

Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Curso de Graduação em Direito

LARISSA ROCHA SILVA

O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NO DIREITO  
AMBIENTAL BRASILEIRO

Brasília

2013

Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Curso de Graduação em Direito

LARISSA ROCHA SILVA

## O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Monografia apresentada ao final do curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.  
Orientador: Adriano Drummond Caçado Trindade

Brasília

2013

## ERRATA

LARISSA ROCHA SILVA

O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NO DIREITO AMBIENTAL:

Monografia apresentada ao final do curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.  
Orientador: Adriano Drummond Caçado Trindade

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Nicolao Dino de Castro e Costa e Neto  
Universidade de Brasília - UnB

---

Prof. Mamede Said Maia Filho  
Universidade de Brasília - UnB

---

Prof. Antonio Moura Borges  
Universidade de Brasília - UnB

*Ao Redson, meu príncipe, pessoa por quem tenho imensa admiração e em quem me espelho a cada dia ao elaborar meus caminhos nesse universo do Direito. Muito obrigada por todo o seu amor e carinho e por me fazer acreditar que eu era capaz de chegar até aqui. Chegou o nosso ano!*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida que me foi dada, pelas inúmeras oportunidades e bênçãos que venho recebendo a cada dia, e também, por eu ter tanto a agradecer e tão pouco para pedir...

Aos meus pais, de quem me orgulho imensamente de ser filha, que têm uma história tão bonita de conquistas e superação, por terem me cercado de muito amor e carinho desde a infância, pelo exemplo que me deram, e pelo ambiente tão propício de estudos em casa. Essa conquista não é só minha, também é de vocês!

À minha mãe Luzia, mãe maravilhosa, deixo um agradecimento especial pela total presença e apoio em todos esses anos de colégio e faculdade, por ter se abdicado de tantas outras coisas para se dedicar aos filhos, por pensar sempre no nosso bem-estar, por sempre acreditar na minha capacidade e ser sempre a minha maior incentivadora ao sucesso nas carreiras jurídicas.

Obrigada, mãe, pelas inúmeras vezes em que se ausentou do trabalho para ir à biblioteca, pegar livros para mim e meu irmão, e até pedir para suas amigas pegarem livros também para que tivéssemos todos os recursos necessários aos nossos estudos à nossa volta; obrigada por dormir na fila do cursinho para o Colégio Militar junto com o papai, só para assegurar nossas vagas; obrigada por todo o seu esforço em dirigir mesmo com os dois pés pré-operados para nos levar ao cursinho pré-vestibular, só para nos assegurar um pouco de conforto e para que nós não perdêssemos tempo nas paradas de ônibus; e obrigada por me levar à minha primeira audiência no Tribunal do Júri. Esses são só pequenos exemplos da sua imensa dedicação como mãe! Eu poderia escrever uma monografia inteira sobre como a senhora é o máximo!

Ao meu pai José Osenis, que me ensinou a ler e a escrever muito antes da época em que eu deveria aprender na escola, o que me possibilitou avançar uma série, e por preparar diariamente aquela mesa de estudos, quando eu ainda era bem pequenina, em que eu, o senhor e o Thales nos sentávamos diariamente à noite quando chegávamos da escola. Obrigada, pai, por ser tão presente nesse momento da nossa formação. Obrigada por ser rígido com os nossos horários de estudo, e por se sentar para estudar junto com a gente, nos acompanhando de perto e contribuindo com o seu exemplo. Obrigada por toda a dedicação em separar aqueles *velhos fascículos de supletivo*, para complementar nosso material de escola. Sua

participação nessa fase foi essencial para a nossa aprovação no Colégio Militar e contribuiu para nossa formação por toda a nossa vida.

Ao irmão Thales, que vem me acompanhando nessa jornada acadêmica, minha referência desde a infância, e com quem compartilhei tantas alegrias ao conquistarmos juntos nossas maiores vitórias: CMB, UnB, e agora, mais recentemente o MPU. Tenho certeza de que seguiremos juntos nos próximos projetos! Muito obrigada, irmão! É bom ter você por perto!

Ao irmão Matheus, nosso lindo e eterno bebê, por me ensinar a ser uma pessoa mais humana, paciente e responsável desde pequena. Obrigada, irmãozinho(ão), pela luz que você traz pra nossa família!

Ao meu noivo e muito em breve marido Redson. Muito obrigada pela total presença! Obrigada por aparecer no *gtalk* todas as noites para mim para conversarmos sobre esta monografia, mesmo já bem tarde, mesmo depois de um longo e cansativo dia de trabalho e de suas duras metas diárias de estudo. Obrigada por esse brilho especial que você traz na minha vida! Obrigada por me ouvir pacientemente nos momentos mais difíceis desta graduação e sempre me dar forças. E obrigada pelo lindo pedido de casamento!!! Inesquecível!!!

Ao Professor Adriano Drummond Cançado Trindade, por prontamente aceitar o convite de ser meu orientador, por toda a atenção e cordialidade e pelas oportunas e excelentes observações feitas ao longo deste trabalho.

Ao Professor Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, meu mestre na área de Ambiental aqui na UnB, pela sugestão do tema, tão relevante para as questões ambientais na atualidade, e pela gentileza em emprestar uma compilação de artigos que muito me ajudou no desenvolvimento desta monografia.

A todos os colegas servidores e membros da PRR 1ª Região com quem convivi, por me propiciarem um excelente ambiente de trabalho, e pela compreensão nos momentos em que precisei me ausentar do serviço para cumprir os compromissos acadêmicos, principalmente na fase dos estágios obrigatórios.

Aos queridos amigos Clara, Karin, Stéphanie e Max, simplesmente por estarem em minha vida. A amizade de vocês é muito especial para mim. Obrigada por estarem ao meu lado e por eu poder contar com vocês sempre!

*De uma coisa sabemos: A Terra não pertence ao homem; é o homem que pertence à terra, disso temos certeza. Todas as coisas estão interligadas como o sangue que une uma família. Tudo está relacionado entre si. Tudo quanto agride a terra agride os filhos da terra: não foi o homem quem teceu a trama da vida. Ele é meramente um fio dela, Tudo que ele fizer à terra, a si próprio fará*

*Cacique Seattle,  
em carta ao Presidente dos Estados Unidos.*

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de explorar a temática do princípio do retrocesso no âmbito do Direito Ambiental, tema bastante relevante na atualidade e objeto de amplos debates, principalmente diante das constantes tentativas de se flexibilizar o arcabouço normativo de proteção ambiental. Examinou-se toda a evolução da proteção ambiental tanto no plano internacional como no plano interno, para que se pudesse constatar como se dão as respostas normativas diante da crescente exploração dos recursos naturais, com objetivo de preservá-los e evitar o seu esgotamento. Também se examinou a natureza do direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental, diretamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, compreendendo-se a necessidade de imposição do princípio da proibição do retrocesso. Por fim, são analisados também os trâmites da aprovação do novo Código Florestal brasileiro (Lei nº 12. 651/2012), podendo-se concluir que há retrocesso em diversos dos seus dispositivos.

**PALAVRAS-CHAVE:** direito ambiental; princípio da proibição do retrocesso; direito ao meio ambiente equilibrado; novo Código Florestal.

## **ABSTRACT**

This study aims to explore the issue of the Principle of Non-Regression in the Environmental Law, theme very relevant today and the subject of extensive discussions, especially in the context of constant attempts to relax the regulatory framework for environmental protection. We examined the entire evolution of environmental protection at both the international and the domestic level, to become clear how the normative responses were given, considering the increasing exploitation of natural resources, in order to preserve them and prevent their depletion. We also examined the nature of the right to a balanced environment as a fundamental right, directly related to the Principle of Human Dignity, including the need to impose the Principle of Non-Regression. Finally, we examined the procedures of approval of the new Brazilian Forest Code (Law No. 12.651/2012), being possible to conclude that there is regression in several of its articles.

**KEYWORDS:** environmental law; principle of non-regression; fundamental rights; the right to a balanced environment; principle of human dignity; new Forest Code, Law No. 12.651/2012

## LISTA DE SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

CF – Constituição Federal

CNUDS – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DDT - Dicloro-difenil-tricloroetano

ECOSOC – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas

GEF - Global Environmental Facility

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ONG – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIN – Programa de Integração Nacional

PND – Plano de Desenvolvimento Nacional

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

PROTERRA – Programa de Redistribuição de terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
1. O MEIO AMBIENTE E A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL.....	15
1.1 Dos primórdios da proteção do meio ambiente até a Conferência de Estocolmo em 1972 ..	19
1.2 Da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro – Junho de 1992 (ECO-92).....	22
1.3 A Evolução do Direito Ambiental no Brasil .....	28
1.3.1 A legislação ambiental no Brasil no período colonial.....	28
1.3.2 A legislação ambiental no Brasil Imperial .....	32
1.3.3 O Direito Ambiental na Fase Republicana.....	33
1.3.4 A fase holística das normas ambientais.....	36
2. DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NO DIREITO AMBIENTAL.....	39
2.1. O princípio da proibição do retrocesso nos direitos fundamentais.....	44
2.2 O princípio da proibição do retrocesso socioambiental .....	48
2.3 O mínimo existencial ecológico como parâmetro para a proibição do retrocesso .....	52
3. A MANIFESTA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NA APROVAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL.....	56
CONCLUSÃO .....	67
REFERÊNCIAS.....	69

## INTRODUÇÃO

O processo histórico de evolução de direitos tem resultado na afirmação de direitos fundamentais que vêm contemplando maior bem-estar a todos os indivíduos. Esse processo também tem reconhecido a fundamentalidade da proteção ao meio ambiente diante da evidente ligação entre um ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana.

É nesse contexto que desponta o princípio da proibição do retrocesso socioambiental, que será considerado como princípio neste trabalho acadêmico, tendo-se por base a doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>1</sup>. Para os autores, a proibição do retrocesso diz respeito a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais contra a atuação do legislador, e consiste em um princípio constitucional implícito que tem por fundamento constitucional o princípio do Estado de Direito, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, dentre outros.

Nessa perspectiva, adotou-se como referencial teórico o novo *Programa Jurídico-Constitucional* defendido primeiramente no direito brasileiro por José Afonso da Silva<sup>2</sup>, no qual a proteção e a promoção do ambiente surgem como valores constitucionais, de tal forma que Vasco Pereira da Silva<sup>3</sup> admite um “esverdear” da Teoria da Constituição, e Sarlet e Fensterseifer<sup>4</sup> reconhecem a edificação de uma *Teoria Constitucional Ecológica*, que tornaria possível a defesa de um *Direito Constitucional Ambiental*.

Contudo, antes de se tratar da tutela ao meio ambiente garantida pela Constituição, é pertinente que se mencione a mobilização na esfera internacional no sentido de protegê-lo, já que das grandes conferências internacionais realizadas decorreram as bases para o surgimento do Direito Ambiental como disciplina autônoma.

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994.

<sup>3</sup> SILVA, Vasco Pereira da. **Verde cor de direito**: lições de Direito do Ambiente. Coimbra: Almedina, 2002.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; FENSTERSEIFER, Tiago. *op. cit.*, p. 24.

Norberto Bobbio<sup>5</sup> afirma que “*os direitos são construídos como barreiras de proteção a ameaças produzidas pelo aumento do poder do homem sobre o homem e do homem sobre a natureza, por meio do progresso técnico, e este não necessariamente se faz acompanhar do progresso moral*”. De certa forma, foram os impactos sentidos pelo homem no século XX que motivaram as diversas conferências internacionais realizadas com o objetivo de se discutir as questões ambientais, as quais contribuíram enormemente para a edificação do Direito Ambiental.

O presente trabalho tem o objetivo de explorar a temática do princípio do retrocesso no âmbito do Direito Ambiental, tema bastante relevante na atualidade e objeto de amplos debates, principalmente diante das constantes tentativas de se flexibilizar o arcabouço normativo de proteção ambiental, sob o argumento de que as normas da forma em que estão positivadas estariam configurando freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza.

Para que o objeto desse estudo fosse melhor contextualizado, foram desenvolvidos três capítulos. O primeiro capítulo introduz o assunto buscando a compreensão do que é o meio ambiente, para que se possa entender porque vem recebendo importância cada vez maior, tendo sido inclusive reconhecido como direito fundamental, conforme se verá mais adiante.

Esse capítulo também buscou evidenciar a crescente preocupação com o meio ambiente, que vem se intensificando desde o século XX, e tem configurado evolução no Direito Ambiental tanto em âmbito nacional como no internacional. No que tange à legislação ambiental brasileira, observa-se que a tendência desde os tempos da colonização tem sido de evolução, como resposta à crescente exploração dos recursos naturais pela humanidade. É por isso que as recentes tentativas de flexibilização dos padrões normativos de proteção ao meio ambiente, ao seguir na direção contrária, causam estranheza.

No segundo capítulo, é desenvolvido o objeto principal dessa pesquisa: o princípio da proibição do retrocesso no Direito Ambiental. Primeiramente, analisa-se a construção doutrinária do princípio da proibição do retrocesso social, que teve suas origens em Portugal e na Alemanha, de formas distintas, e hoje é reconhecido como uma garantia constitucional do cidadão contra a ação do legislador no intuito de salvaguardar os direitos fundamentais. Após essa análise, verifica-se a aplicação desse princípio no Direito Ambiental,

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1992.

uma vez que o direito ao meio ambiente saudável, como direito fundamental, também deve seguir na direção evolutiva, impondo-se também nessa esfera o princípio da proibição do retrocesso.

Por fim, no terceiro capítulo, traz-se à reflexão um estudo de caso muito pertinente ao tema desenvolvido: a aprovação do Novo Código Florestal (Lei nº 12.656/2012). Durante os anos em que tramitou, muitos foram os debates acerca dos dispositivos supostamente retrocessivos. Far-se-á aqui uma análise desses dispositivos, para que se possa concluir se de fato o Código Florestal da maneira como foi aprovado configura um retrocesso.

## 1. O MEIO AMBIENTE E A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL

A humanidade, no anseio de prover suas necessidades básicas e na busca pela lucratividade, viabilizada pela exploração e transformação de recursos naturais, tem dado causa ao que José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala<sup>6</sup>, já consideram uma crise ambiental<sup>7</sup>. Em virtude disso, a preocupação com o meio ambiente passou a ser tema relevante na atualidade, gerando debates nas mais diversas esferas acadêmicas. Diante da importância que o termo *meio ambiente* tem representado, é oportuno que se faça de início uma análise de seu significado para a compreensão das razões dessa preocupação.

José Afonso da Silva<sup>8</sup>, ao analisar etimologicamente o termo, aponta para uma eventual redundância, pois a palavra “ambiente” por si só já indicaria o âmbito que nos cerca. No mesmo sentido se posiciona Vladimir Passos de Freitas<sup>9</sup>, o qual reconhece que, de fato, a expressão se trata de um pleonismo, ressaltando ainda que em Portugal e na Itália utiliza-se apenas a palavra *ambiente*. Do mesmo modo, nos idiomas inglês, francês, espanhol e alemão, a expressão é única, denominando-se *environment*, *environnement*, *entorno* e *unwelt*. Entretanto, estando mais que consagrada a expressão *meio ambiente* no Brasil, inclusive na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional sobre o assunto, será esta a utilizada neste trabalho acadêmico.

Os estudos atinentes à relação entre os seres vivos e o meio ambiente é ramo recente da biologia, mais precisamente da ecologia. Esta última ciência, por sua vez, teria surgido através das pesquisas do alemão Haeckel, em 1866, quando propôs o estudo de uma disciplina científica, com o objetivo de estudar a função das espécies animais com seu mundo orgânico e inorgânico, conforme asseveram Antônio Pádua & José Augusto Lago (1988)<sup>10</sup>. A ecologia pode ser definida como o estudo das relações dos organismos ou grupos de

---

<sup>6</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e Prática. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>7</sup> Os referidos autores sustentam que “a crise ambiental configura-se num esgotamento dos modelos de desenvolvimento econômico e industrial experimentados. De fato, o modelo proveniente da revolução industrial, que prometia o bem-estar para todos, não cumpriu aquilo que prometeu, pois, apesar dos benefícios tecnológicos, trouxe, principalmente, em seu bojo, a devastação ambiental planetária e indiscriminada (p. 24)

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional** – 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 17.

<sup>9</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 17

<sup>10</sup> LAGO, Antonio; PÁDUA, José Augusto. **O que é ecologia**. São Paulo: Brasiliense, 1988, p. 7.

organismos com o seu ambiente, ou a ciência das inter-relações que ligam os organismos vivos ao seu ambiente.

Entretanto, o conceito de meio ambiente foi muito além da definição de ecologia, não sendo sua definição exata, como poderia ocorrer nas ciências biológicas. Pode-se dizer que o meio ambiente é mais abrangente, porque envolve todos os tipos de relação entre os homens e o espaço em que habitam e as relações dos próprios homens entre si. Além disso, há outro aspecto muito importante: ele não se restringe àquilo que denominamos natureza, envolvendo também aspectos urbanos, históricos e paisagísticos.

