, a área não seja formalizada. De acordo com esse dispositivo, não importa se a falha na formalização dessa área é do órgão público competente ou de culpa exclusiva do proprietário ou possuidor que deixa de atender às determinações do Poder Público, bastando protocolar a documentação para se livrar de qualquer penalidade. O legislador deveria ter estipulado um prazo para o cumprimento das determinações emanadas pelo Poder Público quando a documentação for insuficiente ou não atender aos fins a que se destina, sob pena de uma sanção.

A omissão do legislador beneficiará esses proprietários e possuidores rurais.

Art. 14. A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios:

§ 2º Protocolada a documentação exigida para a análise da localização da área de Reserva Legal, ao proprietário ou possuidor rural não poderá ser imputada sanção administrativa, inclusive restrição a direitos, por qualquer órgão ambiental competente integrante do Sisnama, em razão da não formalização da área de Reserva Legal.

Anote-se, ainda, que a permissão do cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual de Reserva Legal, prevista no artigo 15, independentemente da localização da propriedade ou posse rural é um dos principais pontos que demonstram o retrocesso ambiental com relação ao Código revogado, pois conseqüentemente, diminuirá as áreas de vegetação, principalmente, porque essas áreas, apesar de desempenharem funções ecossistêmicas diversas, conforme já dito, são complementares.

Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

- I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;
- II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e
- III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

Está claro, de início, o retrocesso e a violação ao preceito constitucional ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que uma das determinações constantes do inciso I, do artigo 225 da CF é justamente preservar e restaurar a diversidade de ecossistemas e espécies existentes. Assim, essa previsão de computar um espaço que deveria ser protegido em outro é manifestamente retrógrado. Até porque, como já enfatizado são áreas com funções distintas.

Em complemento, o inciso III, do parágrafo 1º do artigo 225, além de estabelecer que a alteração e a supressão de espaços especialmente protegidos só podem ser feitas por meio de lei, veda a utilização desses espaços quando comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Pois bem, a Lei 12.651 de 2012, novo Código Florestal, alterou e suprimiu, tanto a Reserva Legal como as Áreas de Preservação Permanente. Diga-se que até aqui houve o cumprimento do dispositivo constitucional, uma vez que a supressão foi por meio de lei. Entretanto, deixou de se observar que a integridade dos atributos que estariam presentes naquelas áreas não será mantida.

Como bem destaca o mestre Yuri Lopes de Mello,

A manutenção de espaços especialmente protegidos em razão de seus atributos está associada à ideia de proteção da biodiversidade através da conservação dos ecossistemas. Desse ponto de vista, podemos constatar uma ligação dos comandos constitucionais de proteção à flora: a criação de espaços territoriais especialmente protegidos é necessária para a proteção das funções essenciais da fauna e da flora, que implica a manutenção da biodiversidade, imprescindível para a preservação dos processos ecológicos essenciais e para a proteção do patrimônio genético brasileiro.¹⁸²

Neste ponto, destaca-se o julgamento AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 327.687 – SP pelo Superior Tribunal de Justiça em que decidiu sobre o lapso temporal para aplicação da Lei 12.651/2012, *in verbis*:

(...)

¹⁸² MELLO, Yuri Lopes de. **Reserva Legal: fundamento constitucional e políticas públicas.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo. Ano 15. nº 60. outubro-dezembro/2010, p. 129.

3. Indefiro o pedido de aplicação imediata da Lei 12.651/12, notadamente o disposto no art. 15 do citado regramento. Recentemente, esta Turma, por relatoria do Ministro Herman Benjamin, firmou o entendimento de que "o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)."

Pondera ressaltar que a Reserva Legal e as APPs, nas sábias palavras do doutrinador Marcelo Abelha Rodrigues, exercem um papel diferente, já que

A Reserva Legal é um espaço especialmente protegido, com tamanho (porcentagem) variável, do domínio de cada propriedade rural. Sua manutenção é obrigatória e nela deve ser conservada a vegetação nativa, sendo permitida a exploração econômica de forma sustentável. Já as Áreas de Preservação Permanente, conquanto sejam igualmente espaços ambientais especialmente protegidos, têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, além de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Seu regime jurídico é de quase intocabilidade, salvo as restritas exceções permitidas na lei.¹⁸³

De acordo com artigo acima, se uma certa propriedade possui uma área que se enquadra nos casos em que é necessária a instituição de uma APP, essa área especialmente protegida poderá entrar no cálculo dos percentuais destinados à Reserva Legal. Duas áreas com função distinta em uma só. Uma perda considerável para o meio ambiente, pois diminui a área que deveria ser protegida.

Além disso, a compensação de uma área em detrimento da outra deixa de conferir sustentabilidade às propriedades rurais. Esse dispositivo sequer exige que a área que servirá de cômputo seja preservada, bastando que esteja em processo de recuperação.

¹⁸³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematisado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 228.

Por conseguinte, da noite para o dia, muitos proprietários rurais que tinham limitações ambientais sobre suas propriedades passaram a auferir vantagem econômica com esse cômputo.¹⁸⁴

Enquanto o Código de 1965 permitia a utilização das áreas de Reserva Legal, sem a supressão da vegetação, mas desde que sob a forma de manejo sustentável e de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos, o novo Código, em seu artigo 17, possibilitou a exploração econômica da Reserva Legal, mediante manejo sustentável, todavia sem a necessidade de obediência a princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos.

Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

§ 2º Para fins de manejo de Reserva Legal na pequena propriedade ou posse rural familiar, os órgãos integrantes do Sisnama deverão estabelecer procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação de tais planos de manejo.

Outra mudança que traz sérias preocupações diz respeito à averbação da área de Reserva Legal que, no antigo Código, era feita à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, sendo vedada destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área. Já o novo Código extinguiu essa obrigação, por meio da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), conforme previsão estampada no parágrafo 4º, do artigo 18.

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

¹⁸⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematisado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 229.

(...)

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.

Ocorre que a averbação da área de Reserva Legal é real condição de existência do espaço protetivo, pois o efeito da inscrição dessa área é o de delimitar a área reservada, marcando-a com inalterabilidade, lhe garantido publicidade irrestrita e oponibilidade contra todos. Assim, quem adquirisse o imóvel não poderia alegar o desconhecimento dos ônus existentes sobre ele, principalmente, quanto ao espaço destinado à Reserva Legal.

O antigo Código atendia às deliberações emanadas da Lei de Registro Público que determina a averbação da Reserva Legal junto à matrícula do imóvel e não admite que o registro seja feito fora das instituições registras constitucionalmente previstas.

Com a criação pelo novo Código Florestal do Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, que é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, restou desobrigada a averbação no Cartório de Registro de Imóveis.

