

# **DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE COMO LIMITAÇÃO MATERIAL AO RETROCESSO AMBIENTAL**

**DANIEL PINHEIRO VIEGAS<sup>1</sup>**

**ISABELA DO AMARAL SALES<sup>2</sup>**

**RESUMO:** O presente artigo, a partir da metodologia de pesquisa instrumental, analisa parte do Projeto de Lei 30/2011, que se caracteriza não apenas como uma das maiores tentativas de alteração da legislação ambiental, mas uma contra-ofensiva em face dos avanços ambientais conquistados na jurisprudência nacional. Assim, pretende contribuir com o debate em relação à tentativa de se impor uma nova legislação ambiental e demonstrar a sua manifesta violação ao direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, limitação constitucional material que veda o retrocesso legislativo, e torna qualquer tentativa de redução das proteções do Código Florestal inválida diante da Constituição Federal e da jurisprudência consolidada no Superior Tribunal de Justiça.

**PALAVRAS-CHAVE:** meio ambiente, direitos humanos, retrocesso, jurisprudência.

## **CONSTITUTIONAL RIGHT TO ENVIRONMENT AS A MATERIAL LIMITATION TO BACK ON ENVIRONMENTAL ACHIEVEMENTS**

**ABSTRACT:** This article, from the research methodology instrumental, analyzes part of Law Project 30/2011 which is characterized not only as one of the largest attempts to amend the environmental laws, but a counter-offensive in the face of environmental advances made in national jurisprudence. Thus, try to contribute to the debate regarding the attempt to impose a new environmental legislation and demonstrate its manifest violation of the human right to an ecologically balanced environment, constitutional limitation material that seals the legislative setback, and makes any attempt to reduce the protections invalid on the Forest Code of the Federal Constitution and jurisprudence consolidated in the Superior Court of Justice.

**KEYWORDS:** environment, human rights, kicking, jurisprudence.

---

<sup>1</sup>Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, Procurador do Estado do Amazonas, lotado na Procuradoria Especializada do Patrimônio Imobiliário e Fundiário – PPIF-PGE/AM, Advogado.

<sup>2</sup>Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, Assessora Jurídica d Procuradoria da República no Amazonas, atuando no ofício de defesa dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

## INTRODUÇÃO

A questão ambiental vive um momento crucial, ocupando o centro do debate mundial acerca das necessidades de consumo das sociedades, da escassez de recursos naturais, do atemorizante aquecimento do Planeta e do futuro da humanidade. Não se observa registros na história de outro período em que o meio ambiente, a necessidade de seu equilíbrio e a iminência do seu colapso tenham permeado tanto o senso de preocupação coletivo como nos últimos anos.

No Brasil, durante as décadas de 80 e 90, o tema ambiental foi pautado apenas pelos movimentos ambientais sociais, principalmente os do campo, como parte das reivindicações, complementavam a existência digna de camponeses, indígenas e populações tradicionais. Esses foram de fato os maiores defensores do meio ambiente, responsáveis por grande porção do que existe de Mata Atlântica e do combalido Cerrado, como da parte intacta da Floresta Amazônica.

Entretanto, embora a preocupação com o modo de vida e a subsistência étnico-cultural e econômica desses povos esteja sendo colocado à margem do debate ambiental, é inegável a ampliação dessa preocupação com a ecologia para amplos setores da sociedade civil, governos e até para o judiciário, que muitas vezes se escondeu atrás de interpretações estreitas da legislação.

Esse amplo debate e preocupação, nas mais diversas intensidades e dos mais diferentes ângulos, têm promovido a construção de uma nova ordem ambiental, garantindo ao Brasil a oportunidade de protagonizar uma mudança paradigmática no mundo referente a este tema.

Reflexos disso são perceptíveis com a redução dos índices de desmatamento a partir de uma atuação mais firme do Governo brasileiro, nos últimos anos, principalmente na Amazônia, onde houve uma concentração de esforços entre de 2004 a 2010, com a criação de cerca de 261 mil km<sup>2</sup> de unidades de conservação e homologadas aproximadamente 180 mil km<sup>2</sup> de terras indígenas (equivalente aos estados de São Paulo e do Paraná), além de operações conjuntas do Ibama, Polícia Federal e polícias ambientais dos estados que levaram ao fechamento centenas empresas madeireiras clandestinas, desmantelamento de parte da “máfia da madeira” e da especulação de terras públicas, que operaram durante décadas na região (CAPOBIANCO, 2011).