Um dos primeiros juristas a elaborar o conceito jurídico do termo *ambiente* foi o italiano Massimo Severo Giannini<sup>11</sup>, em 1973, que o definiu juridicamente sob três aspectos: a) Cultural: o ambiente enquanto conservação da paisagem incluindo tanto as belezas naturais quanto os centros históricos; b) Sanitária: o ambiente enquanto normativa relacionada com a defesa do solo, do ar e da água; e c) Urbanística: o ambiente enquanto objeto da disciplina urbanística.

Assim, verifica-se uma noção de ambiente consistente em vários ambientes distintos, incluindo não só aspectos naturais, mas também o ambiente a que se referem os estudos urbanísticos, como o tráfego, o trabalho, os serviços, etc.

Baseando-se nessa doutrina, José Afonso da Silva<sup>12</sup> conceitua o ambiente como um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Assim, o autor destaca o elemento *interação* na composição do conceito, buscando uma concepção unitária do ambiente, compreendida de três aspectos: a) o meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano; b) o meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico; e c) o meio ambiente natural, constituído pelo solo, pela água, pelo ar atmosférico, e pela interação dos seres vivos e seu meio.

É interessante notar que o próprio José Afonso da Silva admite a existência de severas críticas sobre a enumeração dos três aspectos do meio ambiente. Em sua obra *Direito Ambiental Constitucional*, destaca a posição de Miriam O. Reale Montanhesi:

---

<sup>11</sup> GIANNINI, MASSIMO SEVERO apud FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 43.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Essa categorização ‘artificial’, ‘cultural’ e ‘natural’ foi severamente criticada pela aluna Miriam O. Reale Montanhesi em trabalho escolar que me mereceu o conceito máximo, sem que isso implicasse acordo integral com sua posição. Primeiro, argüi se o artificial não é cultural. E isso já estava explícito no texto. Segundo, partiu ela da crítica de Jan Broek à distinção de Karl Sauer entre paisagem natural e paisagem cultural, que, para aquele, seria descabida, pois paisagem natural só seria, por exemplo, no Brasil, segundo a aluna, a paisagem anterior à chegada dos primeiros grupos de aborígenes a estas terras há cerca de 30 mil anos. Assim, ela transfere para a questão ambiental essa tese, de sorte que, a rigor, tudo fica reduzido ao cultural, desde que o meio está a serviço do Homem.<sup>13</sup>

Paulo José Leite Farias<sup>14</sup> observa que a definição de José Afonso da Silva se afasta daquela já exposta de Giannini, pelo fato de aquela seguir uma visão sistêmica unitarista, tratando o ambiente como unidade inter-relacionada, diferentemente da doutrina do italiano, que seguindo uma visão pluralista do conceito de ambiente, passa a ideia de que há vários ambientes distintos, sem tratar da ideia de interação. Observa-se aí outra divergência de conceituação que tende a desaparecer, pois a visão de meio ambiente como a interação de elementos naturais, artificiais e culturais tem se consolidado.

No Brasil, a definição legal de meio ambiente foi dada pela Lei nº 6.938/81, de 31 de agosto de 1981<sup>15</sup>, que dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 3º, inciso I, desta lei o definiu 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.*

Esse conceito, no entanto, também é objeto de críticas, o que reforça a conclusão de que nem mesmo a legislação pacificou as divergências entre a definição do conceito. Para Antunes, falta clareza no texto da Lei:

A definição de meio ambiente, que consta da PNMA, é feita sobre a base de uma concepção confusa e que mistura elementos que, dificilmente, poderiam ser entendidos como aqueles que se encontram no entorno dos seres vivos, seja o Homem ou qualquer dos demais seres vivos.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 18.

<sup>14</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e meio ambiente**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1999, p. 211.

<sup>15</sup> BRASIL. **Lei nº 6938, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm) >. Acesso em 20 jan. 2013.

<sup>16</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental: uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro, 2000, p. 155.

Não se pode negar, porém, que o meio ambiente compreende o humano como parte de um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que se constroem a partir da apropriação dos bens naturais para a vida humana em quaisquer de seus aspectos. Por isso mesmo, a disciplina que vem sendo denominada de Direito Ambiental se estrutura exatamente com o objetivo de regular as atividades humanas sobre o meio ambiente.

Como se pode observar, o conceito de meio ambiente é bastante amplo, o que, de certa forma, gera alguma dificuldade para a delimitação do objeto de estudo do Direito Ambiental. Além disso, é de se ressaltar que o direito ambiental tem evoluído de forma considerável, provavelmente em decorrência das necessidades de se estabelecer uma proteção normativa ao meio ambiente, diante das evidentes consequências negativas da degradação ambiental.

Sidney Guerra e Sérgio Guerra abordando essa questão da constante evolução do Direito Ambiental relembram como nos primórdios desse ramo do Direito, ele era tratado como se fosse uma variante do Direito Administrativo, e como havia uma dificuldade para classificá-lo dentro do universo jurídico, citando inclusive um dos primeiros doutrinadores da matéria, Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

O estudo do meio ambiente, no campo das ciências jurídicas, ocorria como se fosse uma variante do direito administrativo e existiam poucas normas protetivas em termos ambientais. Vale destacar que um dos precursores da discussão ambiental no Brasil, o Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em obra de cunho doutrinário editada no remoto ano de 1975, negava a autonomia da disciplina assim sustentando: ‘surge, então, o problema taxionômico: como classificar o Direito Ecológico no contexto do jurismo? Desde logo não se lhe reconhece autonomia científica; faltam-lhe, para tanto, princípios e métodos próprios’. Entretanto, seguindo a tendência internacional, principalmente após a Declaração de Estocolmo, na Suécia, que apresenta princípios que devem ser observados pelos Estados em termos ambientais, é plausível sustentar a construção de uma ‘nova disciplina jurídica.’<sup>17</sup>,

Assim, pode-se dizer que o Direito Ambiental se trata de uma disciplina jurídica relativamente recente e ainda em evolução, surgida de momento marcado por avanços científicos e tecnológicos que impõem a necessidade de se ter uma regulação normativa para a proteção do ambiente, sendo essa regulação também bastante influenciada pelo contexto internacional de preocupação com o futuro do planeta, como será visto a seguir.

---

<sup>17</sup> GUERRA, Sidney e GUERRA, Sérgio. *Curso de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 107.

## 1.1 Dos primórdios da proteção do meio ambiente até a Conferência de Estocolmo em 1972

A espécie humana por quase toda sua existência tem recorrido à natureza para transformar seus recursos naturais em bens de consumo. Evidentemente, com o crescimento econômico, populacional e tecnológico, tornou-se nítida a necessidade de se criar uma regulamentação para preservar o equilíbrio do meio ambiente. Juracy Perez Magalhães destaca como a degradação ambiental foi dando surgimento a conflitos de interesse e novas relações jurídicas, as quais exigiam alguma regulamentação a fim de preservar o equilíbrio social:

Através da história, desde a mais primitiva sociedade, podemos observar atividades causadoras de degradação ambiental, Isto porque para produzir bens de consumo, energia, alimentação, cidades, etc., o homem recorreu à natureza, transformando seus recursos naturais nessas utilidades. Esses fatos, evidentemente, produziram consequências na vida prática, dando surgimento a conflitos de interesse até então inexistentes. Geraram novas relações jurídicas, as quais passaram a exigir regulamentação a fim de preservar o equilíbrio social. Isto demonstra que ao explorar as riquezas naturais, o homem produz fatos que a lei considera relevantes para a proteção do direito.<sup>18</sup>

O autor também faz referências à proteção ambiental que já se encontrava entre diversos povos da antiguidade:

No século IV AC, na Grécia, Platão lembrava o papel preponderante das florestas como reguladoras do ciclo da água e defensoras dos solos contra a erosão. Em Roma, Cícero considerava inimigos do Estado os que abatiam as florestas da Macedônia. Nessas civilizações havia leis de proteção à natureza. A famosa Lei das XII Tábuas (450 AC), por exemplo, já continha disposições para prevenir a devastação das florestas. Sabe-se, também, que o imperador hindu Asoka, em 242 AC, promulgou decreto de proteção aos animais terrestres, peixes e florestas. O Gran Senhor Mongol, Kubli Kan, citado por Marco Polo, proibia a caça durante o período de reprodução das aves e dos mamíferos. Na África existem verdadeiros santuários da fauna do mundo. Mais recentemente, na Europa, a devastação ambiental teve grande repercussão e fez surgir leis severas de preservação ecológica. No século XIII, segundo Jean Gimpel, a escassez de madeira era tamanha, que em Douai, no norte da França, esse produto tornou-se tão caro que para enterrar seus mortos os pobres alugavam caixões, os quais eram devolvidos após a cerimônia fúnebre. No início do século XIV, informa Pascal Acot, esse fato fez surgir leis proibindo serrarias hidráulicas no Delfinado, e determinando a proteção de florestas dominiais na Inglaterra. Em 1669, na França, para combater a escassez de madeira, Colbert promulgou o famoso decreto das Águas e Florestas.

---

<sup>18</sup> MAGALHÃES, Juracy Perez. *A evolução do Direito Ambiental no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p.1.

Apesar de já ter havido alguma preocupação com a proteção ambiental no passado, nada se compara às preocupações decorridas do impacto sentido pelo homem no século XX, em consequência da degradação do meio ambiente. Esse século representou uma era de imenso crescimento econômico e avanços tecnológicos progressivos, ensejando ameaças ao meio ambiente e sérios danos ambientais, com a poluição do ar, da água, do solo e com os acúmulos de resíduos. A intervenção humana, na busca de um desenvolvimento industrial desmedido, passa a provocar fatos de grave agressão ao meio ambiente, tornando evidente a necessidade de se criarem organismos políticos e normas jurídicas para protegê-lo.

O pensamento ambientalista foi adquirindo mais força por volta dos anos 1960, quando diversos pensadores, já com alguma consciência ecológica, passaram a alertar o mundo sobre as perigosas consequências do crescimento econômico desmedido. Destacou-se a obra da pesquisadora americana Rachel Carson, *Primavera Silenciosa (Silent Spring)*<sup>19</sup>, lançada em 1962, na qual denunciava a degradação da natureza por produtos agrotóxicos.

Carson demonstrou em seu livro como o DDT (Dicloro-Difenil-Tricoloroetano), componente de agentes pesticida de benefícios inquestionáveis até a época, penetrava na cadeia alimentar e se acumulava nos tecidos dos animais, inclusive do homem, com a possibilidade de causar danos irreparáveis à sua saúde, bem como câncer e dano genético.

O livro, sendo extremamente provocativo, teve reações extremadas ao questionar os malefícios de uma substância considerada fruto do avanço tecnológico. Surgia daí, pela primeira vez, a necessidade de regulamentar a produção industrial, de modo a proteger o meio ambiente.

Com isso, foi se evidenciando também a necessidade de se estabelecer um sistema protetivo internacional do ambiente, o que levou a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1972, a realizar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia). Dela participaram 113 países e 250 organizações não governamentais e organismos das Nações Unidas. Pela primeira vez, discutiam-se os impactos do desenvolvimento sobre o meio ambiente em âmbito internacional, tornando-se a Conferência um marco no reconhecimento da relevância das questões ambientais.

---

<sup>19</sup> CARSON, Rachel. **Silent Spring**. Boston: Houghton Mifflin Co., 1962.

Dessa forma, a Conferência de Estocolmo constituiu etapa histórica para a evolução do tratamento das questões ligadas ao ambiente no plano internacional e também no plano interno de grande número de países. Embora diversos tratados importantes a respeito da proteção dos recursos naturais já haviam sido assinados, e as legislações internas de diversos países já tivessem se ocupado com problemas ambientais, Guido Soares<sup>20</sup> considera que apenas no ano de 1972 o Direito Ambiental passou a ser reconhecido como ramo jurídico.

Para Norma Sueli Padilha<sup>21</sup>, foi essa Conferência que determinou, pela primeira vez, os princípios comuns que inspirariam e guiariam os esforços dos povos do mundo, a fim de preservar e melhorar o meio ambiente. Também foi a primeira vez que países desenvolvidos e em via de desenvolvimento se reuniram para discutir os impactos no meio ambiente decorrentes da ação humana; e que uma Declaração de Princípios reconheceu a indissociabilidade do ser humano em relação ao ambiente, bem como sua responsabilidade sobre as transformações nele provocadas.

A Declaração<sup>22</sup>, logo no preâmbulo, fixou a premissa de que o homem é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, o qual lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente, de forma que, natural ou artificial, o meio ambiente é essencial para o bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida.

Reconheceu-se também que o meio ambiente já estava demasiadamente afetado pelos males crescentes produzidos pelo homem em diferentes regiões da Terra com os perigosos índices de poluição na água, no ar, na terra e nos seres vivos. Nesse contexto, era inevitável admitir que havia se atingido um ponto da História em que era preciso que a ação humana fosse limitada, em atenção às suas consequências ambientais.

Assim, a Declaração de Estocolmo proclamou que cabe aos governos locais o ônus de realizar políticas e ações ambientais, e incentivou governos e povos a se empenharem num esforço comum para preservar e melhorar o meio ambiente, em benefício de todos os povos e das gerações futuras.

---

<sup>20</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades** – 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

<sup>21</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <[www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf)>

Além da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo), foram votados na Conferência o Plano de Ação para o Meio Ambiente, uma Resolução sobre aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da ONU e a instituição de um organismo especialmente dedicado ao meio ambiente, o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).

Quanto ao Brasil, uma das poucas das consequências diretas da Conferência de Estocolmo na época, foi ter a delegação brasileira, de retorno ao país, conseguido obter do Governo Federal o Decreto nº73.030<sup>23</sup>, que cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente.

## **1.2 Da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro – Junho de 1992 (ECO-92)**

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, foi pioneira no trato das questões ambientais em âmbito internacional, com a finalidade de proteção ao próprio homem, expandindo o contexto de proteção ao meio ambiente, que até à época, se restringia aos elementos componentes do meio, tomados isoladamente ou em conjunto.

Entretanto, os problemas abordados em Estocolmo, continuaram presentes nas duas décadas seguintes, que não propiciaram avanço significativo na normatividade ambiental. Em 1987, causou grande impacto o relatório divulgado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida à época pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Essa comissão havia sido criada pela Assembleia Geral da ONU em 1983, com o objetivo de reexaminar as questões críticas do meio ambiente e de desenvolvimento e elaborar propostas de abordagem realistas.

O relatório denominado *Nosso Futuro Comum*<sup>24</sup>, também conhecido como *Relatório Brundtland*, apontou para uma crise ambiental marcada por desequilíbrios ecológicos e pela deterioração do meio ambiente, como consequência da poluição do ar, da

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e dá outras providências. Disponível em: [http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73030&tipo\\_norma=DEC&data=19731030&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73030&tipo_norma=DEC&data=19731030&link=s). Acesso em 30 jan. 2013.

<sup>24</sup> NOSSO FUTURO COMUM ou RELATÓRIO BRUNDTLAND. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

água, da erosão do solo, do avanço da desertificação, da destruição das florestas, e da degradação humana e da pobreza crescente.

O relatório também inovou ao propor o desenvolvimento sustentável, definindo-o como *um modelo de desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades*.<sup>25</sup>

Sob a influência desse Relatório, foi realizada a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – a CNUMAD-92 (ECO-92), no Rio de Janeiro. A convocação da Conferência foi aprovada pela Resolução nº 44/228, em 22 de dezembro de 1989, sendo destacada a necessidade de se formular estratégias, buscando o desenvolvimento sustentável.

Essa Conferência, também conhecida como *Cúpula da Terra (Earth Summit)* se tornou a mais importante e ambiciosa negociação multinacional realizada na história, participando dela 178 Estados, presentes 118 chefes de Estado. É de se ressaltar que o contexto em que foi realizada foi bastante favorável para o sucesso do grande evento, possibilitando a abertura desse diálogo multilateral, diferentemente da Conferência de Estocolmo, realizada em um momento em que ainda eram muito acentuadas as divergências políticas entre os países capitalistas e socialistas, dificultando as negociações e a chegada de um consenso em prol do meio ambiente.

Conforme aponta Guido Soares<sup>26</sup>, a queda do Muro de Berlim, o esfacelamento da antiga URSS e a emergência da Comunidade dos Estados Independentes contribuíram para esse cenário favorável:

Por outro lado, a Conferência no Rio de Janeiro realizar-se-ia sob um clima de desanuviamento da tensão Leste-Oeste, ocorrido após a Queda do Muro de Berlim e o esfacelamento da antiga URSS, bem assim a emergência da Comunidade dos Estados Independentes (centrados na Rússia, mas sem expressão internacional) e de novos Estados na Europa Central e Oriental, o que, de certa forma, propiciaria maior atenção dos Estados em detrimento das oposições Leste-Oeste. Não foi por outra razão que, nos textos concertados durante a reunião no Rio de Janeiro, os conceitos países desenvolvidos (*developed countries*), países em vias de desenvolvimento (*developing*

<sup>25</sup> NOSSO FUTURO COMUM ou RELATÓRIO BRUNDTLAND. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1991.

<sup>26</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades** – 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

*countries*), bem como países de menor desenvolvimento (*less developed countries*, ou *least developed countries*) passaram de uma retórica político-diplomática, própria de reuniões *internae corporis* das organizações internacionais, a figurar, expressamente, em ambas as Convenções então solenemente adotadas pelos Estados.