E como destacam Lucas Lehfeld, Nathan Carvalho e Leonardo Balbim: “Desconsiderar a importância desse procedimento, tornando-o facultativo, é verdadeiramente retroceder”.¹⁸⁵

Este novo sistema gera incerteza quanto à eficácia de seu monitoramento, sendo que o controle que era feito por meio de averbação no sistema cartorário já havia demonstrado ser totalmente eficaz para tal fim, além da previsão ser constitucional.

¹⁸⁵ LEHFELD, Lucas de Souza. CARVALHO, Nathan Castelo Branco de. BALBIM, Leonardo Ispier Nassif. **Código Florestal Comentado e Anotado Artigo por Artigo**. São Paulo: Ed. Método. 2ª ed. rev., e atual., 2013. p. 164.

Assim, como a averbação da área de Reserva Legal é a verdadeira condição de existência do espaço protetivo é preciso saber como será garantida efetivamente a proteção dessas áreas, tendo em vista o princípio constitucional que é a proteção ao meio ambiente.

Portanto, a obrigação de averbação da área de reserva legal junto ao Registro de imóveis atende ao princípio da prevenção ambiental, dando concretude à diretriz constitucional de preservação, isto porque o meio ambiente deve ser protegido contra os excessos da produção econômica que afetam a sustentabilidade e contra os abusos das liberdades que a Constituição confere aos que exercem atividade econômica e uso indevido da propriedade.

Por meio dessa nova ferramenta, ou seja, o CAR, algumas informações serão incluídas no cadastro, visando à efetivação do princípio da informação ambiental para uma consciência pública sobre a necessidade de preservação ambiental.

O artigo 23 da Lei 12.651/2012 trouxe outra forma de flexibilização da Reserva Legal, já que determina a dispensa de autorização dos órgãos competentes para o manejo sustentável da exploração florestal sem propósito comercial, estabelecendo como único limite à quantidade de exploração de 20 metros cúbicos por ano, desconsiderando que o impacto ao meio ambiente seja considerável.

Art. 23. O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.

Isso quer dizer que a exploração econômica da referida área é possível sem o licenciamento ambiental.

A Lei 12.651/2012 não é um Código voltado à proteção florestal, mas um instrumento normativo que impõe “limites à exploração econômica da flora”.¹⁸⁶

5.3 O Novo Código Florestal e as Áreas de Preservação Permanente

No que diz respeito às alterações pertinentes as áreas de APPs, o artigo 4º, ao estipular o que se consideram áreas de Preservação Permanente, altera, de início, a demarcação inicial da referida área. No antigo Código, a linha inicial da APP era considerada desde o seu nível mais alto em faixa marginal.

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de... (Lei 12.651/2012)

Artigo 2º do antigo Código Florestal:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

(...)

Assim se determina porque é evidente que, no seu nível mais alto em faixa marginal, considera-se o período de cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente, enquanto a linha da borda da calha regular do leito do curso d'água é mais recuada, deixando, assim, de assegurar a preservação de áreas inundáveis. Um dos efeitos negativos é a falta de controle das enchentes e a erosão, além de dificultar a retenção de água para alimentar os rios e lagos.

A função primordial dessas áreas ao longo dos cursos d'água está diretamente relacionada à manutenção do leito, prevenindo a sua extinção, a queda de barrancos e encostas, bem como o assoreamento. A mata ciliar

¹⁸⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemmatizado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 235.

assegura a estabilidade do solo, a partir da sua fixação, “evitando desbarrancamentos e assoreamentos, bem como impedindo a lixiviação ou carreamento aos corpos d’água de certos poluentes e de material sólido”. Além disso, “ajuda na formação de espaços adequados para a multiplicação e proteção da fauna aquática”.¹⁸⁷

Como bem destaca o doutrinador Frederico Amado, o novo Código Florestal recuou as matas ciliares, promovendo um lamentável retrocesso na proteção florestal ao longo dos rios e demais cursos d’água, deixando desprotegidos inúmeros ecossistemas de áreas úmidas no Brasil.¹⁸⁸

O antigo Código, como salientado, preocupava-se com a preservação da vegetação na beira dos rios, “os cursos d’água efêmeros, ou seja, os de curta duração, os passageiros, transitórios”¹⁸⁹, enquanto o novo Código diminuiu consideravelmente essa preservação.

O parágrafo 4º do mesmo artigo também demonstra um grande retrocesso ao prever que nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a criação de faixas de áreas de preservação permanente, deixando aquele ecossistema desprotegido. Não há fundamento para isso, deixando a referida área desprotegida tão somente em razão de seu tamanho e sem qualquer autorização do órgão ambiental competente.

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.

Da mesma forma, pode-se perceber um retrocesso no parágrafo 5º do artigo 4º, visto que a função ecológica da área de preservação permanente sucumbiu ao plantio de culturas temporárias e sazonais pelos proprietários de

¹⁸⁷ LEHFELD, Lucas de Souza. CARVALHO, Nathan Castelo Branco de. BALBIM, Leonardo Ispier Nassif. **Código Florestal Comentado e Anotado Artigo por Artigo**. São Paulo: Ed. Método. 2ª ed. rev., e atual., 2013. p. 75.

¹⁸⁸ AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014. p. 214.

¹⁸⁹ JÚNIOR, Vladimir Polízio. **Novo Código Florestal – comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2014. p. 60.

pequena propriedade ou posse rural familiar, retirando-se, por conseguinte, a preservação permanente dessas aéreas. Até porque, será impossível a produção de provas para determinar o motivo e o tempo das vazantes de ciclo, bem como o prejuízo causado à fauna, à qualidade do solo e da água com os plantios e com a utilização de agrotóxicos.

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

Neste contexto, uma simples declaração do proprietário ou produtor informando a situação ao órgão ambiental competente basta para o exercício da atividade de baixo impacto ambiental, consoante previsão do artigo 52 do referido diploma legal. Destaca-se, ainda, a previsão esculpida no parágrafo 6º, do artigo 4º que assim define:

§ 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

- I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;
- II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;
- III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;
- IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.
- V - não implique novas supressões de vegetação nativa.

Permitir a prática de aquicultura¹⁹⁰, ou seja, de exploração ecológica com fins econômicos é incompatível com o dever constitucional de preservação do meio ambiente, que não comporta exceções.

O art. 5º do Novo Código Florestal demonstra um grande retrocesso ao prever que

¹⁹⁰ Também conhecida como “aquicultura” que “consiste na produção de organismos aquáticos, estejam em águas doces ou salgadas, como a criação de peixes, moluscos, crustáceos e anfíbios, bem como no plantio de plantas para utilização humana. (JÚNIOR, Vladimir Polízio. **Novo Código Florestal – comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2014. p. 975).

Art. 5º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana.