Quanto ao Poder Judiciário, tem sido cada vez mais comum a preocupação de Magistrados e do Ministério Público em proteger o meio ambiente como um patrimônio comum e de interesse coletivo.

Não é por outra razão que as teses ambientalistas têm sido cada vez mais vitoriosas nos Tribunais Superiores, a exemplo da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental, como se observa no julgamento do Recurso Especial nº 745363/PR pelo Superior Tribunal de Justiça de Relatoria do então Ministro Luiz Fux, conforme ementa abaixo transcrita:

1. A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a ratio essendi da Lei 6.938/81, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa. Precedentes do STJ:RESP 826976/PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 01.09.2006; AgRg no REsp 504626/PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.05.2004; RESP 263383/PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.08.2005 e EDcl no AgRg no RESP 255170/SP, desta relatoria, DJ de 22.04.2003.
2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é propter rem, por isso que a Lei 8.171/91 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei 4.771/65) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: RESP 343.741/PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 07.10.2002. (BRASIL, STJ, 2014a)

Outras teses vitoriosas encontradas no Superior Tribunal de Justiça são a inversão do ônus da prova, imposto ao empreendimento poluidor, a legalidade da publicação da lista dos maiores desmatadores e a exigência de que a área de reserva legal seja averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, sendo vedada a alteração de sua destinação e a imposição ao proprietário ou possuidor de imóveis rurais, mesmo em áreas onde não haja florestas, de adotar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa, para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal, como se observa nas ementas seguintes:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL – ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET – MATÉRIA PREJUDICADA – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990 C/C O ART. 21 DA LEI 7.347/1985 – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

1. Fica prejudicada o recurso especial fundado na violação do art.18 da Lei 7.347/1985 (adiantamento de honorários periciais), em razão de o juízo de 1º grau ter tornado sem efeito a decisão que determinou a perícia.
2. O ônus probatório não se confunde com o dever de o Ministério Público arcar com os honorários periciais nas provas por ele requeridas, em ação civil pública. São questões distintas e juridicamente independentes.

3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução.
4. Recurso especial parcialmente provido. (BRASIL, STJ, 2014b)

MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE EXCLUSÃO DA "LISTA DOS 100 MAIORES DESMATADORES DA FLORESTA AMAZÔNICA" PUBLICADA NA INTERNET EM PÁGINA OFICIAL DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ALEGAÇÃO DE FALSIDADE DAS INFORMAÇÕES. FALTA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. PRECEDENTES DA 1ª SEÇÃO (MS 13.921/DF, MS 13.934/DF). DIVULGAÇÃO FUNDADA EM AUTO DE INFRAÇÃO NÃO DEFINITIVAMENTE JULGADO. POSSIBILIDADE ASSENTADA NA LEI 10.650/03 (ART. 4º), DEVENDO SER OBSERVADO O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART.149 DO DECRETO FEDERAL 6514/08. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. (BRASIL, STJ, 2014c)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AVERBAÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL. ART. 16, § 8º, DA LEI 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL). EXIGÊNCIA LEGAL, MESMO PARA ÁREAS ONDE NÃO HOVER FLORESTAS. RECURSO PROVIDO.

1. Exige-se, nos moldes do § 8º do art. 16 do Código Florestal, que a área de reserva legal seja averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no ofício de registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas naquele mesmo Código.
2. Hipótese em que o Tribunal de origem, interpretando a referida norma, concluiu que a averbação da área de reserva legal somente seria obrigatória em relação às áreas onde houvesse florestas, campos gerais ou outra forma de vegetação nativa.
3. O aludido dispositivo, no entanto, deve ser interpretado em conjunto com as demais disposições do Código Florestal, especialmente no que se refere às determinações do art. 44 do mesmo diploma legal.
4. É dever do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, mesmo em áreas onde não houver florestas, adotar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa, para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.
5. Tem-se, assim, que a exigência de averbação da reserva legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no ofício de registro de imóveis competente, não se aplica somente às áreas onde haja florestas, campos gerais ou outra forma de vegetação nativa.
6. "O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo" (RMS 18.301/MG, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).
7. Recurso ordinário em mandado de segurança provido, para que, nos atos de transmissão de imóveis rurais realizados perante o Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de São Sebastião do Paraíso/MG, seja cumprida a norma prevista no § 8º do art. 16 do Código Florestal, a qual determina a averbação da área de reserva legal. (BRASIL, STJ, 2014d)

Houve ainda, inovações legislativas, como a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.482/06) e da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06), como também a edição dos decretos

6.321/07 e 6.514/08, que definiram mecanismos muito consistentes para fazer valer o cumprimento do Código Florestal.