Buscando-se estabelecer acordos internacionais que mediassem as ações do homem no meio ambiente, com vistas a conter a degradação ambiental, foram produzidos documentos importantes na Conferência, tais como: a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Convenção sobre Mudanças Climáticas; a Agenda 21; e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Para Norma Sueli Padilha<sup>27</sup>, esses documentos consagram de forma definitiva o compromisso de desenvolvimento sustentável, evidenciando-se a necessidade de mudança do paradigma de desenvolvimento econômico, uma vez que o meio ambiente é considerado vertente indissociável da conquista de uma vida digna.

Guido Soares<sup>28</sup> resume os resultados da ECO/92 em quatro tópicos:

- a) Adoção de duas convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e a Convenção sobre a Diversidade Biológica;
- b) Subscrição de documentos de fixação de grandes princípios normativos e/ou de linhas políticas a serem adotadas pelos Governos: (1) a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, (...); (2) a Agenda 21, (...) e (3) a Declaração de Princípios sobre as Florestas;
- c) Fixação cogente de temas para próximas reuniões de órgãos da ONU, na forma de *gentlemen's agreements* (início de negociações, já na próxima 47ª Assembleia Geral das Nações Unidas, sobre a questão do combate à desertificação; e a convocação de uma conferência da ONU para tratar dos problemas da pesca em alto mar) e ainda as agendas de conferências internacionais subsequentes sobre a questão da estabilização do lançamento do dióxido de carbono, CO<sub>2</sub>, na atmosfera, responsável pelo aquecimento da temperatura da Terra (o chamado efeito estufa), assunto ligado à citada Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima;
- d) Criação de um órgão de alto nível das Nações Unidas, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development*), subordinada ao Ecosoc (Conselho Econômico e Social da ONU), encarregada de submeter, após deliberação, relatórios e recomendações à Assembleia Geral da ONU. Terá ela, igualmente, a incumbência de acompanhar a implementação da Declaração do Rio de Janeiro e da Agenda 21, inclusive quanto a questões de financiamentos e as relativas à execução das convenções internacionais sobre o meio ambiente. No aspecto financeiro, deve dizer-se que o 'Fundo' para o Meio Ambiente

<sup>27</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 62.

<sup>28</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades** – 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Mundial (*Global Environmental Facility*, GEF), carteira criada no Banco Mundial, em data anterior, em 1991, administrada conjuntamente pelo mesmo, pelo Pnud, e o Pnuma (Unep), terá seus recursos subordinados aos procedimentos de verificação conduzidos pela citada Comissão para o Desenvolvimento Sustentável.

Entre esses documentos, cabe destacar com especial atenção a Agenda 21, um plano de ação sem validade legal, mas um dos mais importantes e influentes no campo do meio ambiente, servindo como referência para o manejo ambiental na maior parte das regiões do mundo.

A Agenda 21, com seus quarenta capítulos, estabelece uma base sólida para a promoção do desenvolvimento em termos de progresso social, econômico e ambiental. Suas recomendações estão divididas em quatro áreas principais, conforme ressalta Édís Milaré<sup>29</sup>:

- Questões sociais e econômicas como a cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável, combater a pobreza, mudar os padrões de consumo, as dinâmicas demográficas e a sustentabilidade, e proteger e promover a saúde humana.
- Conservação e manejo dos recursos visando o desenvolvimento, como a proteção da atmosfera, o combate ao desmatamento, o combate à desertificação e à seca, a promoção da agricultura sustentável e do desenvolvimento rural, a conservação da diversidade biológica, a proteção dos recursos de água doce e dos oceanos e o manejo racional de produtos químicos tóxicos e de resíduos perigosos.
- Fortalecimento do papel de grandes grupos, incluindo mulheres, crianças e jovens, povos indígenas e suas comunidades, ONGS, iniciativas de autoridades locais em apoio à Agenda 21, trabalhadores e seus sindicatos, comércio e indústria, a comunidade científica e tecnológica e agricultores.
- Meios de implementação do programa, incluindo mecanismos e recursos financeiros, transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis, promoção da educação, conscientização pública e capacitação, arranjos de instituições internacionais, mecanismos e instrumentos legais internacionais e informações para o processo de tomada de decisões.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>30</sup> e a Convenção sobre a Diversidade Biológica, documentos adotados na Conferência, se firmaram como instrumentos internacionais relevantes e de suma importância, tratando de temas atuais e prioritários na proteção do meio ambiente, além de alcançar um número considerável de países signatários, o que demonstra como os resultados da Cúpula da Terra foram significativos.

Os princípios da Declaração do Rio reafirmaram as questões formuladas em Estocolmo, vinte anos antes, tornando-se a ECO/92 também um marco importante na

<sup>29</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 1211.

<sup>30</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao\\_clima.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf). Acesso em 30 ja. 2013.

determinação da política internacional dos Estados para o meio ambiente. Dentre esses princípios, é de se destacar a consagração do compromisso do desenvolvimento sustentável, cujo conceito é previsto no Princípio 3 da Declaração, que dispõe que *o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras*<sup>31</sup>.

Ao todo, a Declaração de Princípios da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento contém 27 princípios, destacando-se os princípios da Prevenção, da Precaução e do Poluidor-Pagador. Entretanto, cabe asseverar que, apesar de tais princípios exercerem papel importante no direcionamento da construção da normatividade ambiental global, como fonte dos princípios ambientais, eles não têm força normativa vinculante. A Declaração do Rio, assim como a Declaração de Estocolmo, e como grande parte das convenções internacionais, trata-se de um conjunto de *soft law*, sem força vinculante.

É por isso que a Carta procura influenciar a criação de um novo regramento jurídico por meio do direito positivo dos países para uma maior efetividade na proteção do direito do meio ambiente:

Princípio 11: Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente. As normas ambientais e os objetivos e prioridades em matéria de regulamentação do meio ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento às quais se aplicam. As normas aplicadas por alguns países podem resultar inadequadas e representar um custo social e econômico injustificado para outros países em particular os países em desenvolvimento.<sup>32</sup>

Nos anos seguintes, a ONU, sob reivindicações tanto de governos como de organizações não governamentais, continuou realizando conferências de grande importância para as questões ambientais e sociais, formulando-se princípios e definições relativas ao direito ambiental.

Uma revisão dos progressos e compromissos da Conferência foi realizada em 1997 (Rio + 5) por uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, adotando-se documento detalhado intitulado Programa para a Implementação da Agenda 21. Em 2002, após transcorridos dez anos da Rio 92, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10), em Johannesburgo, na África do Sul.

---

<sup>31</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2013.

<sup>32</sup> *Idem*.

Na Rio + 10, os países participantes reafirmaram sua adesão aos princípios da Conferência do Rio e ao programa de implementação da Agenda 21 e dos objetivos já internacionalmente acordados pela Cúpula da Terra, em 1992, não havendo avanço significativo quanto a ações concretas e resultados na questão da problemática ambiental. Édis Milaré<sup>33</sup> inclusive destaca que a avaliação do Grupo de Trabalho da Rio+10 considerou que os resultados da Cúpula não correspondem às graves necessidades do planeta, que requerem medidas mais drásticas e eficazes.

No ano de 2012, entre os dias 13 e 22 de julho, ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), mais conhecida como *Rio + 20*. O objetivo da Conferência, conforme definido na Resolução nº 64/236<sup>34</sup> da Assembleia Geral das Nações Unidas, era a renovação do compromisso político dos Estados com o desenvolvimento sustentável, abordando-se dois temas bem delimitados: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Como resultados da Rio + 20, pode-se apontar, resumidamente, a reafirmação dos princípios estabelecidos em Estocolmo, em 1972, e no Rio, em 1992; a possibilidade de fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); o estabelecimento de um Fórum Político de Alto Nível para tratar do desenvolvimento sustentável; previsão de criação dos objetivos de desenvolvimento sustentável; o documento final denominado *O Futuro Que Queremos*<sup>35</sup>, o qual apresenta reflexões e compromissos sobre diversos temas, como a erradicação da pobreza, a segurança alimentar, saneamento, energia, cidades sustentáveis, saúde, mudança do clima, florestas, biodiversidade, entre outros.

Rebatendo as críticas de que a Rio + 20 peca pelos compromissos pouco ambiciosos e pelas propostas mínimas de soluções concretas, Carlos Henrique R. Thomé

---

<sup>33</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 1226.

<sup>34</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Implementação da Agenda 21, do Programa para o Prosseguimento da Implementação da Agenda 21 e dos resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. **Resolução 64/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 31 de março de 2010**. Disponível em: < <http://www.rio20.gov.br/documentos/resolucao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-no64-236.html>>. Acesso em 27 jan. 2013.

<sup>35</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Rio de Janeiro. **O Futuro que Queremos**. Disponível em: < [www.onu.org.br/rio20/documentos](http://www.onu.org.br/rio20/documentos)>. Acesso em 30 jan. 2013.

Silva<sup>36</sup> considera a Conferência um relativo sucesso, uma vez que produziu aquilo que era razoável esperar, em face do mandato a ela conferido pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O referido autor assevera que “*o documento final ‘O Futuro que Queremos’ pode ser considerado modesto, mas tem o mérito de indicar uma série de caminhos a percorrer nos próximos anos*”.

A realização de todas essas conferências revela a constante preocupação com os rumos que o planeta pode tomar diante da degradação ambiental em que se encontra. Contudo, como os princípios e postulados oriundos dessas conferências não tem força vinculante, é imprescindível que os países adotem em seus ordenamentos jurídicos normas de tutela ao meio ambiente e continuem avançando nesse quesito.

### 1.3 A Evolução do Direito Ambiental no Brasil

#### 1.3.1 A legislação ambiental no Brasil no Período Colonial

O Direito Ambiental é um ramo do direito moderno, mas que tem tido um crescimento considerável nos últimos tempos. Em pouco tempo, o direito do ambiente alcançou sua maturidade no Brasil, contando hoje com princípios próprios, com assento constitucional e com uma legislação infraconstitucional complexa e moderna. Até o fim dos anos 70, não existiam normas que reconhecessem o meio ambiente como bem *per se*. Esse quadro passou a mudar após a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)<sup>37</sup>, e da Constituição de 1988.

Apesar de o direito ambiental constituir um ramo recente do direito, a proteção da natureza através de leis não é recente. Para a melhor compreensão da evolução da proteção ambiental no Brasil, é interessante analisar um pouco da História do país, que desde sempre se destacou por abrigar riquezas naturais de grande valor, florestas exuberantes, uma rica e

<sup>36</sup> SILVA, Carlos Henrique R. Thomé. **Rio + 20: Avaliação Preliminar de Resultados e Perspectivas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.** Brasília: Senado Federal Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Temas\\_e\\_agendas\\_para\\_desenvolvimento\\_sustentavel/1\\_Rio20-avaliacao\\_Preliminar\\_de\\_resultados\\_e\\_perspectivas\\_da\\_Conferencia\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_desenvolvimento\\_sustentavel.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Temas_e_agendas_para_desenvolvimento_sustentavel/1_Rio20-avaliacao_Preliminar_de_resultados_e_perspectivas_da_Conferencia_das_Nacoes_Unidas_sobre_desenvolvimento_sustentavel.pdf)>. Acesso em 27 jan. 2013.

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei nº 6.938, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>

diversificada flora e fauna, e fartas bacias hidrográficas. O próprio nome de nosso país reflete isso, em referência ao pau-brasil, primeira riqueza explorada pela Coroa Portuguesa.

Quando os primeiros portugueses chegaram ao Brasil, Portugal já tinha vasta legislação sobre proteção de recursos naturais, a qual o Brasil acabou por importar. Vigoravam à época as Ordenações Afonsinas<sup>38</sup>, as quais tiveram seu trabalho de compilação em 1446, constituindo o primeiro Código legal europeu. Ann Helen Wainer<sup>39</sup> considera a legislação ambiental portuguesa bastante evoluída nesse tempo, destacando normas portuguesas compiladas nas Ordenações que demonstram já haver alguma preocupação ambiental, como a equiparação do crime de furto de aves a qualquer outro crime de furto<sup>40</sup>, em 1326, e a proibição do corte deliberado de árvores frutíferas<sup>41</sup>, em 1393.

Wainer<sup>42</sup> também entende que na fase colonial do Brasil, houve grande progresso da legislação ambiental. A autora destaca que com a compilação das Ordenações Manuelinas<sup>43</sup> em 1521, a proteção ambiental passou a ser um pouco mais detalhada, sendo incluídos no ordenamento jurídico dispositivos como a proibição da caça de determinados animais com instrumentos capazes de causar-lhes a morte com dor e sofrimento. Também salienta nova evolução em relação à reparação do dano pelo corte de árvores frutíferas, sendo a essa prática atribuídas severas penalidades e pagamento de multas, de acordo com o valor das árvores<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> PORTUGAL. **Ordenações Afonsinas**. Disponível em < <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>>. Acesso em 20 jan. 2013.

<sup>39</sup> WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. **Revista de informação legislativa**, Brasília v. 30, nº 118, p. 191-206, abr./jun de 1993.

<sup>40</sup> A lei que equipara o crime de furto de aves a qualquer outro foi compilada no Livro V, Título LIII das Ordenações Afonsinas. *In verbis*: "El Rey Dom Doniz da muita eçclarecida memória em feu tempo fez Ley em eſta forma, que se fêgue. I – Dom Doniz pela graça de DEOS Reys de Purtugal, e do Algarve. A todollos Juizes, e Juſtiças dos noſſos Regnos, &c. Sabede, que algüus de meu Regno xe me queixarom, que perdem fuás aves, e aqueles que as acham amooram-nas, e eſcondem-nas, e algüus as furtam, de guiſa que as nom podem aver feus donos. II – E Eu fobre eſto ouve Conſelho com minha Corte, e ponho tal Ley e Puſtura em meus Regnos, que todo homem, que achar alguuma ave alhea, que a faça logo apregoar no Concelho, ou Villa; e fe vier feu dono, de-lhe por achádego do açor prima huu maravidi de quinze foldos e meio; e polo açor terçoo, e polo falcom prima cinco foldos e mei; e por gaviom prima \*três (a) \*foldos. E todos aqueles, que as aves alheas teverem, e as affy nom fezerem apregoar, como de fufo dito He, vós fazeem em elles juſtiça, como d'outro qualquer."

<sup>41</sup> A lei que equipara o corte deliberado de árvores frutíferas foi compilada no Livro V, Título LIX. *In verbis*: "(...) mandamos que as Juſtiças das terras filhem eſſes feitos polla Juſtiça, e appellem por ella, quando as partes nom quiferem acufar nem appellar deſtes feitos que fe feguem. Primeiramente, os crimes a que o Direito diz Crime de Lefa-Mageſtade, que He em muitas guiſas; e o que matar outro, ou firir fobre ſegurança; ou em vendita, ou revendida, ou conſelhiramente, (...)e o que acinte cortar arvores alheas, que dem fruto."

<sup>42</sup> WAINER, Ann Helen. *Op. cit.*

<sup>43</sup> PORTUGAL. **Ordenações manuelinas**. Disponível em < <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>>. Acesso em 20 jan. 2013.

<sup>44</sup> A lei que proíbe o corte de árvores frutíferas foi compilada no Livro V, Título C das Ordenações Manuelinas. *In verbis*: "Qualquer peſſoa que matar beſta de qualquer fote que feja, ou boi, ou vaca alhea por malicia, fe for na Villa, o em qualquer caſa, pague a extimaçam em dobro, e fe for no campo pague-a em tresdobro, e todo pera feu dono. E o que cortar qualquer aruore de fruto em qualquer parte que eſteuer, paguará a extimaçam della a feu dono em treçdobro nas beſtas, ou guado, quer nas aruores, for de valia de quatro mil reaes, fera açoutado, e mais fera degradado quatro annos para Alem. E fe for de valia de trinta cruzados, e di pera cima, feja degradado pera ſempre para a Ilha de Sam Thome. (...).

Outro importante momento histórico, apontado por Juraci Perez Magalhães<sup>45</sup>, foi a instituição do Governo Geral, em 1548. Esse regime tinha exatamente o objetivo de centralizar o poder em nome da Coroa Portuguesa e combater o contrabando do pau-brasil. Tomé de Souza, o primeiro governador geral, passou a legislar, em complemento às Ordenações, editando regimentos, ordenações avulsas, cartas régias, alvarás e provisões, adaptando as Ordenações do Reino à realidade da Colônia. Assim, Magalhães considera o nascimento do Direito Ambiental a partir daí:

Na fase colonial, há dois momentos que devem ser considerados. Um, até a instituição do Governo Geral, em 1548, período em que os colonizadores aplicaram pura e simplesmente a legislação reinol na nova colônia. A lei da metrópole era a lei observada, sem qualquer preocupação com as peculiaridades locais. Outro, após 1548, quando o Governador Geral passou a expedir regimentos, ordenações, alvarás e outros instrumentos legais. Devemos considerar, pois, esse segundo momento como o nascimento do nosso Direito Ambiental. Isto porque a partir daí a legislação ambiental só se desenvolveu, tomando corpo durante o século XVIII.