Isto porque, a preservação de APPs no entorno de reservatórios de água artificial passou a ser menor do que dispunha a Resolução nº 302/2002 do CONAMA, o que demonstra um limite no dever fundamental de proteção ao meio ambiente.

Ocorre que, como bem salientou Heline Sivini Ferreira, as Áreas de Preservação Permanente são espaços de proteção integral e, por isso, não admitem o exercício de atividade econômica. Isto porque têm como função proteger os meios e recursos necessários à reprodução de processos ecológicos essenciais nesses espaços.¹⁹¹

Portanto, qualquer alteração que suprima a área ou a reduza é ilícita e inconstitucional, pois estaria violando os princípios da preservação do meio ambiente e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que comprometer-se-á a integridade dos atributos, o que deveria ser vedado quando da promulgação de novas leis.

5.4 O Novo Código Florestal e a Anistia

No que diz respeito à regularização ambiental da reserva legal, o artigo 66 do Novo Código dispõe que o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal com extensão inferior ao delimitado poderá recompô-la, permitir a regeneração natural da vegetação ou compensar a Reserva Legal.

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação,

¹⁹¹ FERREIRA, Heline Sivini. **Política Ambiental Constitucional**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 299.

independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

- I - recompor a Reserva Legal;
- II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;
- III - compensar a Reserva Legal.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

- I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;
- II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;
- III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;
- IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

§ 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

- I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;
- II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;
- III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

A recomposição de que trata esse artigo deverá ser concluída em 20 anos, abrangendo a cada 2 anos, 1/10 da área total necessária à sua complementação mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas.

No entanto, no Código Florestal de 1965 estabelecia-se que a recomposição deveria ser feita mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, permitindo o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando à restauração do ecossistema original.

Apesar de o novo Código ter reduzido o prazo para a recomposição, permitiu a utilização permanente de espécies exóticas, que podem ocupar até 50% da área a ser recomposta. Ocorre que o uso de espécies exóticas compromete sua função de conservação da biodiversidade e não assegura a restauração de suas funções ecológicas e dos serviços ecossistêmicos, ao contrário das nativas, que efetivamente recompõem o habitat degradado.

Ademais, a compensação extra propriedade, prevista nos parágrafos 5º e 6º do supracitado artigo, poderá ameaçar a preservação do meio ambiente, por diversas razões, entre elas, a de que o bioma pode ter uma infinidade de ecossistemas diferenciados.

Portanto, o fato de estarem situadas no mesmo bioma não significa que os processos ecológicos daquelas áreas exerçam a mesma função ou que seria suficiente para a compensação.

Percebe-se, com isso, que a única consequência será a diminuição das áreas legalmente protegidas, uma vez que se retira a obrigatoriedade do proprietário ou possuidor do imóvel rural de recompor a reserva legal, contrariando a determinação constitucional de restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

A real intenção do legislador foi criar um título de crédito nominativo representativo de área com vegetação nativa.

De todas as novas regras que demonstram a ausência de interesse em se recuperar as áreas de vegetação nativa, o artigo 67 da Lei 12.651/2012 traz explicitamente a impossibilidade de o Poder Público determinar a recuperação da maior parte das áreas de reserva legal degradadas. Isto porque, existem muitas pequenas propriedades rurais, o que torna impossível precisar qual era a área ocupada em 22 de julho de 2008 e, ainda, por cima coberta por vegetação nativa.

Art. 67. Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Para tanto, criou-se, assim, o instituto jurídico denominado “áreas consolidadas em áreas de reserva legal”.

O marco temporal de 22 de julho de 2008 foi estabelecido em razão de ser a data em que foi publicado e, conseqüentemente, passou a vigorar o Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008. Tal Decreto estabelece infrações e

sanções administrativas ao meio ambiente, bem como disposições sobre o processo administrativo federal para apuração dessas infrações.

E, finalizando, o artigo 68 estabelece mais uma benesse aos infratores, já que dificilmente se conseguirá comprovar que a degradação não se deu após a edição do antigo Código Florestal, como também ignora, consoante Márcia Leuzinger, a inexistência de direito adquirido contra norma constitucional e a previsão de cumprimento da função socioambiental da propriedade.¹⁹²

Art. 68. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.

§ 1º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

Além disso, tal dispositivo beneficiará tanto os que desmataram licitamente como aqueles que o fizeram ilicitamente, pois não haverá punição a eles. Até porque não há previsão de que o motivo que originou, bem como o marco temporal da supressão da vegetação nativa deverá ser comprovada por prova pericial.

Os artigos supracitados foram criados com a única finalidade de anistiar os infratores que exerciam atividade econômica em áreas especialmente protegidas, como APPs e Reserva Legal, isentá-los de um processo criminal que, sem sombra de dúvida, resultaria em condenação, tendo em vista a gravidade dos danos causados ao meio ambiente. Isto porque, muitos proprietários e possuidores rurais exerciam ilicitamente atividades de agricultura e pecuária nessas áreas e, portanto, estavam sujeitos às penalidades do Decreto n° 6.514/2008.

¹⁹² LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Áreas Protegidas e Código Florestal**. Revista de Direitos Difusos. Ano XII, Vol. 56 – Dezembro de 2011.

Portanto, como o Diploma Legal em comento foi criado para legalizar a prática de exploração econômica sustentável dentro dos espaços especialmente protegidos, nada mais do que previsível a disposição sobre a imunidade em relação às sanções administrativas contida nos artigos.

De acordo com o inciso III do parágrafo primeiro do artigo 225 da Constituição Federal, cabe ao Poder Público

definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Disto decorre que a regularização da área consolidada em áreas de preservação permanente e nas de Reserva Legal não será para deixá-las nos limites legais, mas, tão somente, em limites menores e sem qualquer rigor.¹⁹³

Assim, parece ter sido suficientemente demonstrado o quanto que a diminuição dos espaços territoriais protegidos pode gerar um impacto irreversível ao meio ambiente, afetando não só ele, como toda a coletividade, o que poderá reduzir desproporcionalmente ou, até mesmo, aniquilar a dignidade da pessoa humana, já que esse princípio somente pode ser alcançado se o meio ambiente estiver equilibrado e saudável.

Uma vez obtido certo grau de realização, no presente caso, espaços anteriormente definidos, em que não se admitia o cômputo de uma área na outra, anistia, entre outros, conforme amplamente acima demonstrado, legislação posterior não pode reverter as conquistas obtidas, conforme salienta Paulo Gustavo Gonet Branco.¹⁹⁴

Não pode o legislador ceder ao poder econômico em flagrante sucumbência à proteção das áreas especialmente protegidas. Para tanto, é necessária uma maior participação dos cidadãos e dos seus representantes na sociedade civil, pois os Estados, sempre dominados pela necessidade de cumprir metas econômicas e politicamente permeáveis a todo tipo de pressões,

¹⁹³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquemático**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. p. 261.