Entretanto, a preocupação com o meio ambiente, que parecia algo de senso comum e pacífico, revelou-se um espaço de infindáveis discordâncias e inconciliáveis interesses, promovendo um movimento retrógrado de alteração do Código Florestal, para reduzir as proteções legais em favor da ampliação da exploração agropecuária, principalmente em detrimento do Cerrado e da Floresta Amazônica.

Esse movimento de pequena ressonância na sociedade, mas de muito poder dentro do Congresso Nacional, venceu sua primeira batalha na Câmara dos Deputados, aprovando o Relatório do Deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP), que assumiu a missão dos setores ruralista, e requeitou o Projeto do Deputado Moacir Micheletto (PMDB/PR) de 2000, barrado pelo então Presidente Fernando Henrique.

O Projeto de Lei 30\2011, que uniu comunistas e ruralistas em lado oposto ao Governo Federal, se caracteriza não apenas como uma das maiores tentativas de alteração da legislação ambiental, mas uma contra-ofensiva em face dos avanços ambientais conquistados pela sociedade civil organizada, por camponeses, indígenas, povos da floresta, ministério público, judiciário, e governos federal e estaduais.

Assim, o presente artigo pretende contribuir com o debate em relação a essa proposta de uma nova legislação e demonstrar a sua manifesta violação ao direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, limitação constitucional material que veda o retrocesso legislativo, e torna qualquer tentativa de redução das proteções do Código Florestal inválida diante da Constituição Federal.

## **DO RETROCESSO LEGISLATIVO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL**

Não foi à toa a cooptação do Deputado Aldo Rebelo para defender os interesses da bancada ruralista, pois, além de não trazer consigo, até então, a pecha presente em deputados defensores do latifúndio, como Ronaldo Caiado e o próprio Deputado Moacir Micheletto, é reconhecido pela sua habilidade política e pelo profundo conhecimento do processo legislativo no Congresso.

O projeto foi auspiciosamente bem montado, embora trouxesse normas manifestamente inconstitucionalidades, as quais este texto se propõe a debater, em especial as relativas às áreas de proteção permanente e à reserva legal dos imóveis rurais.

Destarte, observe-se que o inciso III do art.3º do PL 30\2011 cria o instituto da “área rural consolidada”, que seria uma área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris (Brasil, Senado, 2014).

Mais adiante (§§3º e 4º do art.8º), o Projeto de Lei garante que o Programa de Regularização Ambiental (PRA) regularizará a manutenção das atividades consolidadas, inclusive em área de preservação permanente (Brasil, Senado, 2014).

Com isso, o Projeto de Lei do Novo Código Florestal, complementa seu ataque, com seu art.7º e parágrafos (Brasil, Senado, 2014), no qual exclui expressamente a responsabilidade objetiva e o caráter *propter rem* do dano ambiental (responsabilidade do proprietário independente de culpa), retrocedendo a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual, do próprio conceito legal vigente, se extrai que o fato de a região não estar coberta por vegetação nativa não retira sua condição de área de preservação permanente.

Em verdade, se a área de preservação permanente estiver com a cobertura florestal nativa, o proprietário terá o dever de preservá-la, caso contrário, a obrigação será a de restaurar ou, ao menos, recuperar a área degradada.

Para a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça o reflorestamento é medida tão, ou mais, importante que a própria preservação da vegetação ainda existente, principalmente quando se leva em consideração a imensidão de áreas devastadas ao longo do processo de desenvolvimento do país.

Não é por outra razão que a Lei n. 4.771/65 (antigo Código Florestal), em seu art. 18, determina que nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário (BRASIL, 2014).

Com isso, entende o Superior Tribunal de Justiça que, não estava o art. 18 da Lei n. 4.771/65 retirando do particular a obrigação de recuperar a área desmatada, mas apenas autorizando ao Poder Público que se adiante no processo de recuperação, com a transferência dos custos ao proprietário, que nunca deixou de ser o principal obrigado. Ou seja, tal obrigação independe do fato de ter sido o proprietário o autor da degradação ambiental, mas decorre de obrigação *propter rem*, que adere ao título de domínio ou posse.