Em 1580, o Brasil passa ao domínio espanhol, uma vez que começa a reinar em Portugal o monarca espanhol Filipe II. O monarca determinou em 1595 a feitura de nova compilação de leis, sendo expedida em 1603, já sob o reinado de seu sucessor de mesmo nome, as *Ordenação Filipinas*<sup>46</sup>. Ann Helen Wainer<sup>47</sup> destaca as inovações do novo ordenamento relativas à matéria ambiental, inclusive de ordem urbanística:

- determinação de programas de obras públicas para construção de calçadas, pontes, chafarizes, poços, bem como o incentivo do plantio de árvores em terrenos baldios. Da mesma forma, nos dias atuais, a exemplo do passado, em nível federal, dispomos do Programa Nacional de Arborização Urbana, instituído pela Lei n° 7.563, de 1986, e no nível municipal, temos o plano diretor;
- a tipificação do corte de árvores de fruto, como crime, é mantida, prevendo a lei para o infrator o cumprimento de pena de degredo definitivo para o Brasil;
- proteção a determinados animais, cuja morte “por malícia” também acarretava ao infrator cumprimento de uma pena de degredo para sempre no Brasil;
- proteção aos olivais e pomares do dano causado pelo pasto de animais de vizinhos, estabelecendo multas e penas que variavam desde o açoite (para os indivíduos escravos a lei era ainda mais dura, sendo a pena de ‘dez açoites ao pé do Pelourinho’) ao pagamento de multas e perda dos animais;
- a proibição de jogar material que possa sujar rios, lagoas e matar os peixes.

<sup>45</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 26.

<sup>46</sup> PORTUGAL. **Ordenações Filipinas**. Disponível em < <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>>. Acesso em 20 jan. 2013

<sup>47</sup> WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. **Revista de informação legislativa**, Brasília v. 30, n° 118, p. 191-206, abr./jun de 1993, p. 196.

Magalhães<sup>48</sup> destaca que em 1605, foi editada a primeira lei protecionista florestal brasileira, o Regimento do Pau-brasil, a qual demonstrou já haver na época uma preocupação com o desmatamento, uma vez que previa sanções bastante severas para os que cortassem madeira sem autorização real.

Posteriormente, foram editados diversos regimentos, alvarás e leis objetivando a proteção florestal. O referido autor<sup>49</sup> também destaca as cartas régias expedidas em 1797, que declaravam de propriedade da Coroa todas as matas e arvoredos existentes à borda da Costa ou de rios que desembocassem imediatamente no mar e por qualquer via fluvial que permitisse a passagem de jangadas transportadoras de madeiras.

É importante frisar que o mencionado autor considera que toda essa legislação aplicada ao Brasil no período colonial não teve a preocupação da conservação propriamente dita, pois visava defender apenas os interesses econômicos da Coroa Portuguesa. Todas essas cartas régias, alvarás e similares se tornaram necessárias, principalmente porque a ampla e vasta cobertura florestal brasileira vinha sendo objeto de ambição estrangeira, dando causa ao comércio clandestino.

Entretanto, destacou-se como exceção a Carta Régia de 13 de março de 1797, que demonstrava preocupação com a defesa da fauna, das águas e dos rios, advertindo da necessidade de *“tomar todas as precauções para a conservação das matas no Estado do Brazil, e evitar que elas se arruinem e destruam”*, evidenciando um caráter conservacionista.

Outras medidas que se destacaram no período colonial foram: a edição do Regimento do Corte de Madeiras, em 1799, diploma que estabelecia regras rigorosas para a derrubada de árvores; a criação de novos cargos de Juízes Conservadores, aos quais cabia a aplicação de penas aos que desrespeitassem a legislação ambiental; a criação do Jardim Botânico no Rio de Janeiro, em 1808, que se destacou por não ter caráter econômico, mas conservacionista, sendo destinado a preservar espécies e estimular estudos científicos; a ordem de 9 de abril de 1809, que prometia liberdade aos escravos que denunciasses contrabandistas de pau-brasil; e o decreto que proibia o corte de árvores nas áreas circundantes às nascentes do rio Carioca.

---

<sup>48</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 26.

<sup>49</sup> *Idem*.

Entretanto, a existência de toda essa legislação ambiental não significou a inexistência de abusos na exploração do meio ambiente. Muito pelo contrário: Magalhães<sup>50</sup> ressalta que o regime latifundiário das sesmarias, o qual implantou no Brasil o sistema das grandes concessões de terras, causou irreparáveis danos às florestas, para que se fosse dado espaço ao cultivo de monoculturas; além disso, a imensidão da Colônia impedia fiscalização eficiente da exploração dos recursos naturais. Infelizmente, muitas dessas leis de nada valiam, sendo dificilmente respeitadas pela população. Essa falta de conscientização coletiva se perpetua pelos próximos séculos.

### 1.3.2 A legislação ambiental no Brasil Imperial

Se, no período colonial, a abundante legislação ambiental existente no Brasil não era devidamente respeitada, na fase imperial, isso não foi diferente, ainda mais porque a edição de normas que tratavam de proteção ambiental foi bem inferior que naquele período.

No entanto, ainda assim, podemos citar medidas relevantes para a mudança da realidade fundiária no país, o que inevitavelmente afeta também a questão ambiental. Em 1822, o Imperador extinguiu o regime sesmarial. Essa medida ensejou um período de caos causado pela ausência de regramento específico que substituísse o regime anterior, e marcado pela ocupação de terras e proliferação de pequenas posses, o que contribuiu ainda mais para a devastação ambiental.

Osny Duarte Pereira<sup>51</sup> também deixa evidente a devastação ambiental decorrente dessas ocupações desenfreadas:

Ateava-se fogueiras nas matas, como meio mais veloz para limpar as áreas destinadas a dar serviço aos pretos, plantando as roças que trouxeram o notável desenvolvimento agrícola do Brasil. A devastação do período colonial prosseguia, portanto, no mesmo ritmo. Eram filhos de lusitanos os senhores da terra e, portanto, a ocupação do País teria de prosseguir pelo mesmo sistema lusitano de exploração imprevidente, desenfreada, egoísta, sem métodos, primária e nefasta à posteridade.

Essa situação perdurou até 1850, quando foi editada a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850<sup>52</sup>, mais conhecida como Lei de Terras, que objetivando regular a ocupação

<sup>50</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 26.

<sup>51</sup> PEREIRA, Osny Duarte. **Direito Florestal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, p. 96.

dos territórios, acabou implicando grande avanço em matéria ambiental, uma vez que a degradação dos recursos naturais já se mostrava avançada.

O artigo 2º desta Lei, por exemplo, era bastante severo com aqueles que se apossassem de terras devolutas ou alheias, e nelas realizarem atividades de desmatamento:

Artigo 2º– Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias, e demais, sofrerão as penas de dois a seis meses de prisão e multa de cem mil reis, além da satisfação do dano causado. Esta pena, entretanto, não terá lugar nos atos possessórios.

Ainda como destaque no período imperial, pode-se citar a edição do Decreto nº 4.887<sup>53</sup>, de 05 de fevereiro de 1872, que autorizou o funcionamento da primeira companhia especializada no corte de madeiras, a Companhia Florestal Paranaense, determinando também a necessidade de a empresa pedir licença do Governo para atuar.

Observe-se que a produção legislativa de proteção ambiental no período imperial não foi tão intensa. No entanto, a devastação do final desse período já estava bastante avançada, o que vai impulsionar atuação maior por parte do governo no período republicano.

### 1.3.3 O Direito Ambiental na Fase Republicana

As primeiras décadas da fase republicana do Brasil foram marcadas por diversas iniciativas de avanço em matéria ambiental. Logo no início do século, por força do Decreto nº 8.843<sup>54</sup>, de 26 de julho de 1911, foi criada a primeira reserva florestal do Brasil, localizada no território do Acre, que nunca foi implantada.

---

<sup>52</sup> BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em 20 jan. 2013.

<sup>53</sup> BRASIL. Decreto nº 4.887, de 5 de fevereiro de 1872. Concede à Companhia Florestal Paranaense autorização para funcionar e aprovação de seus estatutos. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4887-5-fevereiro-1872-550935-publicacaooriginal-67002-pe.html>>. Acesso em 20 jan. 2013.

<sup>54</sup> BRASIL. Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911. Crêa a reserva florestal no território do Acre. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8843-26-julho-1911-579259-republicacao-102184-pe.html>>. Acesso em 20 jan 2013.

Em 1921, editou-se o Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921<sup>55</sup>, que criou o Serviço Florestal do Brasil, órgão precursor do atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, ao qual incumbia atuar no sentido de promover a conservação e o bom aproveitamento das florestas.

A década de 1930 foi marcada pela edição de dois instrumentos de altíssima relevância na proteção ambiental: o Código Florestal, instituído pelo Decreto nº 23.793<sup>56</sup>; e o Código de Águas, instituído pelo Decreto nº 24.643, ambos de 10 de julho de 1934<sup>57</sup>. O Código Florestal representou grande avanço para a época, inovando ao fazer restrições severas ao uso da propriedade privada. Também nessa década, foram criados os três primeiros parques nacionais do Brasil, o de Itatiaia, em 1937; e o de Iguaçu e o da Serra dos Órgãos, em 1939.

Outra década que também representou significativo avanço foi a de 1960, destacando-se nela as seguintes medidas: a instituição da Política Nacional de Saneamento Básico, pelo Decreto-Lei nº 248<sup>58</sup>, de 28 de fevereiro de 1967, estabelecendo programas de saneamento básico e abastecimento de água, que combatessem a poluição nesses setores; a inclusão da oitiva das autoridades florestais na aprovação de planos e loteamento, pela Lei nº 4.778<sup>59</sup>, de 22 de setembro de 1965; a promulgação do novo Código Florestal, através da Lei nº 4.771<sup>60</sup>, de 15 de setembro de 1965, substituindo o anterior de 1934; a edição da Lei nº 5.197<sup>61</sup>, de 03 de janeiro de 1967, que dispôs sobre a proteção à fauna; e finalmente, a criação de órgão específico para fiscalizar o cumprimento dessa legislação, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF.

<sup>55</sup> BRASIL. **Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921**. Crêa o Serviço Florestal do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>>. Acesso em 20 jan. 2013.

<sup>56</sup> BRASIL. **Decreto 23.793, de 10 de julho de 1934**. Approva o Código Florestal que com este baixa. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.

<sup>57</sup> BRASIL. **Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.

<sup>58</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 248, de 28 de janeiro de 1967**. Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico e dá outras providências. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-248-28-fevereiro-1967-356864-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 já. 2013.

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 4.778, de 22 de setembro de 1965**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de serem ouvidas as autoridades florestais na aprovação de plantas e planos de loteamento para venda de terrenos em prestações. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128610/lei-4778-65>>. Acesso em 21 jan. 2013.

<sup>60</sup> BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.

<sup>61</sup> BRASIL. **Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.

No início da década de 1970, foi elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>62</sup>, considerado por Juraci Perez Magalhães<sup>63</sup> como medida de retrocesso ambiental, uma vez que, através de grandes programas como o PIN – Programa de Integração Nacional, e o PROTERRA – Programa de Redistribuição de terras e de Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste, levou para a Amazônia a maior devastação já ocorrida na região. Para o autor, “*as consequências dessa política foram as piores possíveis e a destruição em massa dos recursos naturais deixaram marcas indeléveis*”<sup>64</sup>. Diante da mobilização da opinião pública, o Governo recuou na execução de grandes projetos que agrediriam consideravelmente essa região.

O II Plano de Desenvolvimento Nacional, aprovado pela Lei nº 6.151<sup>65</sup>, de 4 de dezembro de 1974, no capítulo IX, preocupou-se em firmar uma política ambiental bem distinta da anterior, edificada sobre a ideia de um equilíbrio, para conciliar o desenvolvimento com o mínimo de efeitos danosos sobre a ecologia, que garanta também o uso racional dos recursos do país. O Plano já estabelecia diretrizes para uma política de equilíbrio, que se daria com atuação em três áreas principais: (1) no meio ambiente urbano, para se evitar a poluição; (2) na preservação de recursos naturais do país, o que inclui o uso racional do ar, da água, do solo e subsolo, da flora e da fauna; (3) e na defesa da proteção da saúde humana.

Posteriormente, deu-se continuidade a essa série de avanços em matéria ambiental com a edição do III Plano de Desenvolvimento Nacional, aprovado pela Resolução nº 1, de 5 de dezembro de 1979<sup>66</sup>, do Congresso Nacional, para vigorar no período de 1980 a 1985. Juraci Perez Magalhães<sup>67</sup> assevera que esse plano trouxe medidas significativas, com princípios e objetivos bem definidos, constituindo um elo entre a primeira e a segunda fase republicana do Direito Ambiental, que tem como marco a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>62</sup> BRASIL. **Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5727-4-novembro-1971-358078-norma-pl.html>> Acesso em 21 já. 2013.

<sup>63</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 46.

<sup>64</sup> *Idem*.

<sup>65</sup> BRASIL. **Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974**. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm). Acesso em 21 jan. 2013.

<sup>66</sup> BRASIL. **Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 5 de dezembro de 1979**. Aprova o III Plano Nacional de Desenvolvimento. Disponível em : <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1970-1979/resolucao-1-5-dezembro-1979-534737-norma-pl.html>>. Acesso em 21 jan. 2013.

<sup>67</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. *Op. cit.*

O III PND buscou dar ênfase na preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e dos recursos naturais do Brasil, bem como na prevenção, controle e combate da poluição em todas as suas formas, conforme se observa dos termos de seu Capítulo VI, item II. Magalhães enumera como medidas decorrentes dessa política a criação de órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, e a instituição de instrumentos importantes para a proteção ambiental como a ação civil pública, que teria contribuído de forma significativa para a consolidação do Direito Ambiental:

A nova orientação oficial teve, sem dúvida, grande importância para a proteção ambiental. Mudanças profundas foram adotadas na legislação ordinária, como veremos. Dentre as providências adotadas, tivemos o estabelecimento de uma política nacional para o meio ambiente com princípios e objetivos bem definidos. Foram criados órgãos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, para cuidarem dessa política. Ao mesmo tempo foram instituídos instrumentos importantes para garantir a proteção ambiental, tais como o controle da poluição, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, dentre outros. Na mesma ocasião adotamos a responsabilidade objetiva para punir o poluidor, obrigando-a a reparar o dano causado. Passo decisivo para a consolidação do Direito Ambiental foi a legitimidade concedida ao Ministério Público para propor Ação Civil Pública, importante instrumento processual para se evitar, através da Justiça, o dano ambiental. Essa ação foi decisiva para o Direito Ambiental, pois deu-lhe a força indispensável para a sua consolidação.<sup>68</sup>

#### **1.3.4 A fase holística das normas ambientais**

Como se observa, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, já havia uma produção bastante diversificada de normas ambientais. Contudo, é de se ressaltar que toda essa legislação mencionada consistia em normas esparsas visando à proteção de elementos setoriais do meio ambiente, como as florestas, a água, o solo, o ar, etc, de forma fragmentada e desarticulada, sem concepção de inter-relação de ecossistemas e equilíbrio ecológico. Além disso, muitas das normas ambientais, embora protegessem recursos naturais, buscavam, na realidade, a defesa de interesses econômicos estatais.

Essa visão restrita e fragmentada do Direito Ambiental passou por lenta modificação a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, que tratava do meio ambiente com uma visão mais holística e sistematizada, buscando a proteção do meio ambiente de forma integral, e não mais setORIZADA.

---

<sup>68</sup>MAGALHÃES, Juraci Perez. *A evolução do Direito Ambiental no Brasil* – 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 52.

O grande marco inicial dessa fase holística ocorreu com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>69</sup>, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. A nova abordagem sistêmica é evidente, podendo-se destacar o art. 2º, I, o qual estabelece como princípio “*a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo*”, e o art. 3º, I, que define o meio ambiente 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*”.

Além de caracterizar um avanço na normatividade ambiental em virtude do caráter sistêmico, a Lei nº 6.938/81 também se destaca por criar o sistema de órgãos estatais responsáveis pela gestão administrativa ambiental (SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente), por estabelecer os objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e por estabelecer um sistema de responsabilidades por danos ao meio ambiente.

A visão holística do meio ambiente influenciou toda a legislação posterior, inclusive a própria Constituição Federal de 1988, que dedicou todo um capítulo para a questão do meio ambiente, inovando também na esfera constitucional, uma vez que nenhuma Constituição anterior tratou do meio ambiente expressamente. Nesse contexto, o meio ambiente passa a ser visto como bem jurídico autônomo e essencial à sadia qualidade de vida, restando superada a fase utilitarista da proteção ao meio ambiente, como bem observa Norma Sueli Padilha:

Resta superado o paradigma de uma normatização com cunho utilitarista, estatizante e focalizada apenas na proteção patrimonial e na apropriação de recursos naturais específicos, passando a introduzir-se o regramento jurídico da própria qualidade do meio ambiente e seu equilíbrio, de forma ampla e integrada, como bem jurídico autônomo e essencial à sadia qualidade de vida, fundando-se um microsistema jurídico composto por princípios próprios que, por sua vez, passam a influenciar a interpretação e concretização de toda a legislação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro<sup>70</sup>.