¹⁹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 148.

acabam cedendo ao poder econômico, adiando indefinidamente a realização dos desígnios da sustentabilidade.¹⁹⁵

E nos dizeres de Rodrigo Rollemberg,

Se não tomarmos providências imediatas e eficazes, a biodiversidade e o patrimônio genético do Planeta ficarão seriamente comprometidos, com cicatrizes permanentes, diante da irreversibilidade de muitos dos danos que estamos causando. Apesar de detentor de riqueza biológica inigualável, o Brasil já tem mais de 600 espécies de sua fauna ameaçadas de extinção. O que dizer, então, de outras Nações que destruíram a maior parte de seus ecossistemas naturais? Urge fechar as lacunas na legislação e avançar, criando novos mecanismos de salvaguarda da Natureza. É hora, pois, de caminhar para a frente, nunca para trás.¹⁹⁶

¹⁹⁵ CRUZ, Branca Martins da. **Importância da Constitucionalização do Direito ao Ambiente**. *Op. cit.* p. 220.

¹⁹⁶ ROLLEMBERG. Rodrigo Senador e presidente da Comissão de Meio Ambiente, Apresentação. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF. p. 8-9.

6- AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADIS

6.1 – Considerações iniciais das ADIS

Por óbvio trata-se de uma seara em que é difícil, hoje, comprovar que as alterações acima citadas trarão prejuízos ao meio ambiente. Isto é, na prática só se saberá alguns anos à frente.

E é por isso que, a Constituição Federal prevê que o princípio constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser garantido à presente e à futura geração, justamente porque o impacto do retrocesso não pode ser visto no presente.

Assim, como estudo de caso, para o qual, ainda, não houve solução, apresentam-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade abaixo que, também, buscam demonstrar que as alterações introduzidas no Novo Código Florestal são retrógradas.

Pois bem, diante de tantas irregularidades e descumprimento a preceitos constitucionais, o Ministério Público, exercendo o controle de constitucionalidade para verificação da validade constitucional das normas, nos termos da Constituição Federal, propôs três Ações Diretas de Inconstitucionalidade, tendo como objetivo a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, bem como das alterações nela promovidas pela Lei nº 12.727 de 17 de outubro de 2012. São elas: ADI nº 4901, ADI nº 4902 e ADI nº 4903.

Todas as ações foram fundamentadas, também, por estudos técnicos, especialmente, os produzidos pela Academia Brasileira de Ciências e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

As ações foram distribuídas, em 21 de janeiro de 2013, para o relator Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal que, diante da complexidade da temática e, em razão de sua relevância constitucional, determinou a realização de uma Audiência Pública que ocorrerá no dia 18 de abril de 2016 para que entidades estatais envolvidas com a matéria, pessoas e

representantes da sociedade civil com experiência e autoridade científica possam se manifestar.

6.2 ADI nº 4901 – Reserva Legal

A Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 4901 questiona os dispositivos que tratam da redução da reserva legal (em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal), da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água, tratamento de esgoto, exploração de energia elétrica e implantação ou ampliação de ferrovias e rodovias, da possibilidade de compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas, da permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal e da consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações dos percentuais de reserva legal.

Isto porque, consoante ressalta o Ministério Público Federal, as áreas de reserva legal têm como finalidade garantir a execução dos objetivos constitucionais de proteção do meio ambiente, principalmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Até porque, as referidas áreas são constitucionalmente previstas como espaços territoriais especialmente protegidos, o que vincula explicitamente o legislador e as demais esferas do Poder Público.

Assim, as inconstitucionalidades acima suscitadas decorrem de afronta, com base em diversos dispositivos legais referentes às reservas legais, ao regime constitucional dos espaços territoriais especialmente protegidos, especificamente, nos seguintes deveres fundamentais impostos ao poder público:

- (i) a vedação de que espaços territoriais especialmente protegidos sejam utilizados de forma que comprometa os atributos que justificam sua proteção;
- (ii) o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais;
- (iii) o dever de proteger a diversidade e a integridade do patrimônio genético e

(iv) o dever de proteger a fauna e a flora, com a proibição de práticas que coloquem em risco sua função ecológica.

Segundo, a Procuradora da República, os prejuízos decorrentes das modificações introduzidas pelo Novo Código Florestal e a importância de que fossem mantidos, ao menos, os padrões já existentes foram comunicados ao Congresso Nacional pela Academia Brasileira de Ciência e pela Sociedade Brasileira para o Progresso Científico por meio de um texto científico, do qual se destacou o seguinte trecho:

Entre os impactos negativos da redução de APPs e de RL estão a extinção de espécies de muitos grupos de plantas e animais (vertebrados e invertebrados); o aumento de emissão de CO₂; a redução de serviços ecossistêmicos, tais como o controle de pragas, a polinização de plantas cultivadas ou selvagens e a proteção de recursos hídricos; a propagação de doenças (hantavírus e outras transmitidas por animais silvestres, como no caso do carrapato associado à capivara); intensificação de outras perturbações (incêndios, caça, extrativismo predatório, impacto de cães e gatos domésticos e feras, efeitos de agroquímicos); o assoreamento de rios, reservatórios e portos, com claras implicações no abastecimento de água, energia e escoamento de produção em todo o país.¹⁹⁷

Nesta ação, objetiva-se a declaração de inconstitucionalidade de vários artigos, tais como:

a) artigo 12, §§ 4º e 5º da Lei 12.651/2012.

Prevê uma possibilidade de diminuição da área de reserva legal, o que constitui um retrocesso ambiental. Ressalta o membro do parquet que as finalidades ecológicas das áreas de reserva legal e unidades de conservação são substancialmente distintas, não podendo ser, portanto, equiparados ou substituídos.

No tocante às terras indígenas, a preocupação é a de que essas terras não possuem a finalidade de proteção ambiental, de não degradação, mas tão somente do exercício de direito de propriedade territorial do povo indígena, que fere amplamente o princípio constitucional da proteção e preservação do meio ambiente como se fosse uma exceção ao princípio.

¹⁹⁷ Grupo de trabalho do Código Florestal - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e Academias Brasileira de Ciências – ABC. **O Código Florestal e a Ciência. Contribuições para o diálogo.** São Paulo: SBPC, 2011 *apud* ADI nº 4901.

b) artigo 12, §§ 6º, 7º e 8º da Lei 12.651/2012.

O MPF ainda busca a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos acima, com relação à dispensa da constituição da reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, bem como por detentores de concessão, permissão ou autorização para explorar energia elétrica e nas áreas adquiridas ou desapropriadas para implantação e ampliação da capacidade de ferrovias e rodovias.

c) artigo 13, §1º da Lei 12.651/2012.