Outro retrocesso que deve ser mencionado é a eliminação da obrigatoriedade de recuperar a Reserva Legal para propriedades de até quatro módulos fiscais (Brasil, Senado, 2014). Relevante esclarecer que Reserva Legal é a área localizada no interior de uma

propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar à conservação e à reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

O Projeto do Novo Código Florestal, em seu art.13, § 7º, dispõe que nos imóveis com área de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam remanescentes de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto em lei, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008 (Brasil, Senado, 2014).

Esse artigo foi utilizado pelo Deputado Relator do Projeto em suas viagens pelo país para argumentar que a nova lei era direcionada para melhorar a vida dos trabalhadores rurais assentados e das populações tradicionais, alegando que a mesma permitiria uma ampliação da sua possibilidade de plantio nas áreas ocupadas.

A verdade é que, retirar das áreas de assentamento a Reserva Legal além de nunca ter sido um pleito dos movimentos do campo que representam o campesinato brasileiro, iria trazer imensos danos ao meio ambiente e a vida dessas populações, posto que, considerando a dimensão do módulo rural em algumas regiões, como a amazônica, esse percentual passível de destruição poderá alcançar área equivalente a seiscentos hectares por imóvel.

Com efeito, os dois mais importantes instrumentos jurídicos de proteção ambiental exemplificados acima, que são a reserva legal e as áreas de preservação permanente, estão, nos termos postos pelo PL 30\2011 em evidente retrocesso legislativo, o que caracteriza uma inadmissível violação ao direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como demonstrado no item a seguir.

### **O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO HUMANO DE 3ª DIMENSÃO E LIMITE MATERIAL AO RETROCESSO LEGISLATIVO**

A doutrina constitucional é uníssona no entendimento de que o princípio da dignidade da pessoa humana, presente no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 2014), integra a identidade política, ética e jurídica da Constituição brasileira, não podendo ser objeto de emenda tendente à sua abolição, por estar protegido por uma limitação material implícita ao poder de reforma.

Assim, a partir desse núcleo essencial se irradiam todos os direitos materialmente fundamentais, que devem receber proteção máxima, independente de sua posição formal, da dimensão a que pertençam e do tipo de prestação a que dão ensejo (BARROSO, 2010).

Portanto, independente da tradicional classificação em gerações ou dimensões dos direitos humanos fundamentais, a dignidade da pessoa humana justifica a exigibilidade de determinadas prestações e a intangibilidade de determinados direitos pelo poder constituinte reformador. Com base em tal premissa, não são apenas os direitos individuais que constituem cláusula pétrea, mas também as demais categorias de direitos constitucionais, na medida em que sejam dotados de fundamentalidade material (BARROSO, 2010).

Para isso, a doutrina contemporânea desenvolveu o conceito de mínimo existencial, para buscar os contornos do que seria uma vida humana digna, que na lição de Luís Roberto Barroso:

expressa o conjunto de condições matérias essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado. Ora bem: esses direitos sociais fundamentais são protegidos contra eventual pretensão de supressão pelo poder reformador. Também em relação aos direitos políticos, certas posições jurídicas ligadas à liberdade e à participação do indivíduo na esfera pública são aspectos da proteção ambiental, são fundamentais, por estarem ligados à preservação da vida. (BARROSO, 2010:181)

Consequentemente, o reconhecimento do meio ambiente saudável como direito fundamental da pessoa humana está diretamente ligado ao princípio do mínimo existencial ambiental, que apregoa condições mínimas de preservação dos recursos naturais para a sobrevivência de todas as espécies vivas do planeta.

A Constituição de 1988 deu seguimento à tradição pátria concebida desde a pioneira Carta de 1824, a primeira do mundo a elencar uma declaração de direitos, antes da Carta belga de 1831, alçando ao nível maior do ordenamento jurídico os preceitos de maior importância para o homem (BULOS, 2010:514).

Correm paralelos no tempo o reconhecimento da Constituição como norma suprema do ordenamento jurídico e a percepção de que os valores mais caros da existência humana merecem estar resguardados em documento jurídico com força vinculativa máxima, indene às maiorias ocasionais formadas na efervescência de momentos adversos ao respeito devido ao homem. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008: 231)

Veja-se que o legislador constitucional, seguindo tendência internacional, consagrou nas disposições da Ordem Social o Meio Ambiente como bem de uso comum do povo e direito de todos, ao insculpi-lo no art. 225 da Lei Maior (BRASIL, 1988).