A Constituição de 1988, ao dedicar um capítulo inteiro ao meio ambiente, consolida o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito e bem de uso

<sup>69</sup> BRASIL. Lei nº 6.938, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em 27 jan. 2013.

<sup>70</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 113.

comum de todos e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Estado e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

## 2. DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NO DIREITO AMBIENTAL

### 2.1 O meio ambiente como direito e dever fundamental

Antes de compreender a fundamentalidade do direito ao meio ambiente equilibrado, faz-se necessária uma reflexão acerca do significado dos direitos fundamentais. Alexy<sup>71</sup> define os direitos fundamentais como aquelas posições jurídicas que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão relevantes que seu reconhecimento ou não-reconhecimento não pode ser deixado à disposição do legislador ordinário. Konrad Hesse<sup>72</sup> ensina que os direitos fundamentais almejam criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana.

Na mesma direção, José Afonso da Silva<sup>73</sup> aponta que *no qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive, e às vezes nem sobrevive*. Diante disso, conclui ser a expressão *direitos fundamentais* reservada para designar, no direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que garantem uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

Ainda é possível analisar os direitos fundamentais sob a perspectiva de Carl Schmitt<sup>74</sup>, que os caracteriza segundo critérios formais e materiais. O autor indica dois critérios formais: pelo primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional; já pelo segundo, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança, seja pela imutabilidade, seja pela maior rigidez de mudança, como os direitos unicamente alteráveis por emenda à Constituição.

Já o critério material apontado por Schmitt estabelece que os direitos fundamentais variam conforme a ideologia, a modalidade de Estado, a espécie de valores e

---

<sup>71</sup> ALEXY apud SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 92.

<sup>72</sup> HESSE apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 176.

<sup>74</sup> SCHMITT apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

princípios que a Constituição consagra, de forma que cada Estado tem seus direitos fundamentais específicos.

É importante destacar que o âmbito material dos direitos fundamentais não se restringe ao rol do artigo 5º da Constituição Federal. É possível haver outros direitos fundamentais, fora do Título II da Constituição ou até mesmo em normas internacionais.

Muitos documentos internacionais buscam garantir os direitos entendidos como fundamentais à vida digna. Pode-se destacar a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais (1966), a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950, com nova redação em 1989), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens (Pacto de San José da Costa Rica - 1969), e seu adicional, o Pacto de San Salvador (1988, entrando em vigor em 1999).

Nessa mesma perspectiva, Ingo Wolfgang Sarlet<sup>75</sup> classifica a fundamentalidade dos direitos em dois sentidos: o formal e o material. Num misto entre esses dois sentidos, o autor conclui que os direitos fundamentais são todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como aquelas posições que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal.

Desse modo, a fundamentalidade em sentido material está ligada aos valores subjacentes e ao conteúdo dos direitos, enquanto a fundamentalidade formal diz respeito à proteção especial e diferenciada que se dá a esses direitos, garantida pela constituição formal, diante de sua relevância e essencialidade.

Ingo Sarlet<sup>76</sup> apresenta mais uma classificação dos direitos fundamentais, dividindo-os em direitos expressamente positivados e direitos implicitamente positivados. O professor divide ainda os direitos expressamente positivados em três grupos: a) os direitos

---

<sup>75</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 92.

<sup>76</sup> *Idem*.

positivados no Título II da Constituição; b) os direitos positivados na Constituição, mas fora do Título II; c) os direitos positivados nos tratados internacionais.

Discute-se na doutrina se tudo o que está no Título II da Constituição é direito fundamental. A doutrina dominante se posiciona no sentido afirmativo, sob o argumento de que em favor dos direitos expressamente enunciados como fundamentais pelo poder constituinte originário existe a presunção de que eles sejam também materialmente fundamentais.

Uma segunda corrente, minoritária, defende que apenas parte dos direitos do Título II é realmente fundamental, baseando-se preponderantemente, na fundamentalidade material. Essa posição sustenta que há direitos no Título II que não seriam materialmente fundamentais, ou seja, que não protegem a dignidade da pessoa humana ou bens indispensáveis para a garantia da dignidade da pessoa humana, de forma que, mesmo que o constituinte tenha dito que são fundamentais, não seriam materialmente fundamentais.

Outro problema consiste em identificar os direitos fundamentais dispersos na Constituição, fora do Título II, classificados no segundo grupo. Sarlet<sup>77</sup> sustenta que o princípio da dignidade da pessoa humana é o vetor mais importante para identificar direitos fundamentais fora do Título II. Nesse sentido, se algo estiver diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana e for simultaneamente algo essencial para a proteção da dignidade da pessoa humana, estar-se-ia diante de um direito fundamental.

Quanto à relevância do direito ambiental do ponto de vista do direito constitucional, não há dúvidas, pois está expresso no art. 225 da Constituição Federal. Quanto à fundamentalidade no conteúdo e significado do direito ao meio ambiente, pode-se demonstrá-la a partir de uma perspectiva que privilegia a dignidade da pessoa humana.

É importante salientar que a sedimentação de direitos fundamentais como normas obrigatórias é resultado de uma maturação histórica. A dimensão histórica da dignidade da pessoa humana demonstra que em cada momento e em cada sociedade novos desafios são colocados e são exigidas novas respostas ao Direito, ensejando transformações e alargamento dos direitos fundamentais.

A doutrina divide os direitos fundamentais em diferentes dimensões. A primeira dimensão diz respeito aos direitos civis e políticos decorrentes das Revoluções

---

<sup>77</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 92.

Americana e Francesa, traduzindo uma esfera de autonomia pessoal, na qual os direitos fundamentais visam limitar a atuação do Estado em face das liberdades individuais. São denominados direitos de cunho negativo, porque estabelecem uma abstenção, e não uma atuação do Poder Público. O direito à vida, à propriedade, à igualdade perante a lei, e à liberdade de culto e de reunião, bem como a inviolabilidade de domicílio são exemplos dessa geração.

O impacto da industrialização e os graves problemas de ordem social e econômica que dela decorreram causaram amplos movimentos reivindicatórios e contribuíram para o reconhecimento de uma esfera de direitos que dependiam de atuação positiva por parte do Estado. Surge daí a segunda dimensão de direitos fundamentais, que tem por diferencial, em relação à primeira dimensão, representar uma nova concepção de Estado Social, mais voltado para a realização da justiça social, preocupando-se em amenizar as desigualdades sociais, por meio de prestações positivas no que tange à assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer, etc.

Por sua vez, os direitos de terceira dimensão, também denominados de direitos de solidariedade ou fraternidade, caracterizam-se pela titularização coletiva e difusa. Bonavides<sup>78</sup> afirma que *são direitos que tem por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.*

Perez Luño<sup>79</sup> afirma que os direitos fundamentais de terceira dimensão podem ser considerados uma resposta ao fenômeno denominado de *poluição de liberdades*, que caracterizaria o processo de erosão e degradação sofrido pelos direitos e liberdades fundamentais, principalmente em face do uso de novas tecnologias, assumindo especial relevância o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida.

Nesse mesmo sentido, Sarlet<sup>80</sup> ressalta que essa dimensão de direitos se diferencia das anteriores justamente pela titularidade coletiva, que muitas vezes é indefinida e indeterminável, cuidando-se do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de

---

<sup>78</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>79</sup> Perez Luño apud I.W. Sarlet. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

<sup>80</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 92.

beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.

Verifica-se, assim, que o ambiente tem relação direta com a existência humana, sendo o reconhecimento de um direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado, essencial aos novos enfrentamentos postos pela crise ecológica. Os valores ecológicos constituem aspecto intrínseco da dignidade humana de tamanha importância que se torna indispensável sua tutela, não se permitindo esta num patamar inferior ao mínimo adequado a uma vida saudável. É por isso que o tema da proibição do retrocesso é tão relevante, cabendo-se verificar sua incidência no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além de um direito fundamental, é possível se concluir, da interpretação do artigo 225 da Constituição Federal, que a proteção ambiental também é um dever fundamental, que se caracteriza pela obrigação incumbida ao Estado e a cada um dos indivíduos de manter um ambiente saudável, sadio e equilibrado.

O autor português José Casalta Nabais<sup>81</sup> caracteriza os deveres fundamentais como uma categoria jurídico-constitucional própria colocada ao lado e correlativa dos direitos fundamentais. No mesmo sentido, Jorge Miranda<sup>82</sup> entende que, *relacionados aos direitos fundamentais e, postados ao lado deles, encontram-se os deveres fundamentais, uma vez que o indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade.*

Já abordando a temática ambiental, Canotilho<sup>83</sup> afirma o necessário deslocamento do problema dos direitos fundamentais do campo dos *direitos* para o campo dos *deveres*, o que implica a necessidade de se ultrapassar a euforia do individualismo dos direitos fundamentais e de se radicar uma comunidade de responsabilidade de cidadãos e entes políticos perante os problemas ecológicos e ambientais.

---

<sup>81</sup> NABAIS, José Casalta apud MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura Medeiros. **Meio Ambiente: Direito e Dever Fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 103.

<sup>82</sup> MIRANDA, Jorge apud MEDEIROS, *ibidem*, p. 104.

<sup>83</sup> CANOTILHO apud FENSTERSEIFER. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 199.

## 2.1. O princípio da proibição do retrocesso nos direitos fundamentais

O exercício dos direitos fundamentais demanda um patamar de proteção da dignidade humana em que esta seja suficientemente respeitada e protegida, de modo que as pessoas possam ter um mínimo de segurança quanto à estabilidade de suas próprias posições jurídicas. É essa a ideia do princípio da proibição do retrocesso, que se relaciona com o princípio da segurança jurídica ao garantir proteção aos direitos fundamentais contra a atuação do legislador que vise à supressão ou redução dos níveis de tutela de direitos já existentes.

Vale registrar que o princípio da proibição do retrocesso recebe também outras denominações, como princípio da vedação do retrocesso social, princípio do não retrocesso social, princípio do não retorno da concretização, proibição da contra-revolução social ou da evolução reacionária, entre outros, sendo o uso da primeira opção mais corrente na doutrina brasileira.

Ingo Sarlet<sup>84</sup> ensina que o princípio da proibição do retrocesso foi inicialmente desenvolvido na Alemanha e em Portugal, tendo tratamento bem diferenciado em cada país, dada a diversidade de problemas que desencadearam seu estudo. O tema do princípio do retrocesso social na Alemanha iniciou-se sob o pálio da discussão a respeito da eficácia dos direitos fundamentais sociais, particularmente os de cunho prestacional.

Houve manifestações na doutrina alemã voltadas para a proibição da supressão de lei que viesse regulamentar direitos fundamentais sociais, mas o tema esteve mais associado na Alemanha à crise do Estado-Providência, em especial no que concerne à proteção das posições jurídicas dos cidadãos em face da decrescente capacidade prestacional do Estado e da sociedade e do aumento da demanda por prestações sociais.

Na Alemanha, tanto a doutrina, quanto o Tribunal Constitucional Federal chancelaram a proteção do direito adquirido e das próprias expectativas de direitos, além de reconhecer que a garantia da propriedade alcança também a proteção de posições jurídico-subjetivas de natureza pública, notadamente os direito a prestações no âmbito da seguridade social legislativamente concretizado.

---

<sup>84</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 445.

Em Portugal, desenvolveu-se uma abordagem que parece ser mais influente na posição dos doutrinadores brasileiros. J.J. Gomes Canotilho desenvolveu a ideia de que os direitos sociais e econômicos, uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir uma garantia institucional e um direito subjetivo, sendo inconstitucional qualquer tentativa de retrocesso social:

A ideia aqui expressa também tem sido designada como ‘proibição de contra-revolução social’. Com isto quer-se dizer que os direitos sociais e econômicos (ex: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação, etc.), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma *garantia institucional* e um *direito subjetivo*. Desta forma, e independentemente do problema ‘fático’ da irreversibilidade das conquistas sociais, o princípio da democracia social e econômica fundamenta uma *pretensão* imediata dos cidadãos contra as entidades públicas sempre que o grau de realização dos seus direitos econômicos e sociais for afectado em seu sentido negativo, e estabelece uma *proibição* de ‘evolução reaccionária’ (Rückschrittsverbot) dirigida aos órgãos do Estado. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras das chamadas ‘conquistas sociais’.<sup>85</sup>

A concepção do autor era de que o princípio da proibição do retrocesso social não se restringia às prestações de seguridade social, já se diferenciando das teses elaboradas na Alemanha, alcançando também outras prestações estatais, ainda que elas não decorressem de contribuição pecuniária de seu titular. Observe-se que ainda não se fazia nenhuma relação expressa do princípio da proibição do retrocesso social com o princípio da dignidade da pessoa humana ou da proteção da confiança.

Contudo, Derbli<sup>86</sup> explica que essa concepção de Canotilho foi revista parcialmente, e o eminente doutrinador passou a sustentar que o princípio em tela se destina à limitação da reversibilidade dos *direitos adquiridos* e das *expectativas de direitos*, em observância da proteção da confiança dos cidadãos em âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.

No Brasil, um dos primeiros doutrinadores a tratar do tema, ainda que indiretamente, foi José Afonso da Silva<sup>87</sup>, ao sustentar na obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais* que as imposições constitucionais advindas na obra dão ao legislador a indicação de qual caminho não seguir, de modo que sejam inconstitucionais a lei que percorrer o caminho vedado pela Constituição e a lei que voltar atrás na execução da norma

<sup>85</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1986, p. 393.

<sup>86</sup> DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007

<sup>87</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 158.

constitucional, não podendo a lei nova desfazer o grau de efeitos da norma constitucional já alcançado através de lei anterior.

Luís Roberto Barroso<sup>88</sup> registra que, pela vedação do retrocesso, quando uma lei regulamenta um mandamento constitucional e institui determinado direito, esse direito se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania, não podendo ser arbitrariamente suprimido. O autor explica que o que se veda é o ataque à efetividade da norma constitucional, que foi alcançada a partir da sua regulamentação, não podendo a lei que deu concretude a essa norma ser revogada:

Merece registro, ainda, neste capítulo dedicado à garantia dos direitos, uma ideia que começa a ganhar curso na doutrina constitucional brasileira: a vedação do retrocesso. Por esse princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.

Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.<sup>89</sup>

Ingo Sarlet, um dos juristas brasileiros que mais tem se aprofundado no tema, sustenta que a proibição do retrocesso não se restringe aos direitos fundamentais sociais, mas se estende a todos os direitos *fundamentais*. O eminente jurista na obra *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* analisou quais seriam os principais princípios e argumentos de matriz jurídico-constitucional dos quais decorreria o princípio implícito da proibição do retrocesso:

- a) Do princípio do Estado Democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de continuidade da ordem jurídica, além de uma segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral;
- b) Do princípio da dignidade humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e, portanto, de direitos fundamentais sociais) – de uma existência condigna para todos, tem como efeito na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar;
- c) Do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, contido no artigo 5º, § 1º, e que necessariamente abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais. Com efeito, a

<sup>88</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira** – 9. Ed – Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

<sup>89</sup> *Idem*.

indispensável otimização da eficácia e efetividade do direito à segurança jurídica (e, portanto, sempre também do princípio da segurança jurídica) reclama que se dê ao mesmo a maior proteção possível, o que, por seu turno, exige uma proteção também contra medidas de caráter retrocessivo, inclusive na acepção aqui desenvolvida;

d) As manifestações específicas e expressamente previstas na Constituição, no que diz com a proteção contra medidas de cunho retroativo (na qual se enquadra a proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito) não dão conta do universo de situações que integram a noção mais ampla de segurança jurídica, que, de resto, encontra fundamento direto no artigo 5º, *caput*, da nossa Lei Fundamental e no princípio do Estado social e democrático de Direito;

e) O princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além de sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao poder público – inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares – o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas;

f) Os órgãos estatais, especialmente como corolário da segurança jurídica e proteção da confiança, encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infraconstitucional, mas estão sujeitos a uma certa auto-vinculação em relação aos atos anteriores. Esta, por sua vez, alcança tanto o legislador, quando os atos da administração e, em certa medida, dos órgãos jurisdicionais, aspecto que, todavia, carece de maior desenvolvimento do que o permitido pelos limites do presente estudo;

g) Negar reconhecimento ao princípio da proibição do retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte. (...).<sup>90</sup>

Nessa esteira, pode-se concluir que a proibição do retrocesso consiste em um princípio constitucional implícito, que tem por fundamentos constitucionais o princípio do Estado Democrático e Social de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais e o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, entre outros.

Assim, pode-se sustentar, da análise de todos esses fundamentos, a ideia de que o legislador não pode, uma vez concretizado determinado direito no plano da legislação infraconstitucional, voltar atrás, suprimindo ou reduzindo esse direito, de forma afetar a comprometer a garantia da dignidade humana.

Destaque-se que, ainda que se reconheça a impossibilidade de se regredir no reconhecimento desses direitos, não se pode ignorar o fato de que o Poder Legislativo tem autonomia legiferante e não é mero órgão executor das decisões constitucionais. Por isso, é preciso se aferir os limites da aplicação do princípio da vedação do retrocesso.