Nesta mesma ação, o MPF também pleiteia a declaração da inconstitucionalidade da permissão de instituição de servidão ambiental prevista no artigo 13, parágrafo 1º, pois isenta da reparação pelos danos causados, o dever geral de proteção ambiental, bem como a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social.

d) artigo 15 da Lei 12.651/2012.

Requer, ainda, a inconstitucionalidade da autorização para cômputo de áreas de preservação permanente no percentual da reserva legal, uma vez que tal modificação poderá reduzir a área de reserva legal.

Neste ponto, ressalta o MPF que:

Portanto, o mecanismo previsto no art. 15 acaba por descaracterizar o regime de proteção das reservas legais e, assim, viola o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, §3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1a, I), a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, §1º, I1I) e o comando constitucional de que a propriedade atenda sua função social (art. 186). Por conseguinte, deve ser declarado inconstitucional o art. 15 da Lei 12.651/12.

e) artigo 28 da Lei 12.651/2012.

Afirma, neste ponto, o MPF que o artigo 37-A da Lei nº 4.771/65 tinha grande importância, pois visava coibir o desmatamento realizado na obtenção de material lenhoso para produção de carvão, sem destinação adequada do solo para aproveitamento futuro.

Na nova redação restou proibida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo que possuir “área abandonada”. Entretanto, como bem salientou o MPF a definição de “área abandonada” foi suprimida do texto durante a tramitação da Medida Provisória nº 571/2012, ao passo que foi retirada a previsão explícita

de vedação de desmatamentos em áreas subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada.

Assim, o MPF requer que seja dada interpretação conforme a CF para que este dispositivo abranja todas as formas de subutilização ou má utilização da propriedade, ou seja, área abandonada, subutilizada de forma inadequada.

f) artigo 66, §3º da Lei 12.651/2012.

Destaca-se, também, que a permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal é outro ponto em que o MPF busca a inconstitucionalidade, pois, descaracterizará a área ao permitir o plantio e manejo de espécies exóticas não propícias ao local.

Neste ponto, o MPF trouxe um parecer técnico produzido por analistas periciais do próprio Ministério: essa permissão de plantio de espécies exóticas acabam por descaracterizar a função das áreas de Reserva Legal.

Assim, cabe ressaltar em sua peça:

O § 3º do art. 66 da Lei 12.651/12 deve ser declarado inconstitucional pois viola o dever geral de proteção ambiental previsto no arl. 225, *caput*, da Constituição da República; as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (arl. 225, §3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (arl. 225, §1Q, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art 225, §1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

g) artigo 48, §2º e art. 66, §5º, II, III e IV e §6º da Lei 12.651/2012.

É inconstitucional, também, de acordo com o MPF a possibilidade de compensação de Reserva Legal degradada por arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou reserva legal, de doação ao Poder Público, uma vez que são áreas sem qualquer equivalência.

Além disso, salienta que a possibilidade de que a reserva legal possa ser compensada mediante arrendamento não satisfaz de forma plena a ideia de compensação, pois não haveria segurança jurídica quanto à perpetuidade da proteção.

Isto retira do proprietário a obrigatoriedade de recompor ou restaurar a reserva legal, pois ele pode adquirir uma área já protegida.

h) artigo 12 e 68 da Lei 12.651/2012.

Por último, pleiteia-se a inconstitucionalidade do artigo 68 que fala sobre a consolidação das áreas desmatadas.

Suscita o MPF que:

A previsão normativa contida nos dispositivos impugnados representa flagrante retrocesso na legislação ambiental, excluindo a proteção de um número incalculável de espaços territoriais especialmente protegidos. A norma ignora, ademais, que os percentuais de reserva legal foram aumentados como medida necessária para conter o desmatamento e assim, cumprir os mandamentos constitucionais de proteção ambiental.

Há, portanto, clara violação do dever geral de não degradar o meio ambiente, bem como ao dever fundamental de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, bem como ao princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

i) artigo 12 e 68 da Lei 12.651/2012.

Aduz o representante do Ministério Público Federal, durante toda a peça inicial, que ao afrontar os deveres fundamentais, “as normas impugnadas violam o princípio da vedação de retrocesso social, pois, de forma geral, estabelecem um padrão de proteção ambiental manifestamente inferior ao anteriormente existente”.

6.3 ADI nº 4902 – Anistia aos Crimes Ambientais

Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 4902 questiona os artigos relacionados à permissão de novos desmatamentos sem a recuperação das áreas já realizadas irregularmente, a anistia de multas e outras medidas que desestimulariam a recomposição da vegetação original.

Disto, conclui-se que mesmo tendo sido realizada a supressão antes de 22 de julho de 2008 pode ser concedida nova autorização para a supressão da vegetação mesmo que não tenha sido promovida a recomposição da

vegetação suprimida, ou seja, quem cometeu supressão antes da data acima, estará isento de responsabilidade criminal e cível. Destaca em sua inicial que “Se a própria Constituição estatui de forma explícita a responsabilização penal e administrativa, além da obrigação de reparar os danos, não se pode admitir que o legislador infraconstitucional exclua tal regra, sob pena de grave ofensa à Lei Maior”.

Com base nisso, o MPF requer a declaração da inconstitucionalidade deste dispositivo.

Quanto a este tema, pleiteia-se, ainda, a inconstitucionalidade do §3º do artigo 17, sob o fundamento de que o referido diploma permite a continuidade de exploração econômica de atividade instalada ilicitamente e exime, sem justificativa o degradador do dever de reparar o dano ambiental, o que poderá levar ao esvaziamento das funções ecológicas da Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008.

Suscita, ainda, o MPF a inconstitucionalidade do artigo 59, §§4º e 5º, por inserirem suspensão das atividades fiscalizatórias do Estado, bem como de medidas impositivas aptas a preservar o meio ambiente e recuperar os danos causados. Além disso, retira do Estado o poder fiscalizatório de passivos ambientais decorrentes de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, bem como a aplicação de multas, embargos e outras sanções.

No que diz respeito ao artigo 67, segundo, o MPF, é declarado inconstitucional porque se estaria beneficiando quem desmatou injustificadamente.

Por fim, a inconstitucionalidade do artigo 78-A por prever a concessão de crédito agrícola apenas por estar inscrito no CAR sem que haja necessidade de regularidade ambiental.

6.4 ADI nº 4903 – Área de Preservação Permanente

E, por último, a Ação Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 4903 em que se questiona a redução da área de preservação permanente, por se

entender que houve violação aos princípios da proibição de retrocesso, da proporcionalidade e ao dever geral de não degradar.

a) artigo 3, VIII e IX da Lei 12.651/2012.

Busca-se a declaração de inconstitucionalidade de intervenções nessas aéreas para fins de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, de atividades de agricultura nas áreas de preservação permanente, bem como nos mangues, restingas e uso agrícola das várzeas.