No Direito Comparado, o problema ecológico já era objeto de constitucionalização há algum tempo. (...) Assim, a primeira Constituição brasileira a positivizar o meio ambiente foi a de 1988, prescrevendo normas avançadíssimas e adotando técnica de notável amplitude e de reconhecida atualidade. Esse pioneirismo fez dela um documento essencialmente ambientalista. (BULOS, 2010, p.1571).

Tais disposições, porém, se consideradas isoladamente, não são suficientes para a plena efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que a implementação absoluta deste somente se faz possível com a estrita conjugação de fatores sociais, políticos e econômicos, nas palavras de Bulos (2010, p.1572):

Não basta, simplesmente, propagar as virtudes de modernidade do longo programa espraído na Carta de Outubro para que tenhamos a conservação e a recuperação do meio ambiente. (...) A pena do constituinte de 1988 vem cedendo ante a maldade dos corações gananciosos, que, no afã de querer sempre mais, não se contentando com o que já possuem, fazem da Constituição ambiental algo meramente simbólico, esquecido, relegado a último plano. (...) Vivemos, então, um dilema. De um lado, não podemos desprezar o avanço da matéria ambiental na Carta de 1988; de outro, não devemos fechar os olhos para certa anestesia social, provocada pela crença de que textos constitucionais tudo podem (...).

Dessa forma, segundo o art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 2014), a sadia qualidade de vida depende do meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma que a própria dignidade da pessoa humana está diretamente vinculada à qualidade do meio ambiente, ou seja, a existência humana exige condições ambientais mínimas. Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CULTIVARES DE SOJA. VARIAÇÃO NA COR DO HILO. AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. OMISSÃO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS-CIENTÍFICOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO. 1. Insurge-se a impetrante contra a omissão da autoridade coatora em normatizar a questão da variação da tonalidade de cor do hilo das sementes de soja. 2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, por sua própria natureza, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção. 3. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento. 4. A controvérsia posta em exame no presente mandamus envolve questão regida pelo direito ambiental que, dentre os princípios que regem a matéria, encampa o princípio da precaução. 5. Deve prevalecer, no presente caso, a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente. E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial. 6. Não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares. 7. Mandado de segurança denegado.

(STJ, 2012).

Portanto, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado integra o rol dos direitos fundamentais e está protegido pela garantia de intangibilidade que protege esse núcleo (cláusulas pétreas), além de assegurar a identidade do Estado brasileiro e a prevalência dos princípios que fundamentam o regime democrático, especialmente o referido princípio da dignidade da pessoa humana, resguarda também a Carta Constitucional dos casuísmos da política e do absolutismo das maiorias parlamentares (SARLET, 2003).

Assim, o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado como direito humano, com *status*, portanto, de direito fundamental, obsta a criação de medidas legislativas, executivas ou judiciais que garantem o que a doutrina chama de “efeito cliquet”<sup>3</sup>, vedando o retrocesso na defesa do meio ambiente.

Negar reconhecimento do 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 (SARLET, 2003). Canotilho, por sua vez, define o princípio da proibição de retrocesso social como:

O núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado (CANOTILHO, 2003:81).

Ingo Wolfgang Sarlet, com enfoque na dignidade da pessoa humana, ainda pondera:

[...] não restam dúvidas de que toda a atividade estatal e todos os órgãos públicos se encontram vinculados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, impondo-lhes, neste sentido, um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação por parte do Estado de abster-se de ingerências na esfera individual que sejam contrárias à dignidade pessoal, quanto no dever de protegê-la contra agressões por parte de terceiros, seja qual for sua procedência. Assim, percebe-se, desde logo, que o princípio da dignidade da pessoa humana não apenas impõe um dever de

---

<sup>3</sup>A origem da nomenclatura, em âmbito jurídico, é francesa, onde a jurisprudência do Conselho Constitucional reconhece que o princípio da vedação de retrocesso (chamado de “effet cliquet”) se aplica inclusive em relação aos direitos de liberdade, no sentido de que não é possível a revogação total de uma lei que protege as liberdades fundamentais sem a substituir por outra que ofereça garantias com eficácia equivalente. A expressão “efeito cliquet” é utilizada pelos alpinistas e define um movimento que só permite o alpinista ir para cima, ou seja, subir.

abstenção (respeito), mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade do indivíduo (SARLET, 2003:110).