<sup>90</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 445.

Sarlet<sup>91</sup>, confrontando essa problemática, resgata a noção de núcleo essencial dos direitos fundamentais, defendendo que o que não pode é o legislador, uma vez concretizado determinado direito social no plano da legislação infraconstitucional, mesmo com efeitos meramente prospectivos, voltar atrás e, mediante uma supressão ou relativização no sentido de restrição, afetar o núcleo essencial legislativamente concretizado de determinado direito social constitucionalmente assegurado.

Nesse sentido, é o núcleo essencial dos direitos fundamentais, notadamente os sociais, que vincula o poder público no âmbito da proteção contra o retrocesso, e esse núcleo encontra-se diretamente conectado ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao conjunto de prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade.

## **2.2 O princípio da proibição do retrocesso socioambiental**

A constatação de ameaças que podem comprometer a existência da humanidade, como o aquecimento global e suas possíveis consequências, comove toda a comunidade internacional, que, como visto, desde o século passado, vem se reunindo a fim de estabelecer diretrizes para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a contenção dos processos de degradação ambiental, que em muitos casos já representam situações de emergência.

Contudo, é necessário que os Estados também tomem providências semelhantes na esfera nacional, estabelecendo normas cogentes aptas a condicionar a atuação do Poder Público e dos particulares em prol do meio ambiente, fortalecendo os instrumentos de proteção e redução de riscos.

Ocorre que nem sempre a legislação ambiental nacional oferece proteção suficiente ao meio ambiente. Inclusive, não são raras as propostas de alterações legislativas com o fim de flexibilizar os níveis de proteção já alcançados. Michel Prieur alerta para o fato de que, no momento em que o Direito Ambiental é consagrado por um grande número de constituições como um novo direito humano, ele é paradoxalmente ameaçado em sua essência. O autor francês enumera ainda uma série de ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental:

---

<sup>91</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

No atual momento, são várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: 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.<sup>92</sup>

É justamente porque o Direito Ambiental se encontra diante de um quadro de tantas ameaças que se faz necessária a imposição do princípio da proibição do retrocesso nesse ramo do direito, que, buscando proteção ao meio ambiente, vela um direito fundamental de importância inquestionável. O Direito Ambiental tem de estar preparado para resistir às poderosas investidas de alteração da legislação para flexibilizar os direitos socioambientais já consolidados, e o princípio da proibição do retrocesso representa um mecanismo de defesa contra elas.

Relembre-se que, pelas lições de Sarlet, a proibição do retrocesso atua como garantia constitucional do cidadão contra a ação do legislador (mas também em face da Administração Pública), no intuito de salvaguardar os direitos fundamentais consagrados pela Constituição, especialmente no que tange ao seu núcleo essencial, na medida em que a tutela e o exercício efetivo de tais direitos só são possíveis onde esteja assegurado um nível mínimo de segurança jurídica e previsibilidade do próprio ordenamento jurídico objetivo.

O direito-dever fundamental ambiental está informado por uma série de princípios decorrentes da dignidade humana, como o princípio da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável, da cooperação internacional, dentre outros. Cabe aqui lembrar que muitos desses princípios foram afirmados nas respostas internacionais que foram dadas aos frequentes fenômenos decorrentes do desequilíbrio ambiental como a chuva ácida, as alterações climáticas globais, o efeito estufa, a destruição na camada de ozônio, nas diversas convenções ocorridas desde o século passado, com destaque para a Conferência de Estocolmo e sua Declaração (1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro (1992).

---

<sup>92</sup> PRIEUR, M. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 11-52.

Sendo assim, não há como negar a aplicação do princípio aos direitos e deveres ambientais, uma vez que no Direito Ambiental também se busca um conjunto normativo que atenda à manutenção de um estágio mínimo para o ambiente e viabilize a existência do ser humano, defendendo sua dignidade.

Não custa mencionar que o referido princípio da proibição do retrocesso (ou retrogradação) é muitas vezes acompanhado do adjetivo *socioambiental*, denominando-se *princípio da proibição do retrocesso socioambiental*. Molinaro<sup>93</sup> esclarece que o adjetivo *socioambiental* tenciona superar a dicotomia público/privado e qualifica as políticas públicas ambientais com os movimentos sociais, estabelecendo uma metodologia da ação social e ambiental, afirmando o ambiente como um espaço físico onde se dão as relações sociais, morais, naturais e culturais que cercam os seres vivos.

Poder-se-ia afirmar, do que já foi analisado até aqui, que a proibição do retrocesso socioambiental vincula o legislador infraconstitucional ao poder originário revelador da Constituição, não podendo a norma infraconstitucional retroceder em matérias de direito ambiental. Contudo, assim como já analisado no tocante à aplicação do princípio nos direitos sociais, é preciso ter cautela com os limites do princípio, sob pena de se afetar a autonomia legiferante do Poder Legislativo.

Molinaro<sup>94</sup> defende que o princípio da proibição do retrocesso ambiental, ou princípio da vedação da retrogradação, como ele prefere denominar<sup>95</sup>, não é absoluto, dirigindo-se apenas à porção que se considera como *núcleo duro* do direito (-dever) fundamental (ambiente, vida), vale dizer, “*a fronteira que o legislador não pode ultrapassar, delimitando o espaço que não pode ser invadida por uma lei, sob o risco de ser declarada inconstitucional*”.

Verificou-se no primeiro capítulo que a tutela ao meio ambiente vem se tornando uma preocupação crescente, razão pela qual observamos desde o século passado intensa normatização do assunto. A regulação do uso dos recursos naturais é essencial para a

---

<sup>93</sup> MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental**: proibição do retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 80.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>95</sup> Molinaro esclarece na obra citada que prefere denominar retrogradação para designar retrocesso: “*Não se trata de mero capricho linguístico. (...) Na sua razão etimológica, ensinam-nos os léxicos, o verbo retrogradar é expressivo. Composto pelo prefixo retro-, do latim re-, com o sentido de avançar passo a passo; assim, o verbo retrogradar expressa a ação de ir para trás, retroceder – passo a passo –, induzindo o substantivo retrogradação no sentido de um movimento de retroceder no tempo e no espaço. O substantivo foi apropriado pela astronomia para indicar o sentido retrógrado dos astros, conformando uma nova imagem sideral. Para nosso uso, apropriamos o sentido de retrogradação para significar a involução de um estado atual (ou o declínio de um estado melhor para um pior) ainda que este esteja já degradado, conformando uma imagem ambiental deteriorada.* (p. 80)”

imposição de limites para a própria preservação desses recursos. Contudo, observa-se que a constante normatização desses limites pode, ao invés de representar uma evolução no campo do Direito Ambiental, estar justamente representando uma ameaça àquilo que deveria se estar tentando proteger.

Não há dúvidas de que a concretização de uma existência humana digna e saudável depende também da qualidade do ambiente em que se vive. Entretanto, por outro lado, não se pode ignorar o fato de que essa mesma existência demanda a utilização desse ambiente dos mais diversos meios, que muitas vezes implicam a destruição dos recursos naturais.

É exatamente em razão disso que discutir em que limites o ser humano pode atingir a natureza que o rodeia se torna tão relevante nos tempos atuais. Chegou-se a uma época em que a degradação ambiental está demasiadamente avançada, devendo se ter muito cuidado ao alterar os níveis de proteção ambiental já estabelecidos, principalmente porque a pretensa regulamentação do uso dos recursos naturais, por vezes, significa diminuição da proteção estabelecida pelos tratados internacionais, pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

Há uma particularidade com relação à questão ambiental que consiste no fato de que atualmente já se constata um déficit nos níveis de proteção consolidados, dado o avançado estágio em que se encontra a degradação ambiental. Por isso, muitos doutrinadores, como Canotilho<sup>96</sup>, Sarlet e Molinaro vêm sustentando a necessidade de se vedar o retrocesso jurídico das condições ambientais existentes na atualidade. Nesse sentido, Molinaro assevera:

Ao falarmos do princípio de proibição da retrogradação, como já referido, queremos afirmar uma proposição empírica, que através de uma eleição valiosa de nossa existência e de uma avaliação intergeracional, não permite ou impede que se retroceda a condições ambientais prévias àquelas que desfrutamos na atualidade.<sup>97</sup>

Nesse mesmo sentido, Canotilho<sup>98</sup> defende que *a água, os solos, a fauna, a flora, não podem ver aumentado o seu grau de esgotamento, surgindo os 'limites do esgotamento' como limite jurídico-constitucional da liberdade de conformação dos poderes públicos.*

---

<sup>96</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjetivo. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 177-189.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 99-100.

<sup>98</sup> *Idem*.

Assim como ocorre com os direitos fundamentais sociais, o legislador, uma vez concretizado determinado direito ecológico no plano da legislação infraconstitucional, não pode reduzir ou flexibilizar a proteção desse direito, se essa alteração afetar seu núcleo essencial.

### **2.3 O mínimo existencial ecológico como parâmetro para a proibição do retrocesso**

A reflexão acerca da necessidade de se impor limites ao avanço da degradação ambiental e de se proteger um patamar mínimo de qualidade e segurança ambiental ensejou por parte da doutrina a defesa de um mínimo existencial ecológico, constituído por padrões de proteção ambiental mínimos para se garantir uma vida humana digna e saudável, sendo inaceitável e intolerável qualquer redução desses padrões.

Esse mínimo existencial ecológico fundamenta-se principalmente no princípio da dignidade humana, uma vez que se trata de um núcleo mínimo de direitos necessários a ensejar uma vida digna. Carlos Alberto Molinaro reforça o enfoque na dignidade humana, ao tratar do princípio de vedação da retrogradação ambiental, o qual se dirige, segundo o autor, à concretude das condições de um mínimo existencial ecológico, desde uma perspectiva de efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica:

Ainda que advogemos uma postura ecocêntrica, não tem sentido falar-se do princípio de vedação da retrogradação ambiental (e mesmo na sua perspectiva de proibição de retrocesso) sem referir à humanidade. Só há ambiente protegido desde uma razão humana. O espaço ambiental sem o homem é apenas espaço relacional, composto possível de coexistência, e ainda não adjetivado pelo cultural. É com a sua ocupação, pelo ser humano relacionado, que adquire relevo, isto é, passa a ter prioridade à existência. Passa a ser objeto dos diversos processos adaptativos das relações inter-humanas: religião, estética, política, direito, economia, ciência... Passam a ser 'espaço social', mesmo aqueles 'lugares' ainda não explorados ou habitados pelo homem, pois estão lá, ao alcance do humano, e já constituem objeto de seu conhecimento; ainda, o espaço estelar, cósmico já é objeto da apreensão humana, pois cognoscível, passível, portanto, de apropriação. Vê-se, pois, a enorme importância da vedação da retrogradação que baliza, e bem, a atividade humana na utilização destes espaços, com a imposição dos deveres de conservação e manutenção de suas condições para a coexistência dos relacionados. Isto é assim, pois a humanidade se faz com o ambiente, sua produção está com ele correlacionada imediatamente, e é responsável pela geração do 'ambiente humano', num *oikos* conformado pela totalidade de suas conquistas naturais/culturais. Por isso, toda a realidade se dá como realidade interpretada pelo agir humano, organizada por um normativo dialético produzido em uma relação de subjetividade/objetividade dos interesses, das necessidades, dos sentimentos e das ideologias, desvelando uma complexa fronteira intercultural, onde muitas ciências concorrem para delimitar as

condições do humano e dos outros seres. É desde esta fronteira que avulta a responsabilidade e a demanda ética dos seres humanos para com o ambiente.<sup>99</sup>

Sarlet<sup>100</sup> ensina que a construção do conceito de mínimo existencial origina-se da práxis doutrinária e jurisprudencial alemã, que reconheceu a existência de um direito fundamental não-escrito à garantia dos recursos materiais mínimos necessários para uma existência digna. Otto Bachof<sup>101</sup>, publicista alemão que primeiro sustentou a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna, considerou que o princípio da dignidade humana reclamava, além da garantia da liberdade, um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada.

Assim, a ideia de garantia do mínimo existencial representa um patamar mínimo de condições materiais para se assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana, configurando-se assim um núcleo irredutível de direitos que contém necessariamente o mínimo de qualidade e equilíbrio do meio ambiente, aspecto essencial para uma vida saudável.

Ressalte-se que o mínimo existencial não assegura somente as condições mínimas para a sobrevivência ou simples promoção das necessidades básicas, diferindo-se do mínimo vital. Como destaca Priscila Ferraresi<sup>102</sup>, *ele constrói passarelas para o exercício dos direitos fundamentais, baseado na dignidade humana.*

O reconhecimento da jusfundamentalidade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e de uma dimensão ecológica incorporada ao conteúdo do princípio da dignidade humana ensejam a imposição de uma garantia do mínimo existencial ecológico que resguarde um padrão mínimo ambiental necessário à concretização da dignidade humana.

---

<sup>99</sup> MOLINARO, C.A. Interdição da retrogradação ambiental: Reflexões sobre um princípio. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 73-120, p. 80.

<sup>100</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

<sup>101</sup> BACHOF apud SARLET, Ingo Wolfgang. *Op cit.*

<sup>102</sup> FERRARESI, Priscila. **Proibição do Retrocesso e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Fiuza, 2012.

Tiago Fensterseifer<sup>103</sup> analisa que o mínimo existencial ecológico se caracteriza por ser direito fundamental originário (definitivo), identificável à luz do caso concreto e passível de ser postulado perante o Poder Judiciário, independente de haver lei ordinária que o assegure, uma vez que o mínimo existencial consiste em regra jurídico-constitucional extraída do princípio da dignidade humana.

Fensterseifer<sup>104</sup> destaca ainda a vinculação do Estado ao mínimo existencial ecológico, tendo em conta a missão constitucional conferida aos poderes públicos de proteger a vida e a dignidade humana contra todas as suas ameaças existenciais, incluindo-se aí a degradação ambiental. Assim, coloca-se para o ente estatal o objetivo e a tarefa constitucional de promover a tutela do direito fundamental ao ambiente, tanto na forma de uma postura negativa de não interferência no seu âmbito de proteção, quanto através de medidas prestacionais ou positivas no sentido de promover o direito em si ou protegê-lo contra a ingerência de terceiros, ou mesmo de outros Estados.

O autor também lembra que a forma normativa da garantia constitucional do mínimo existencial ecológico, embora com maior intensidade sobre o Estado, também incide no âmbito das relações entre particulares, com base na eficácia horizontal dos direitos fundamentais, de forma que a blindagem protetiva do mínimo existencial ecológico acaba por condicionar a atuação de toda a sociedade.

Contudo, nem todas as posições doutrinárias *pro ambiente* são plenamente a favor de se trabalhar retrocesso dentro da ideia de mínimo existencial ecológico. Michel Prieur<sup>105</sup> entende que esse conceito é perigoso, porquanto não existiria um mínimo essencial em matéria ambiental, já que não haveria senão um nível adequado de proteção, consideradas as tecnologias disponíveis. O autor defende que esse conceito de conteúdo mínimo de direitos não deveria constituir um pretexto para reduzir abusivamente os limites da proteção ambiental, mas sim uma proteção máxima, consideradas as necessidades locais:

O conceito de conteúdo mínimo de direitos deveria, contudo, ser objeto de uma reflexão especial, adaptada à matéria ambiental. Não deveria constituir um pretexto

---

<sup>103</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional no estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 196.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> PRIEUR, M. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 11-52.

para reduzir abusivamente os limites de proteção ambiental. As análises feitas em matéria de conteúdo mínimo no âmbito social não deveriam ser estendidas sistematicamente à seara ambiental, posto que a história e os dados de ambos não permite que se confundam. Além disso, as exigências internacionais, e, sobretudo, as da EU, impõem, sempre, em matéria ambiental, um nível elevado de proteção, o que não é compatível com qualquer tolerância que signifique repressão, reduzindo a proteção a níveis mínimos, com o risco de serem muito baixos.

O conteúdo mínimo em matéria ambiental deveria, assim, ser a proteção máxima, consideradas as circunstâncias locais. Assimilar o conteúdo mínimo a um simples limite ao princípio de não regressão é abusivo. Somos bastantes reservados quanto às teorias nascentes, que bradam os méritos de um mínimo ecológico, como obstáculo à regressão do Direito Ambiental. O obstáculo à regressão é, isso sim, a crescente gravidade da degradação ambiental, ademais da necessária sobrevivência da Humanidade.<sup>106</sup>

Observe-se que não há sequer um consenso para o significado de mínimo existencial, havendo dificuldades principalmente no seu sentido positivo, já que definir a que conjunto de prestações o Estado está vinculado é tarefa bastante complexa. Contudo, em que pesem as divergências entre os estudiosos do assunto, pode-se concluir que há fronteiras que o legislador não pode ultrapassar, delimitando-se o espaço que não pode ser invadido por uma lei sob o risco de ser declarada inconstitucional.

Assim, há um núcleo ecológico que não se encontra sujeito a iniciativas revisoras próprias da função legislativa, devendo-se dar total proteção a ele. É neste ponto que a construção da noção de mínimo existencial estabelece relações diretas com o princípio da proibição do retrocesso, de forma a se proteger os padrões ecológicos elementares de existência contra iniciativas retrocessivas que possam ameaçá-lo.