Nos casos de intervenção por utilidade pública ou interesse social, o antigo Código Florestal dispunha que a referida intervenção somente seria possível, em casos excepcionais, na hipótese de inexistência de alternativa técnica e/ou locacional. A omissão do legislador deixa ao aplicador a interpretação, o que poderá comprometer as funções ecológicas dessas áreas.

Assim, algumas das hipóteses previstas na Lei 12.651/2012 quanto à utilização das áreas de preservação permanente comprometem os atributos que justificam sua proteção.

Além disso, o MPF demonstra retrocesso ambiental quanto à proteção das nascentes e olhos d'água, dos reservatórios artificiais e para abastecimento e geração de energia elétrica, largura das faixas de proteção das áreas de APP de curso d'água, entre outros.

b) artigo 4º, §6º da Lei 12.651/2012.

Quanto à prática de aquicultura em APPs, o MP demonstra que o §6º, do art. 4º é incompatível com o dever constitucional de não degradação do meio ambiente, pois a utilização de espaços especialmente protegidos pode comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

Neste ponto, a Procuradoria entende que a prática de aquicultura poderá envolver:

a introdução de espécies exóticas, a utilização de produtos químicos, nocivos à vegetação e outras espécies aquáticas, entre outros. Ademais, as atividades de aquicultura não precisam ser desenvolvidas em locais próximos a cursos d'água, podendo ser realizadas em tanques ou açudes construídos para essa finalidade.

c) artigo 8º, §2º da Lei 12.651/2012.

Segundo o representante do *Parquet*, é inconstitucional também o §2º, do art. 8º ao possibilitar a intervenção e a supressão em mangues para implementação de obras habitacionais e de urbanização, por violação ao dever fundamental de restauração dos processos ecológicos essenciais. Tais intervenção e supressão nesses espaços especialmente protegidos somente poderiam ocorrer ante a impossibilidade completa de restauração dos processos ecológicos essenciais que ali existiam.

d) artigo 4º, §5º da Lei 12.651/2012.

O titular da ação demonstra também que o §5º, do art. 4º é muito genérico ao prever a possibilidade de plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante para qualquer agricultor que tenha pequena propriedade rural familiar. Tal disposição deveria ser uma exceção que somente se justificaria quando houvesse interesse social dessa atividade, ou seja, para a manutenção material e cultural dos vazanteiros.

e) Do retrocesso ambiental quanto à proteção das nascentes e dos olhos d'água.

Suscita, ainda, retrocesso quanto à proteção das nascentes e dos olhos d'água que não são perenes, pois não serão consideradas APPs, extinguindo uma categoria de espaço territorial especialmente protegido.

Neste ínterim, asseverou o MPF que:

Outro equívoco da nova legislação é vincular os conceitos de nascente e olho d'água ao afloramento do lençol freático, pois estes podem também ter origem em acumulações de água verticais, por barreiras no relevo.

A exclusão da proteção das nascentes e dos olhos d'água intermitentes, assim como das nascentes que não dão origem a cursos d'água descaracteriza o regime de proteção de tais áreas de preservação permanente e constitui evidente retrocesso na legislação ambiental.

f) Art. 4º, §1º e 4º da Lei 12.651/2012 - Do retrocesso ambiental quanto às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais.

Requer a inconstitucionalidade do artigo supracitado, uma vez que extingue as áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais que não decorram de barramento de cursos d'água e, ainda, no entorno de reservatórios naturais ou artificiais com superfície de até 1 hectare, ignorando que essas áreas possuem as mesmas funções socioambientais que outras de maiores proporções.

g) Art. 4º, III da Lei 12.651/2012. Ausência de previsão legal do padrão mínimo de proteção para as áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais

Referido dispositivo não estipula qualquer metragem mínima a ser observada, restando essa previsão para a licença ambiental. Isto fomenta insegurança jurídica, o que representa um retrocesso na preservação ambiental, pois o antigo Código Florestal estabelecia o mínimo de proteção.

h) artigo 5º da Lei 12.651/2012.

No que diz respeito ao art. 5º, o MP entende que houve violação ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso ambiental, uma vez que essa previsão é menos rigorosa com o que dispunha a Resolução nº 302/2002 do CONAMA sobre o tema. Nela, as APPs de reservatórios poderia ser ampliada, se necessário, já no novo Código Florestal, foi estabelecido um patamar máximo.

Para tanto, o MPF assevera que:

Assim, a redução dos limites mínimos e a criação de limites máximos vinculantes, que impedem a extensão da proteção ambiental, violam o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, a exigência constitucional de que a propriedade atenda à sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

Deve, portanto, ser declarada a inconstitucionalidade das expressões "*de 30 (trinta) metros e máxima*" e "*de 15 (metros) metros e máxima*".

i) Art. 11 da Lei 12.651/2012 - Do retrocesso ambiental quanto à proteção das áreas com inclinação entre 25⁰ e 45°.

O supracitado artigo, ao permitir o exercício de qualquer atividade em áreas com inclinação entre 25º e 45º, vedando apenas a conversão de nova áreas, viola a exigência constitucional de reparação dos danos causados e o dever geral de proteção ambiental, bem como a exigência constitucional de que a propriedade atenda à sua função social e, por fim, o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

j) art. 3º, XIX da Lei 12.651/2012 - Das disposições que definem a largura das faixas de proteção das áreas de preservação permanente de cursos d'água.

Este artigo viola os preceitos constitucionais por limitar as áreas de preservação permanente pelo leito menor dos cursos d'água, ao invés de seu nível mais alto, o que poderá ocasionar o esvaziamento das próprias funções ecossistêmicas de muitas APPs.

k) art. 3º, da Lei 12.651/2012

Sobreleva o MPF que houve ofensa ao princípio da isonomia ao estender o tratamento diferenciado dado à agricultura familiar às propriedades rurais com até 04 (quatro) módulos fiscais. Essa equiparação não é justificável e nem autorizada.

Destaca-se, neste ponto, o seguinte:

A indevida equiparação gera, ademais, situações incompatíveis com o objetivo de proteção ambiental, beneficiando, de forma totalmente injustificada, proprietários rurais que descumpriram a legislação anteriormente vigente. A ilustrar tal fato, da forma como redigido o parágrafo único do art. 3º, poderá ser beneficiado por disposições da lei o proprietário de um imóvel rural de até 440 hectares que o utilize apenas para lazer e, mesmo assim, tenha realizado edificações ilegais em áreas de preservação permanente.

Ao mesmo tempo, o mencionado dispositivo legal exige, para as terras indígenas e para as comunidades tradicionais a titulação da área, violando os princípios da isonomia e da razoabilidade, porquanto a titulação do território das comunidades tradicionais e dos povos indígenas consubstancia formalidade, de caráter declaratório e não constitutivo, para o reconhecimento de seus territórios. Esses grupos sim se assemelham à agricultura familiar, desenvolvendo suas atividades em baixa escala e com pouca mecanização, não havendo distinção neste aspecto entre os grupos que já obtiveram a titulação e os que não a obtiveram.