O Superior Tribunal de Justiça tem, frequentemente, recorrido à aplicação de importantes princípios do Direito Ambiental, que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, a exemplo do Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico, segundo a Corte Superior de Justiça:

Pressupõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo: não pode admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados, a menos que as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas. Essa argumentação busca estabelecer um piso mínimo de proteção ambiental, para além do qual devem rumar as futuras medidas normativas de tutela, impondo limites a impulsos revisionistas da legislação (BRASIL, STJ, 2010)

Em precedente histórico em matéria ambiental, o Pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 2002, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70005054010, de Relatoria do Desembargador Vasco Della Giustina, declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 32 que propiciava a degradação do meio ambiente, ampliando as possibilidades de queimadas.

O Tribunal de Justiça gaúcho reconheceu a existência do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com imposição ao Poder Público de preservação, restauração e fiscalização, citando precedente do próprio TJRS, em que julgou inválida a lei estadual 11.498/00, que alterava o Código Florestal do Estado (Lei 9.119/92) e acrescentava a possibilidade do uso de fogo, além dos casos de eliminação de pragas em campos nativos, mediante permissão do Poder Público Estadual ou Municipal, como se observa na transcrição abaixo:

ADIN. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Emenda Constitucional nº 32/2002 da Assembléia Legislativa, à Constituição Estadual, que acrescentou ressalva, mediante condições, à incumbência do Estado em combater as queimadas e responsabilizar o usuário da terra por suas conseqüências. As emendas constitucionais estão sujeitas ao controle jurisdicional de constitucionalidade. Preliminar de incompetência rejeitada. O art. 125, § 2º da Carta Federal autoriza os Estados a julgarem a validade de normas estaduais ou municipais perante a Constituição Estadual, ainda que reproduzindo normas federais. Inconstitucionalidade material. Norma básica expressa tanto no art. 251 da Carta Estadual, quando no art. 225 “caput” da Carta Federal. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com imposição ao Poder Público de preservação, restauração e fiscalização. Precedente do Tribunal que julgou inválida a lei estadual 11498/00, que alterava o Código Florestal do Estado (lei 9119/92) e acrescentava a possibilidade do uso de fogo, além dos casos de eliminação de pragas em campos nativos, mediante permissão do poder público estadual ou municipal. A

queima de campos nativos, por degradar o ambiente, e enfraquecer o direito ao meio ambiente equilibrado, contravém não só o art. 251, “caput”, senão que com o art. 13, V da Carta Estadual. Competência concorrente. Mesmo sob a ótica da legislação federal, descabe ao Estado emitir licenças ambientais aos municípios, para práticas cuja repercussão negativa, face ao monóxido de carbono e prejuízos ao ecossistema, ultrapassa o impacto ambiental local, havendo clara colidência com o Decr. Federal 1661/98, que trata da queima controlada, prevendo o SISNAMA, como órgão licenciador e não o município. Moderna legislação estadual, consubstanciada no Código Estadual do Meio Ambiente, (Lei nº 11520/2000), sumulando como dever do Estado a difusão de tecnologias apropriadas à recuperação e conservação do solo. Se, eventualmente, o uso de fogo e queimada facilita o cultivo da terra, prejudica e degrada o meio ambiente, causando a poluição do ar e erosão do solo, assoreamento do curso das águas, perda da biodiversidade, emissão de gás carbônico, refletindo-se negativamente na flora e na fauna, e impedindo a regeneração da floresta. ADIN julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 32/2002, por afronta aos artigos 1º, 8º, 10 e, 13, V e 251, “caput” da Carta Sul-Rio-Grandense.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, já admitiu a aplicação do Princípio da Vedação ao Retrocesso no julgamento da ADIn 1.946/DF, quando a Suprema Corte entendeu que o direito ao salário maternidade seria uma cláusula pétrea, aplicando mencionado princípio:

1. O legislador brasileiro, a partir de 1932 e mais claramente desde 1974, vem tratando o problema da proteção à gestante, cada vez menos como um encargo trabalhista (do empregador) e cada vez mais como de natureza previdenciária. Essa orientação foi mantida mesmo após a Constituição de 05/10/1988, cujo art. 6º determina: a proteção à maternidade deve ser realizada "na forma desta Constituição", ou seja, nos termos previstos em seu art. 7º, XVIII: "licença à gestante, sem prejuízo do empregado e do salário, com a duração de cento e vinte dias". 2. Diante desse quadro histórico, não é de se presumir que o legislador constituinte derivado, na Emenda 20/98, mais precisamente em seu art. 14, haja pretendido a revogação, ainda que implícita, do art. 7º, XVIII, da Constituição Federal originária. Se esse tivesse sido o objetivo da norma constitucional derivada, por certo a E.C. nº 20/98 conteria referência expressa a respeito. E, à falta de norma constitucional derivada, revogadora do art. 7º, XVIII, a pura e simples aplicação do art. 14 da E.C. 20/98, de modo a torná-la insubsistente, implicará um retrocesso histórico, em matéria social-previdenciária, que não se pode presumir desejado. (ADIn 1.946/DF)

Embora em matéria ambiental ainda não tenha havido oportunidade para pronunciamento específico, no julgamento da ADPF 101, o STF julgou parcialmente procedente pedido formulado em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ajuizada pelo Presidente da República, para declarar inconstitucionais, com efeitos ex tunc, as interpretações, incluídas as judicialmente acolhidas, que permitiram ou permitem a importação de pneus usados de qualquer espécie, com fundamento nos princípios que se expressam no art. 170, I e VI, e seu parágrafo único, e no art. 196 e art.225, todos da Constituição Federal.

## **CONCLUSÕES**

A inclusão do direito ambiental entre os direitos fundamentais, notadamente no âmbito da Constituição Federal, como uma exigência social contemporânea, não milita contra a manutenção da proteção e promoção das diversas dimensões dos direitos humanos conquistados ao longo da história humana, ao contrário, complementa a natureza complexa da dignidade, assegurando-a por meio de um núcleo mínimo e inviolável, seja na atuação dos poderes públicos, seja nas relações privadas.

Com isso, compreender que o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado compõe o núcleo essencial da dignidade humana, o torna uma limitação material a qualquer alteração legislativa que retroceda nas conquistas alcançadas no ordenamento jurídico nacional.

Não foi por outra razão que a Presidenta da República vetou nove artigos desse teratológico Projeto de Lei de um Novo Código Florestal, que havia passado incólume pelas Comissões Parlamentares e pelo Plenário do Senado Federal, evitando as inconstitucionais alterações.

Contudo, o debate ainda não se esgotou, a bancada ruralista e seus convenientes aliados ainda persistirão na flexibilização da legislação ambiental, o que poderá exigir uma atuação do Supremo Tribunal Federal, e a chance desse Tribunal demonstrar que ainda possui capacidade de compreender os avanços ambientais que, às duras penas, se alcançou na sociedade brasileira.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 5.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAPOBIANCO, João Paulo R. O Código do Atraso. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Edição 46 - Maio 2011.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Constitucional e teoria da constituição. 3. ed. Coimbra: [s.n.], 1998. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. 2ª Ed. Editora Saraiva, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 5ª ed. Livraria do Advogado, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei Nº30/2011. 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://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=100475](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100475)> Acesso: 12/03/14.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIn 1.946/DF ajuizada pelo PSB para impugnar o inciso II do art.201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso: 12/03/14.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Mandado de Segurança nº 16.074/DF, Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Primeira Seção, 09/11/2011, DJe 21/06/2012. Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201100123180&dt\\_publicacao=21/06/2012](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201100123180&dt_publicacao=21/06/2012). Acesso: 29/07/14.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 2005/0069112-7, Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122) Órgão Julgador T1 - Primeira Turma, Data do Julgamento, 20/09/2007, Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=745363&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=19>> Acesso: 12/03/14a.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 972902/ RS Relator(a) Ministra ELIANA CALMON, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 25/08/2009, Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=972902&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=6>> Acesso: 12/03/14b.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MS 13935/DF Relator(a) Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Órgão Julgador S1-Primeira Seção Data do Julgamento 10/03/2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=13935&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>> Acesso: 12/03/14c.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 22391/MG, Relator(a) Ministra DENISE ARRUDA, Órgão Julgador T1-Primeira

Turma, Data do Julgamento 04/11/2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=22391&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1>> Acesso: 12/03/14d.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Revogada pela Lei nº 12.651, de 2012. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm)> Acesso em: 13 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Notícias do STJ. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp)> Acesso: 12/03/10.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Ação Direta de Inconstitucionalidade N.º 70005054010, Porto Alegre - RS, Disponível em <<http://www.agirazul.com.br/decisooes/queiemenda.htm>> Acesso em 12/04/2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.