---

<sup>106</sup> *Idem.*

### **3. A MANIFESTA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NA APROVAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL**

Em 19 de outubro de 1999, o Deputado Sérgio Carvalho apresentou um projeto de lei propondo a revogação do Código Florestal então em vigor – a Lei nº 4.771/1965 – e o estabelecimento de novos parâmetros relativos às áreas de preservação permanente, à reserva legal e à exploração florestal. Propôs ainda a alteração de dispositivos da Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

O autor do projeto, em sua justificção<sup>107</sup>, aduziu que, embora o Código Florestal representasse um avanço significativo para a proteção ambiental, seus dispositivos eram de difícil entendimento e por vezes contraditórios, o que comprometia a fiel execução da lei:

Um dos problemas citados pelo Deputado era a definição de áreas de preservação permanente pela Lei nº 4.771/65, que continha limites fixados sem que fossem consideradas características importantes como o relevo, e aspectos socioculturais importantes como o fato de na Amazônia a população se concentrar ao longo dos rios.

Também foram apontadas duas falhas do tratamento do Código Florestal em relação à Reserva Legal: a primeira era por considerar na delimitação ora região geopolítica, ora bioma; e a segunda era por apresentar redação extremamente confusa e ambígua, não se apresentando de forma clara a finalidade da Reserva Legal, o que ensejava o descumprimento da lei.

Durante mais de uma década de tramitação, o projeto de lei chegou a ser arquivado e desarquivado duas vezes. Além disso, a superveniência de novos atos normativos, como a Medida Provisória nº 2.166-67/2001, inseriu alterações e complementações à Lei 4.771/65, solucionando parte da problemática apresentado no projeto de lei original, conforme aponta o parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável<sup>108</sup>, que, em 21/03/2006, opinou pela rejeição do projeto. Em 2009, assumiu a relatoria do projeto o

---

<sup>107</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 1876, de 1999**. Dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 20 de novembro de 1999, p. 55793, col. 2.

<sup>108</sup> COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Parecer pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.876/1999, que dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DF3EDAE06A7AE8DD6CA5598BFD9A3064.NODE2?codteor=82296&filename=Tramitacao-PL+1876/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DF3EDAE06A7AE8DD6CA5598BFD9A3064.NODE2?codteor=82296&filename=Tramitacao-PL+1876/1999)>. Acesso em 23 jan. 2013.

Deputado Aldo Rebelo, que, em 08 de junho de 2010, apresentou um substitutivo ao projeto original, que, após ser levado a votação e receber diversas alterações pelas Casas Legislativas, deu origem à Lei nº 12.651/2012, que instituiu o Código Florestal atualmente em vigor. O texto aprovado ainda foi objeto de veto em diversos dispositivos pela Presidente da República, que editou ainda a Medida Provisória nº 571/2012, posteriormente convertida na Lei nº 17.727/2012, para suprir as lacunas deixadas pelos vetos.

A questão é que durante os anos em que o projeto de lei que instituía o novo Código tramitou, muito se discutiu acerca do fato dessa nova lei configurar um manifesto retrocesso no Direito Ambiental, uma vez que trazia normas menos exigentes, reduzindo os níveis de proteção.

O projeto de lei, na forma em que foi submetido à votação na Câmara dos Deputados, trazia como as principais alterações retrocessivas a diminuição das áreas de preservação permanente de trinta para quinze metros ao longo dos cursos d'água com menos de cinco metros de largura; a extinção da reserva legal para propriedades com menos de quatro módulos fiscais; anistia para quem desmatou ilegalmente até 22 de julho de 2008; e extinção de algumas espécies de áreas de preservação permanente, como as de altitude (morros, montes, montanhas, serras e tabuleiros).

Tanto as áreas de preservação permanente como as áreas de reserva legal representam dois importantes espaços de proteção criados pelo Código Florestal anterior (Lei nº 4.771/1965<sup>109</sup>). As áreas de preservação permanente representam uma proteção especial da vegetação em local de elevada fragilidade ou de importância ambiental (como as margens de nascentes, riachos, rios e lagos, topos de morros e áreas de alta declividade), com a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Já a reserva legal, nos termos da lei, consiste na área localizada no interior da propriedade ou posse rural, que deve ser mantida com a sua cobertura vegetal nativa, por ser necessária à manutenção representativa do bioma, ao abrigo e proteção da fauna e flora, à conservação da biodiversidade, à reabilitação dos processos ecológicos e também para viabilizar o uso sustentável dos recursos naturais.

---

<sup>109</sup> BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm). Acesso em 30 jan. 2013.

Por isso, a flexibilização desses espaços que ocorreu drasticamente no substitutivo apresentado pelo Relator Aldo Rebelo representou a mais significativa inflexão negativa do arcabouço legal ambiental.

Um ponto bastante polêmico do substitutivo dizia respeito à definição de área rural consolidada como a ocupação antrópica consolidada até 22 de julho de 2008 (data da edição do Decreto 6.514/2008, a versão mais recente do regulamento da Lei 9.605/1998 – Lei de Crimes Ambientais), com edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris. Pretendia-se regularizar essas ocupações, mesmo que elas estivessem em conflito com a legislação ambiental e eventualmente caracterizando ilícito penal.

Já a área urbana consolidada era definida como a área integrante do perímetro urbano, definido pelo plano diretor municipal referido no art. 182, § 1º, da Constituição Federal ou pela lei municipal que estabelecer o zoneamento urbano, que tenha implantado, além de malha viária, no mínimo três dos seguintes elementos de infraestrutura urbana: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; e limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Os deputados Sarney Filho e Edson Duarte<sup>110</sup>, no voto em separado que apresentaram na Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 1876/1999, apontaram esse dispositivo como temerário, pelo fato de que essa municipalização das decisões quanto às áreas de preservação permanente está suscetível à pressão sobre os governos locais para a atenuação das regras ambientais.

Quanto à reserva legal, havia a pretensão de determinar sua obrigatoriedade apenas para as propriedades com área superior a quatro módulos fiscais. A isenção da obrigatoriedade de manutenção da Reserva Legal nas propriedades com área inferior a quatro módulos fiscais, que seria em tese uma facilitação ao pequeno produtor, na prática, beneficiaria unidades rurais mais capitalizadas e desenvolvidas e poderia ensejar desmembramentos de grandes imóveis tão somente com o fim de fugir da obrigatoriedade de manutenção de reserva legal.

---

<sup>110</sup> SARNEY FILHO; DUARTE, Edson. **Voto em Separado contra o substitutivo ao Projeto de Lei 1876, de 1999, do deputado Aldo Rebelo (PCdoB).** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=786019&filename=VTS+3+PL187699+%3D%3E+PL+1876/199](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=786019&filename=VTS+3+PL187699+%3D%3E+PL+1876/199)>. Acesso em 3 jan. 2013.

Outros problemas apontados no regramento previsto para as áreas de reserva legal consistiam na utilização do módulo fiscal como unidade de medida para definição de propriedades rurais, uma vez que se trata de unidade imprecisa e que varia bastante entre Municípios e Regiões, e na possibilidade de o proprietário ou possuidor escolherem livremente a localização da área de reserva legal.

Já no que tange às áreas de preservação permanente, pretendia-se reduzir consideravelmente as áreas protegidas ao longo dos cursos d'água, ao tomar como referência a borda do leito menor em vez do nível mais alto, como já era previsto. Havia ainda a previsão de os Estados e Municípios reduzirem mais ainda em até 50% essa proteção. Além disso, os reservatórios de água artificiais sofreriam uma redução de cem metros para trinta metros na área rural e de trinta para vinte e cinco metros na área urbana.

Ainda no que tange às áreas de preservação permanente, pretendia-se suprimir do rol de áreas consideradas como APP no Código as florestas e demais formas de vegetação situadas acima de 1.800 metros de altitude, bem como as áreas específicas para manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas. Também adicionavam-se ressalvas à obrigatoriedade de recomposição das APPs desmatadas relativas aos planos de regularização ambiental, anistiando-se na prática boa parte dos infratores da legislação ambiental.

Essas iniciativas, com o objetivo de retirar diversas garantias ambientais importantes, foram reconhecidas por alguns parlamentares como uma grave ameaça de retrocesso da legislação ambiental. O Deputado Federal Ivan Valente, ao apresentar seu voto em separado sobre a proposta apresentada pelo “relatório Aldo Rebelo” enfatizou os perigos de fragilização do sistema de proteção ambiental, afirmado pela legislação em vigência, bem como o fato dessas mudanças configurarem um retrocesso:

O ‘relatório Aldo Rebelo’ da Comissão Especial do Código Florestal altera o sentido, fragiliza e/ou revoga as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81), do Código Penal Ambiental (Lei 9.605/98), do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/00), do Zoneamento Econômico-Ecológico - ZEE (Decreto 4.297/02), do Controle de Poluição de Atividades Industriais (Decreto-Lei 1.413/75), da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), dentre outros pilares constitucionais. A sociedade deveria ser alertada dessa gravidade. Trata-se de um triste retrocesso constitucional histórico na consolidação das conquistas do processo de redemocratização iniciado na década de 1980.

Esse recuo constitucional na proteção ambiental fragiliza áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional como a mega-biodiversidade brasileira, os recursos hídricos, florestais, desrespeita a diversidade sociocultural e o conjunto dos ecossistemas, comprometendo a existência das gerações futuras e o ambiente global. Configura uma decisão estrategicamente equivocada no que concerne ao desenvolvimento e a preservação do Brasil e da Amazônia brasileira.<sup>111</sup>

Da mesma forma, concluíram os Deputados Sarney Filho e Edson Duarte:

Consideramos que o substitutivo às proposições legislativas em tela que foi formulado pelo Relator, Deputado Aldo Rebelo, representa uma grave e inaceitável ameaça de retrocesso da legislação ambiental, uma vez que retira diversas garantias ambientais importantes no texto, entre vários outros, a redução das áreas de preservação permanente e da reserva legal, e a anistia a produtores rurais que foram multados por causarem dano à flora, embutida em programas de regularização ambiental frágeis, mal definidos e pouco transparentes.<sup>112</sup>

Apesar de ter alguns dispositivos rejeitados e algumas emendas incluídas, o projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados e enviado para apreciação pelo Senado Federal ainda contendo dispositivos retrocessivos. O projeto de lei aprovado no Senado, apesar de apresentar alguns avanços como a reinserção dos manguezais e das veredas como áreas de preservação permanente, manteve os pontos mais polêmicos, dentre eles a regularização das chamadas áreas consolidadas e a isenção da manutenção da reserva legal de mata nativa para propriedades rurais de até quatro módulos fiscais.

O senador Randolfe Rodrigues apresentou voto em separado, no qual ressaltou a aplicação do princípio da proibição do retrocesso, flagrantemente violado no projeto do Novo Código:

As mudanças propostas pelo PLC 30 de 2011 trazem claramente retrocessos nos níveis de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontrados em nosso ordenamento jurídico.

Pelo princípio da proibição do retrocesso, implícito em nossa Carta Magna e reconhecido em nossa doutrina constitucional, *'uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob*

<sup>111</sup> VALENTE, IVAN. **Voto em Separado contra o substitutivo ao Projeto de Lei 1876, de 1999, do deputado Aldo Rebelo (PCdoB).** Disponível em : <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=784004&filename=VTS+1+PL187699+%3D%3E+PL+1876/199](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=784004&filename=VTS+1+PL187699+%3D%3E+PL+1876/199)>. Acesso em 28 dez. 2012.

<sup>112</sup> SARNEY FILHO; DUARTE, Edson. **Voto em Separado contra o substitutivo ao Projeto de Lei 1876, de 1999, do deputado Aldo Rebelo (PCdoB).** Disponível em : <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=786019&filename=VTS+3+PL187699+%3D%3E+PL+1876/199](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=786019&filename=VTS+3+PL187699+%3D%3E+PL+1876/199)>. Acesso em 3 jan. 2013.

*pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição*'. (Luís Roberto Barroso, em Interpretação e Aplicação da Constituição).

Da mesma forma nos ensina o constitucionalista Joaquim José Gomes Canotilho, especificamente no que diz respeito ao direito fundamental ao meio ambiente, que *'a menos que as circunstâncias de fato se alterem significativamente, não é de se admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados. Nesta vertente, o princípio põe limites à adoção de legislação de revisão ou revogatória*'.

A possibilidade de supressão de APPs, a soma da área de APP como de Reserva Legal, a anistia aos desmatadores, a possibilidade de que estados e municípios determinem níveis menores de proteção ao meio ambiente, dentre outros aspectos do PLC 30, bem como do parecer do Relator nesta Comissão denotam evidente afronta a este princípio constitucional.<sup>113</sup>

A Câmara dos Deputados rejeitou o substitutivo apresentado pelo Senado e votou pelo retorno de uma série de dispositivos ainda mais retrocessivos em relação àqueles apresentados no Senado. Exemplos disso são a rejeição do artigo primeiro do texto aprovado pelo Senado, que definia uma série de princípios; o resgate do conceito original e incerto de *pousio*<sup>114</sup>, que na prática significa a consolidação de desmatamentos ilegais posteriores a 2008 em áreas que serão caracterizadas como *pousio*; a dispensa da proteção de cinquenta metros no entorno de veredas; a supressão de APP de reservatório natural com menos de um hectare, entre outros.

A Presidente da República, reconhecendo o retrocesso em muitos dispositivos, vetou doze pontos do Código Florestal aprovado no Congresso e apresentou propostas para substituir os trechos suprimidos por meio de Medida Provisória. Uma das principais alterações ocorreu no artigo que trata do reflorestamento em margens de rios. O governo retomou a versão aprovada no Senado, que obrigava donos de terra a recompor a mata ciliar em níveis que variam conforme a largura do rio. O texto da Câmara não obrigava a recuperação em margens de rios com mais de dez metros de largura.

Também se destacam os vetos sobre o parágrafo 3º do art. 4º, que determinava não ser considerada área de preservação permanente as várzeas, bem como os salgados e apicuns; e sobre os §§ 7º e 8º do mesmo artigo, que permitiam que a definição das

<sup>113</sup> RODRIGUES, RANDOLFE. *Voto em separado do Senador RANDOLFE RODRIGUES sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 30 de 2011 que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/96127.pdf>>. Acesso em 3 jan. 2013.

<sup>114</sup> Art. 2º, VIII: *pousio*: prática de interrupção temporária de atividades agrícolas, pecuárias ou silviculturais, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso do solo.

áreas de preservação permanente nas faixas marginais de qualquer curso d'água em áreas urbanas fossem estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo.

As razões do veto sobre esses últimos dispositivos ressaltaram o grave retrocesso e a extrapolação dos níveis mínimos de proteção:

Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura.<sup>115</sup>

Quanto à recomposição de áreas de preservação permanente em áreas rurais consolidadas, reconheceu-se nas razões de veto que a redação aprovada é imprecisa e vaga, contrariando o interesse público e causando grande insegurança jurídica, além de parecer conceder uma ampla anistia aos que descumpriram a legislação que regula as áreas de preservação permanente até 22 de julho de 2008, eliminando a possibilidade de recomposição de uma porção relevante da vegetação do País.

Contudo, ainda que tenha havido algum esforço nas casas legislativas e no Poder Executivo Federal para amenizar os retrocessos da lei e impedir um resultado mais desastroso, o texto final da Lei n° 12.651/2012, mesmo alterada pela Medida Provisória n° 571/2012, e pela Lei n° 12.727/2012, em que foi convertida, revelou um Código Florestal que representa um retrocesso na legislação ambiental, principalmente em virtude da drástica redução das áreas de preservação permanente e das reservas legais.

Em relação às áreas de preservação permanente, o resultado final da redação do Código Florestal retrocedeu nos seguintes aspectos: a faixa de APP às margens dos cursos d'água passou a ser medida a partir da borda da calha do leito regular e não do seu nível mais alto (art. 4º, I); a APP no entorno do reservatórios d'água artificiais será definida na licença ambiental e dispensada se o reservatório tiver menos de um hectare ( art. 4º, III e § 4º); a proteção dos topos de morro e montes passa a existir se houver a altura mínima de cem metros e inclinação média maior que 25º (art. 4º, IX); foi permitida a intervenção em áreas de várzea e de nascentes intermitentes (art. 4º, IV).

---

<sup>115</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem de veto n° 212, de 25 de maio de 2012. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm)>. Acesso em 3 jan. 2013.

Também ficou permitida a consolidação de intervenções em APP na zona rural, se decorrentes de atividades agrossilvipastoris e de turismo, se anteriores a 22 de julho de 2008 (art. 61-A), e na zona urbana, se se tratar de assentamentos anteriores a 31 de dezembro de 2007 (artigos 64 e 65). A Lei nº 12.727/2012, que teve origem na Medida Provisória nº 571/2012, inseriu parâmetros para reparação do dano, mas ainda assim a recuperação das áreas desmatadas fica mitigada, pois o Código determina apenas a recomposição de áreas contidas numa metragem específica nas margens dos cursos 'd'água naturais e no entorno de lagos e lagoas naturais, sem prever efetivamente a recuperação dos espaços que foram desmatados.