Dessa forma, as ações apontam os prejuízos ambientais decorrentes das alterações legislativas e busca demonstrar que o Novo Código Florestal é um retrocesso em matéria ambiental, pois torna frágil o regime de proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos.

A inconstitucionalidade, conforme se pode observar com a narrativa do Ministério Público Federal ao propor as Adins acima citadas, decorrem de vários fatores, entre eles, a violação do princípio constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois sem ele não se obtém uma qualidade de vida sadia.

7 - CONCLUSÃO

Já ouvimos falar que o homem vive sem a natureza, pois somos capazes de fabricar tudo. Baseado nisso, entende-se que é melhor ampliar espaços para plantação, cultivo de alimentos e construção de propriedades do que preservar o meio ambiente.

O efeito dominó causado ao continuar e prevalecer esse pensamento equivocado, será irreversível.

Ocorre que a Constituição Federal dispõe o contrário ao estabelecer que, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois essencial à sadia qualidade de vida. Dessa forma, é dever do Poder Público assegurar a efetividade desse direito, promovendo a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais, bem como vedando a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, mesmo que por lei, quando comprometa a integridade dos atributos que justifiquem aquela proteção.

Pois bem, como base nessa premissa constitucional, percebe-se claramente que houve um retrocesso legislativo e, pior, a publicação de uma lei manifestamente inconstitucional.

A Lei 12.305 de 2012, ao dispor sobre redução de até 50% da área de reserva legal, dispensa de constituição de uma reserva legal aos empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, ausência de sanção administrativa, inclusive de restrição a direitos, exploração econômica da Reserva Legal, mediante manejo sustentável, nova demarcação inicial para as áreas de Preservação Permanente, além de anistias a sanções, proporcionou um retrocesso em âmbito ambiental de enorme proporção, pois há muito alguns espaços foram declarados e definidos como espaços especialmente protegidos, em razão dos atributos, do manejo ecológicos das espécies e ecossistemas que se buscava preservar. Depois de tanta conquista e luta deixaram de ter tanta importância.

De novo estar-se-ia ingerindo sobre a Natureza, na busca de demonstrar que não precisamos dela, o que causará estragos ao meio ambiente, cujas consequências serão revertidas a nosso desfavor.

Nesse contexto, Branca Martins da Cruz salienta que, por óbvio, o Direito é marcado pela vontade humana, principalmente, quando se estabelece direitos e deveres relacionados a situações não humanas, como a Natureza. Assim, as regras e as premissas que circundarão aquele direito serão aplicadas pelo homem. Com isso, ainda, se considera inútil e hipócrita a consagração de direitos e deveres que coíbam a interferência do homem. Entretanto, é preciso acreditar que a proteção eficaz do ambiente com vista à sustentabilidade depende da aceitação de todos, sem o egoísmo que nos é inerente, de que o meio ambiente constitui um bem maior, cuja preservação é imprescindível para nossa própria sobrevivência.¹⁹⁸

O legislador, ao concluir que precisamos ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado para alcançarmos uma sadia qualidade de vida, o fez com a certeza que sem a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais isso não seria possível e nossa sobrevivência seria prejudicada.

Assim, garantiu um mínimo existencial do meio ambiente. Portanto, esse mínimo jamais poderia ser diminuído, pois como a palavra já define é o mínimo alcançado.

Com base nisso, cabe ao Estado, investido do seu poder político, garantir os direitos dos cidadãos e o mínimo já conquistado. Todavia, sem o auxílio da coletividade isso não será possível.

Desta feita, conforme amplamente demonstrado neste estudo, as alterações introduzidas no Novo Código Florestal não foram feitas visando à melhoria do meio ambiente ou, pelo menos, a manutenção do que já foi conquistado. Ao contrário, foi criado, apenas, para preservar o desenvolvimento sustentável com utilização dos recursos naturais.

¹⁹⁸ CRUZ, Branca Martins da. **Importância da Constitucionalização do Direito ao Ambiente.** In: BONAVIDES, Paulo. MORAES, Germana. ROSAS, Roberto. (orgs.) **Estudos de Direito Constitucional. Em homenagem a Cesar Asfor Rocha. Teoria da Constituição, Direitos Fundamentais e Jurisdição.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 204-205.

Neste sentido, utiliza-se falsamente o argumento de que a conservação dos recursos naturais é a antítese do desenvolvimento econômico, quando na verdade é seu pressuposto. Somente com o uso racional dos recursos naturais, objetivando uma produção contínua dos renováveis e uma maximização de uso dos não-renováveis, pode-se garantir uma melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras, já que nenhuma nação pode viver sem os recursos naturais do Planeta Terra, bem como uma economia crescente, que proporcionará o bem-estar social.¹⁹⁹

O meio ambiente deixou de estar em primeiro plano para ser a base do desenvolvimento da economia.

A redução das áreas de preservação permanente e da reserva legal demonstra exaustivamente a violação aos princípios constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sadia qualidade de vida.

Em decorrência disto, violou-se o princípio da vedação de retrocesso na área ambiental.

É necessário tomar medidas imediatas, com o intuito de, pelo menos, retornar à situação *a quo*, pois caso contrário as alterações introduzidas pela Lei 12.651/2012 afetarão a biodiversidade e comprometerão seriamente o patrimônio genético do País, diante da irreversibilidade dos danos.

Só se pode retornar, em questão ambiental, quando é preciso recuperar²⁰⁰ as áreas degradadas, o que já, por si só, demonstra que a necessidade de sempre evoluir. E expressões como recuperar e retrocesso na esfera ambiental deveriam ser exceções ou, no máximo, quando a causa se deu pela própria natureza.

Com base em tudo isso, é possível concluir que a Lei nº 12.651/2012 é uma norma legislativa de duvidosa constitucionalidade, já que

¹⁹⁹ MAGALHÃES, Juraci Perez. **Recursos Naturais Meio-Ambiente e Sua Defesa no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1982. p. 17-18.

²⁰⁰ Definição dada pela Lei 9.985/2000, isto é, “restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original” (Lei nº 9985/2000, art. 2º, XIII – *italico* nosso).

não observou o princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental, ignorando o artigo 225 da Constituição Federal e seus parágrafos.

Não resta dúvida de que cabe ao Estado assegurar uma vida com dignidade que, de modo eficiente, seria assegurando o já conquistado. Para que essa vida com dignidade seja almejada, é necessário um meio ambiente saudável, uma vez que nossa saúde também depende disso. A redução do já conquistado, em especial, das Reservas Legais e das Áreas de Preservação Permanente ocasionará a perda do ecossistema daquele local, aumentando o fluxo em outros habitats, promovendo a erosão, a poluição, o aquecimento solar, entre outros fatores, cujo reflexo se dará em nós.