Quanto às áreas de reserva legal, os maiores retrocessos estão na dispensa da recuperação de reserva legal degradada em imóveis de até quatro módulos fiscais (a reserva legal será o percentual de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008 – art. 67); a permissão no cômputo de APP no percentual de reserva legal (art. 15)<sup>116</sup>; e a permissão de recomposição de reserva com espécies exóticas ou a compensação em outra bacia hidrográfica ou Estado (art. 66, §§ 3º e 5º).

Também se pode apontar como retrocesso a dispensa da manutenção de reserva legal em empreendimentos para abastecimento de água, para tratamento de esgoto, para reservatórios de água para geração de energia, para linhas de energia, para instalação e ampliação de rodovias e ferrovias (art. 12, §§ 6º, 7º e 8º); bem como a desobrigação da averbação da reserva legal no Registro do Imóvel depois de inscrita no CAR (art. 18, § 4º), o que reduz a rigidez no controle.

Ocorre que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como já explicitado, é um direito fundamental, formal e materialmente considerado, e deve ser garantido por toda a sociedade e pelo Poder Público, que deve direcionar as políticas públicas ambientais à realização desse direito de forma progressiva e gradual, e não ao retrocesso.

A Constituição Federal, no artigo 225, definiu como incumbência do Poder Público a criação e manutenção de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. A criação dos espaços de reserva legal e áreas de preservação permanente pelo Código Florestal de 1965, recepcionado pela Constituição de 1988, cumprem

---

<sup>116</sup> Com essa alteração, as APPs, como regra, passam a ser consideradas no cálculo da área protegida no imóvel, entrando no cômputo do percentual de reserva legal. A Lei 4.771/1965 já previa a possibilidade desse cômputo, mas apenas quando a soma de APPs e reserva legal excedia 80% da propriedade rural na Amazônia, 50% no restante do país e 20% no caso da pequena propriedade:

esse comando constitucional. As áreas definidas na forma do Código Florestal anterior tiveram base científica ao estabelecer uma parcela de conteúdo mínimo de tutela, a qual não poderia ser reduzida sem que se configurasse um retrocesso ao direito fundamental ao meio ambiente.

Como visto, o legislador infraconstitucional tem uma margem de escolha quanto aos meios de efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas não possui liberdade ilimitada para editar leis, uma vez que deve observar os comandos constitucionais e os níveis mínimos aptos à efetivação desse direito. Isso porque, se o legislador se encontra vinculado à Constituição e aos direitos fundamentais, a atuação legislativa somente se encontra justificada quando não afeta e não lesiona o direito fundamental, o que não é o caso da aprovação do Novo Código Florestal.

Não há dúvidas de que a flexibilização proposta pelo novo Código é nociva, não havendo outra justificativa para ela a não ser o claro intuito de ampliar as fronteiras agrícolas e pecuárias sobre as áreas protegidas. As novidades trazidas pela lei como a impunidade de responsáveis por desmatamentos, e a fragilização de institutos basilares da política ambiental florestal como as áreas de preservação permanente e de reserva legal podem trazer impactos negativos de natureza irreversível à natureza.

Carlos Alberto Valera, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em documento eletrônico<sup>117</sup> produzido para o 19º Encontro Nacional da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal aponta as seguintes consequências ambientais imediatas do Novo Código Florestal, da forma em que foi aprovado: o aumento de áreas de risco ocupadas; a ineficácia das recuperações (ex: 5/10 metros de APP não cumpre funções ambientais); a previsão de que 29 milhões de hectares deixarão de ser recompostos; a previsão de que se propicie o lançamento de 25 a 31 bilhões de toneladas de carbono que foram acumulados pela vegetação nativa (isso representa 52 vezes mais gases do efeito estufa do que foram lançados pelo Brasil em 2007); a Política Ambiental brasileira ficará nas mãos do INCRA.

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer também alertam sobre as perigosas consequências do aumento das fronteiras agrícolas sobre espaços anteriormente protegidos, as quais, além de aumentar significativamente o desmatamento, violam a garantia constitucional

---

<sup>117</sup> VALERA, Carlos Alberto. **A atuação do MPF face ao Novo Código Florestal**. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/encontros/19o-encontro-nacional/palestras-17-10/carlos-valera-novo-codigo-florestal.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2013.

de proibição do retrocesso socioambiental e se apresentam em absoluto descompasso com os princípios que orientam a proteção jurídica do ambiente:

Ainda na análise das inovações legislativas, no caso da extinção de algumas espécies de áreas de preservação permanente, como as de altitude, morros, montes, montanhas, serras, tabuleiros, entre outras, aplica-se o mesmo raciocínio esposado, não havendo razoabilidade em tal medida dada a particularidade e importância, do ponto de vista biológico, de tais ecossistemas, e, com relação à extinção da reserva legal para propriedades com menos de 4 (quatro) módulos fiscais, a situação é ainda pior. Além de eventual estímulo a que o proprietário rural venha a fragmentar as suas propriedades rurais de modo a não ultrapassar os 4 (quatro) módulos rurais e isentar-se da manutenção da reserva legal, abre-se um espaço normativo para legitimar futuros desmatamentos, além de desobrigar aqueles que já o fizeram de reparar o dano ambiental causado. Conforme lançado em estudo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, na região da Amazônia – onde os 4 módulos rurais significam propriedades com até 400 hectares -, computa-se o estímulo ao desmatamento na ordem de 35 milhões de hectares e a emissão de CO<sub>2</sub> dele decorrente entre 10,5 e 13,5 bilhões de toneladas. Nesse sentido, vale lembrar que os desmatamentos e as queimadas, substancialmente impulsionados pela isenção da reserva legal trazida pelo projeto de lei, representam 50% das emissões de CO<sub>2</sub> brasileiras. Enfim, o prejuízo, em termos ecológicos e de qualidade de vida para a população brasileira, é extremamente significativo, não havendo, do outro lado da balança, demonstrados benefícios econômicos que possam compensá-los, até porque crescimento não é sinônimo de desenvolvimento econômico, ainda mais quando se impõe constitucionalmente que este último seja sustentável, social e ecologicamente. Além do mais, as alterações legislativas pretendidas, além de caracterizarem indiscutível violação à garantia constitucional de proibição de retrocesso socioambiental – além da violação também aos deveres de proteção ambiental do Estado brasileiro e à proibição de proteção insuficiente – estão em absoluto descompasso com os princípios que orientam a proteção jurídica do ambiente, notadamente os princípios da prevenção, da precaução, do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade para com as futuras gerações.<sup>118</sup>

Além de todos esses problemas citados, os autores destacam que a fragilização da proteção ambiental ocasionada pelo aviltamento da reserva legal e da área de preservação permanente não traz prejuízos somente para o direito fundamental ao ambiente, mas também para a tutela dos direitos sociais, como a moradia, saúde, o saneamento básico, uma vez que os direitos fundamentais são indivisíveis e interdependentes. Diante dessa análise, não há dúvidas de que se trata aqui de alterações que afetam a dignidade da pessoa humana, as condições de bem estar da população e, conseqüentemente, o mínimo existencial ambiental.

---

<sup>118</sup> SARLET, I. W.; FENTERSEIFER, T. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. In: **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 121-206.

Diante disso, pode-se concluir que a aprovação do novo Código Florestal, com a flexibilização dos níveis de proteção já existentes, representou um retrocesso legislativo em matéria ambiental, uma vez que atinge os patamares mínimos de proteção e segue na direção contrária aos preceitos constitucionais que impõem a todos a defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, e conseqüentemente, impõem também avanços e progressos.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou explorar a temática do princípio da proibição do retrocesso especificamente no âmbito do Direito Ambiental. O referido princípio, apesar de não estar expresso nos documentos oriundos das diversas conferências internacionais que cuidaram das questões ambientais ou positivado no ordenamento jurídico brasileiro, tem obtido um crescente destaque nos últimos tempos principalmente em virtude do elevado grau de degradação do meio ambiente natural e das constantes tentativas de se flexibilizar os níveis de proteção já positivados, sob o pretexto de se ampliar o desenvolvimento nacional.

Restou evidente no desenvolvimento do primeiro capítulo que a preocupação com o meio ambiente não é recente. As diversas conferências internacionais que vêm sendo realizadas desde Estocolmo deixam nítida a necessidade de se unir forças e tomar providências diante da delicada situação de deterioração para qual o planeta se encaminha. Essas mobilizações na esfera internacional configuraram um avanço de suma importância para a proteção ambiental, pois estabeleceram as diretrizes centrais que embasaram a legislação ambiental de diversos países.

O primeiro capítulo também demonstrou os avanços da legislação ambiental brasileira desde os primórdios da colonização. Observou-se que a atividade legislativa do Brasil vinha caminhando na maioria das vezes no sentido de evoluir e ampliar os níveis de proteção ambiental. É interessante notar que nos dias de hoje o Brasil ainda enfrenta problemas de devastação ambiental decorrentes da extensão das fronteiras agrícolas como nos períodos colonial e imperial.

Desse modo, pode-se concluir que é extremamente contraditório um país que vem há séculos estabelecendo um progresso ambiental por meio de sucessivas normas protetoras, e que, nos últimos tempos tem participado de conferências internacionais importantes, vindo inclusive a sediar algumas delas como a Rio 92 e a Rio + 20, tomar medidas que visem à redução dos níveis de proteção já estabelecidos, como foi o caso da reforma do Código Florestal.

No segundo capítulo, foram trabalhados os aspectos que justificam a aplicação da vedação do retrocesso ao direito ambiental. O princípio da proibição do retrocesso se relaciona com o princípio da segurança jurídica ao garantir uma proteção aos direitos fundamentais contra a atuação do legislador que vise à supressão ou redução dos

níveis de tutela dos direitos já existentes. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em direito fundamental de terceira dimensão e sua relação com a dignidade humana é de tamanha importância que se torna indispensável sua tutela, não se permitindo esta num patamar inferior ao mínimo adequado a uma vida saudável.

A afirmação do princípio da proibição do retrocesso ambiental se faz cada vez mais necessária diante das crescentes ameaças decorrentes da degradação ambiental. O Direito Ambiental tem de estar preparado para resistir às constantes investidas de alteração e flexibilização da legislação já consolidada.

Assim, é evidente a necessidade de se impor limites ao avanço da degradação ambiental, dando-se total proteção a um patamar mínimo de qualidade e segurança ambiental. Um dos objetivos do Direito Ambiental é buscar um conjunto normativo que atenda à manutenção de um estágio mínimo para o ambiente e viabilize a existência do ser humano, defendendo sua dignidade, por isso legislador não pode suprimir ou relativizar no sentido de reduzir o direito ecológico já concretizado.

A reforma do Código Florestal é um exemplo das ameaças políticas, econômicas e psicológicas citadas por Priour. Conforme visto no terceiro capítulo, são inúmeros os dispositivos retrocessivos constantes nas propostas apresentadas pelos parlamentares. Sob o pretexto de favorecer os pequenos produtores, buscou-se um texto normativo que reclamava menos obrigações jurídicas e níveis de proteção inferiores aos do Código Florestal anterior, sendo manifesta a violação contra o princípio da proibição do retrocesso socioambiental.

A flexibilização proposta pelo novo Código Florestal é certamente nociva ao meio ambiente. A fragilização de institutos basilares da política ambiental florestal, como as áreas de preservação permanente e a reserva legal, ensejam o aumento das áreas de risco ocupadas, aumentam significativamente o desmatamento e reduzem drasticamente as áreas de recomposição florestal, trazendo prejuízos não só ao meio ambiente, mas também ao bem estar da população.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano ambiental: uma abordagem conceitual**. Rio de Janeiro, 2000.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 1992.
- BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 5 de fevereiro de 1872**. Concede à Companhia Florestal Paranaense autorização para funcionar e aprovação de seus estatutos. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4887-5-fevereiro-1872-550935-publicacaooriginal-67002-pe.html>>. Acesso em 20 jan. 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 8.843, de 26 de julho de 1911**. Crêa a reserva florestal no território do Acre. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8843-26-julho-1911-579259-republicacao-102184-pe.html>> . Acesso em 20 jan 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921**. Crêa o Serviço Florestal do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>>. Acesso em 20 jan. 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 23.793, de 10 de julho de 1934**. Aprova o Código Florestal que com este baixa. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 248, de 28 de janeiro de 1967**. Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico e dá outras providências. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-248-28-fevereiro-1967-356864-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 já. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, dispõe sobre as terras devolutas do Império**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em 20 jan. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 4.778, de 22 de setembro de 1965**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de serem ouvidas as autoridades florestais na aprovação de plantas e planos de loteamento para venda de terrenos em prestações. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128610/lei-4778-65>>. Acesso em 21 jan. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967.** Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197.htm)>. Acesso em 21 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971.** Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5727-4-novembro-1971-358078-norma-pl.html>> Acesso em 21 já. 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm). Acesso em 21 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 6938, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em 20 jan. 2013.

BRASIL. **Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 5 de dezembro de 1979.** Aprova o III Plano Nacional de Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1970-1979/resolucao-1-5-dezembro-1979-534737-norma-pl.html>>. Acesso em 21 jan. 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986.

CARSON, Rachel. **Silent Spring.** Boston: Houghton Mifflin Co., 1962.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL: **Princípio da proibição do retrocesso ambiental.** Brasília: Senado Federal, 2012.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.** Disponível em: [www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao\\_clima.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf). Acesso em 30 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2013.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972, Estocolmo. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.** Estocolmo, 1972. Disponível em: <[www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf)>

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional no estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERRARESI, Priscila. **Proibição do Retrocesso e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Fiuza, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GUERRA, Sidney e GUERRA, Sérgio. **Curso de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LAGO, Antonio; PÁDUA, José Augusto. **O que é ecologia**. São Paulo: Brasiliense, 1988

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e Prática. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura. **Meio Ambiente**: Direito e Dever Fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental**: proibição do retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

MOLINARO, C.A. Interdição da retrogradação ambiental: Reflexões sobre um princípio. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 73-120.

**NOSSO FUTURO COMUM ou RELATÓRIO BRUNDTLAND**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1991.

\_\_\_\_\_. Implementação da Agenda 21, do Programa para o Prosseguimento da Implementação da Agenda 21 e dos resultados da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. **Resolução 64/236, de 31 de março de 2010**. Disponível em: < <http://www.rio20.gov.br/documentos/resolucao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-no64-236.html>>. Acesso em 27 jan. 2013.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PORTUGAL. **Ordenações Afonsinas**. Disponível em < <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>>. Acesso em 20 jan. 2013.

- PORTUGAL. **Ordenações Filipinas**. Disponível em < <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/>>. Acesso em 20 jan. 2013
- PORTUGAL. **Ordenações manuelinas**. Disponível em < <http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/>>. Acesso em 20 jan. 2013.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem de veto nº 212, de 25 de maio de 2012**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm)>. Acesso em 3 jan. 2013.
- PRIEUR, M. Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 11-52.
- RODRIGUES, RANDOLFE. **Voto em separado do Senador RANDOLFE RODRIGUES sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 30 de 2011 que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/96127.pdf>>. Acesso em 3 jan. 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- SARLET, I. W.; FENTERSEIFER, T. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL. **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 121-206.
- SARNEY FILHO; DUARTE, Edson. **Voto em Separado contra o substitutivo ao Projeto de Lei 1876, de 1999, do deputado Aldo Rebelo (PCdoB)**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=786019&filename=VTS+3+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=786019&filename=VTS+3+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999)>. Acesso em 3 jan. 2013.
- SILVA, Carlos Henrique R. Thomé. **Rio + 20: Avaliação Preliminar de Resultados e Perspectivas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Senado Federal Disponível em:<[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Temas\\_e\\_agendas\\_para\\_desenvolvimento\\_sustentavel/1\\_Rio20avaliacao\\_Preliminar\\_de\\_resultados\\_e\\_perspectivas\\_da\\_Conferencia\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_desenvolvimento\\_sustentavel.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/Temas_e_agendas_para_desenvolvimento_sustentavel/1_Rio20avaliacao_Preliminar_de_resultados_e_perspectivas_da_Conferencia_das_Nacoes_Unidas_sobre_desenvolvimento_sustentavel.pdf)>. Acesso em 27 jan. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Ambiental**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verde cor de direito: lições de Direito do Ambiente**. Coimbra: Almedina, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades** – 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VALENTE, IVAN. **Voto em Separado contra o substitutivo ao Projeto de Lei 1876, de 1999, do deputado Aldo Rebelo (PCdoB). Indicamos manifestação pela manutenção do Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/65) e posição contrária ao substitutivo a ser apreciado pela Comissão Especial**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=784004&filename=VTS+1+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=784004&filename=VTS+1+PL187699+%3D%3E+PL+1876/1999)>. Acesso em 28 dez. 2012.

VALERA, Carlos Alberto. **A atuação do MPF face ao Novo Código Florestal**. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/encontros/19o-encontro-nacional/palestras-17-10/carlos-valera-novo-codigo-florestal.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2013.

WAINER, Ann Helen. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica do direito ambiental. **Revista de informação legislativa**, Brasília v. 30, n° 118, p. 191-206, abr./jun de 1993.