Com certeza esse é um exemplo de modificação de norma pelo legislador em flagrante retrocesso, já que, além dos danos futuros, não beneficiará a coletividade.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquemático**. São Paulo: Ed. Método, 5ª ed., 2014.

AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, 2012.

AYALA, Patrick de Araújo. **Mínimo existencial ecológico e proibição de retrocesso em matéria ambiental: considerações sobre a inconstitucionalidade do Código do Meio Ambiente de Santa Catarina**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo. Ano 15. nº 60. outubro-dezembro/2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, In: CANOTILHO, J.J Gomes e LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Paulo. MORAES, Germana. ROSAS, Roberto. (orgs.) **Estudos de Direito Constitucional. Em homenagem a Cesar Asfor Rocha. Teoria da Constituição, Direitos Fundamentais e Jurisdição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. CONAMA. Resolução n° 303/2002, de 20 de março de 2002. Disponível em: [http: < //www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html >](http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html) . Acesso em: 27 de abril de 2015.

BRASIL. Lei n° 6.938/81, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 29/01/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 134297-8/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ: 22.09.1995. Disponível em: [HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 03.02.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22164-0/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Publicado no DJ: 17.11.1995. Disponível em: [HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 03.02.2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma), Recurso Especial 302.906/SP, julgado em 26/08/2010. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200100140947&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 01/10/2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. (orgs.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, J.J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª. ed, Coimbra: Almedina, 1999.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA, 25 de Abril de 1976. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 10/12/2015.

COURTIS, Christian. **Obsevar La ley: Ensayos sobre metodologia de La investigacion jurídica**. Madrid: Trotta, 2009.

CRUZ, Branca Martins da. **Importância da Constitucionalização do Direito ao Ambiente**. In: BONAVIDES, Paulo. MORAES, Germana. ROSAS, Roberto. (orgs.) **Estudos de Direito Constitucional. Em homenagem a Cesar Asfor Rocha. Teoria da Constituição, Direitos Fundamentais e Jurisdição**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

DAIBERT, Arlindo (Org.). **Direito ambiental comparado**, Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em: 23/10/2015.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992 Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 23/10/2015.

Dicionário Michaelis. Disponível em: http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/definicao/m%C3%ADnimo%20_1002146.html. Acesso em: 11/11/2015.

FERRAZ, Sérgio, NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito Ecológico: perspectivas e sugestões**. Revista da Consultoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul 2/44, 1972, n. 4. apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FERREIRA, Heline Sivini. **Política Ambiental Constitucional**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. (Org.) **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FORILLO, Celso António Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª ed. Saraiva, 2012.

GIOVANETTI, Gilberto e LACERDA, Madalena. **Melhoramentos Dicionário de Geografia**. São Paulo, Melhoramentos, 1996 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

Grupo de Trabalho do Código. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e Academia Brasileira de Ciências – ABC. **Florestal O Código Florestal e a Ciência. Contribuições para o diálogo**. São Paulo: SBPC, 2011.

JÚNIOR, Vladimir Polízio. **Novo Código Florestal – comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965**. 2ª ed. São Paulo: Rideel, 2014.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais. Um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU - Ed. Pedagógica e Universitária LTDA, 1980.

LE DÉAUT, Jean-Yves. Le responsable politique face à la gestion du risque: L'exemple des biotechnologies. In: FERENCZI, Thomas. (Direc.). Les défis de la technoscience. Paris: Complexe. *apud* AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição de Regresso nos Níveis de Proteção Ambiental na Constituição Brasileira**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília-DF, 2012.

LEHFELD, Lucas de Souza. CARVALHO, Nathan Castelo Branco de. BALBIM, Leonardo Isper Nassif. **Código Florestal Comentado e Anotado Artigo por Artigo**. 2ª ed. rev., e atual. São Paulo: Ed. Método, 2013.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Áreas Protegidas e Código Florestal. Revista de Direitos Difusos**. Ano XII, Vol. 56 – dezembro de 2011.

LIMA, Fabrício Wantoil. **Manual de Direito Ambiental**. 1ª ed. São Paulo: Leme, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Recursos Naturais Meio-Ambiente e Sua Defesa no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1982.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Yuri Lopes de. **Reserva Legal: fundamento constitucional e políticas públicas**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo. Ano 15. nº 60. outubro-dezembro/2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1ª ed. 2ª tiragem. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev., atual. e reformulada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente. A Gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MIRRA, Álvaro L. V. **Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil**. RT 706/7, São Paulo Ed. RT, agosto/1994 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Interdição da Retrogradação Ambiental**. O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília-DF, 2012.

NETO, Tycho Brahe Fernandes. **Direito Ambiental – Uma necessidade**. *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SILVA, Virgínia Ferreira da. **Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação**. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de (Org). **Justiça em foco: estudos empíricos**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/forestry/country/57478/es/bra/>. Acesso em: março de 2015.

Plataforma Montanhas, Vales, Vida e Cidadania. Disponível em: <http://plataforma-montanhas.rio20.net/2011/12/03/alerta-codigo-florestal-topo-de-morros-montanhas-serras-urgente/> > Acesso em: 10 de dezembro de 2015.

POPPER, Karl. **O Mito do Contexto**. Em defesa da ciência e da racionalidade. Lisboa, Edições 70, 1996.

POUPART, Jean; et all. **A pesquisa qualitativa** – enfoques epistemológicos e metodológicos. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, 2012.

Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-52.htm> > Acesso em: 23/10/2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. Org. Pedro Lenza. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

ROLLEMBERG. Rodrigo Senador e presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. **Apresentação**. In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília- DF, 2012.

Resolução n° 303/2002, de 20 de março de 2002 do CONAMA que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.

Disponível em: [http: < //www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html](http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html)
> Acesso em: 27 de abril de 2015.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade.** In: Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – Senado Federal. Brasília-DF, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional.** 12ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental.** Revista de Direito Ambiental. São Paulo. Ano 15. nº 58. Abril - junho/2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 10ª ed., atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual À Constituição.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

Sistema Nacional de Informações Florestais – SNIF. Disponível em: [http: < //www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/conhecendo-sobre-florestas](http://www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/conhecendo-sobre-florestas)
> Acesso em: 10/12/2015.

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e Academia Brasileira de Ciências – ABC. **Florestal O Código Florestal e a Ciência. Contribuições para o diálogo.** São Paulo: SBPC, 2011.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. Feito em Roma, aos vinte e cinco de março de mil novecentos e cinquenta e sete. Disponível em: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf. Acesso em: 10/12/2015.