
O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL

*Claudemir Battalini*¹

Se você tem metas para um ano. Plante arroz. Se você tem metas para 10 anos. Plante uma árvore. Se você tem metas para 100 anos, então eduque uma criança. Se você tem metas para 1000 anos, então preserve o meio ambiente. (*Confúcio*)

1. Introdução

Falta de água nos reservatórios, risco de racionamento de água e até de energia elétrica, são reflexos da estiagem que se abate em determinadas regiões, agora também na região Sudeste, incluindo a Capital e também Jundiaí.

Além disso, temos vivenciado épocas com temperaturas acima da média, chuvas insuficientes, além de constantes notícias sobre aquecimento global, alteração dos regimes climáticos, aumento do nível dos oceanos com o derretimento das calotas polares, entre outras.

Assim, o meio ambiente é preocupação constante nos dias atuais. A intervenção inadequada sobre o ambiente tem demonstrado diversos efeitos nefastos, que atingem o próprio ser humano, em aspectos relacionados à vida, saúde, bem estar, patrimônio, entre outros.

Temos uma legislação ambiental importante para tentar manter o equilíbrio ecológico, mas as investidas para seu abrandamento são comuns e perigosas.

Surge então a necessidade de análise sobre os efeitos nefastos do retrocesso em normas de proteção ambiental, havendo princípio que veda esse retrocesso e deve ser observado pelos legisladores, órgãos de execução e operadores do Direito.

2. Considerações iniciais. Homem e natureza: identidade.

¹ Possui graduação em Direito e especialização em Direito Ambiental, ambos pelo Centro Universitário Padre Anchieta (UniAnchieta). É professor do UniAnchieta nas disciplinas de Direito Ambiental e Direito do Consumidor, e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

O ser humano é parte integrante de nosso planeta Terra. Depende para sobreviver do equilíbrio de Gaia, superorganismo vivo.

Há estreita ligação do homem com o próprio planeta:

Essa calibragem não é apenas interna ao sistema-Gaia, como se fora um sistema fechado. Ela se verifica no próprio ser humano, que em seu corpo possui mais ou menos a mesma proporção de água que o planeta Terra (71%) e a mesma taxa de salinização do sangue que o mar apresenta (3,4%). Esta dosagem fina se encontra no universo, pois se trata de um sistema aberto que inclui a harmonia da Terra.²

Há uma ligação cósmica existente, da qual o ser humano faz parte, reconhecendo-se a grandiosidade da inteligência criadora:

Assim como a célula constitui parte de um órgão e cada órgão, parte do corpo, assim cada ser vivo é parte de um ecossistema como cada ecossistema é parte do sistema global-Terra, que é parte do sistema-Sol, que é parte do sistema-Via Láctea, que é parte do sistema-Cosmos. O sistema-Gaia revela-se extremamente complexo e de profunda clarividência. Somente uma inteligência ordenadora seria capaz de calibrar todos estes fatores. Isso nos remete a uma Inteligência que excede em muito a nossa. Reconhecer tal fato é um ato de razão e não significa renúncia à nossa própria razão. Significa sim render-se humildemente a uma Inteligência mais sábia e soberana que a nossa.³

Somos, portanto, elementos da natureza, energia solar, “pó de estrela”, equilíbrio em quantidade água, salinização do sangue e outros elementos químicos.

Em outras palavras, o ser humano provém da própria Terra fértil, húmus fecundo, por isso se chama *homo* / *homem*; filhos e filhas de Adão, que significa filho da Terra.⁴

Essa percepção é fundamental para que o ser humano passe a respeitar, como deveria, o meio que o circunda e de onde retira todos os elementos necessários à sua vida com qualidade e dignidade.

² BOFF, Leonardo. *Ecologia Grito da Terra, Grito dos Pobres*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996, p. 38.

³ *Ibidem*, p. 39.

⁴ BOFF, Leonardo. *Virtudes para um outro Mundo Possível. Volume I - Hospitalidade: Direitos & Deveres de todos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005, p. 57-59.

Caso contrário, o próprio ser humano poderá vir a desaparecer, apoiado em informações científicas:

Atualmente pelo excesso de clorofluorcarboretos (CFC) e outros ingredientes poluidores, possivelmente o superorganismo-Terra se veja na iminência de inventar novas adaptações. Elas não precisam ser benevolentes para com a espécie humana. Podem irromper fomes crônicas, secas prolongadas e até grande mortandade de espécies. Segundo alguns analistas, não é descartável a hipótese de que a espécie *homo* possa, ela mesma, vir a desaparecer. Gaia a terá, com terrível dor, eliminado, para permitir que o equilíbrio global pudesse persistir e outras espécies pudessem viver e assim continuar a trajetória cósmica da evolução. Se Gaia teve que se liberar de milhares de espécies ao longo de sua biografia, quem nos garante que não se veja coagida a se livrar da nossa? Ela ameaça todas as demais espécies, é terrivelmente agressiva e está se mostrando geocida, ecocida e verdadeiro satã da Terra.”⁵

Vale lembrar que a ciência aponta que o risco maior será ao próprio ser humano, pois houve grandes extinções em massa de espécies anteriormente, após o que houve sempre uma nova gênese, ou seja, a vida nunca foi exterminada. A expectativa nesse caso é que surja outra espécie, melhor e principalmente mais consciente do que a nossa em relação aos cuidados com o planeta, nossa casa, superorganismo vivo.⁶

Em relação à água afirma-se que “a interligação existente entre a história do homem e da água, certamente originou-se no útero materno, indo até as necessidades mais banais dos seres humanos”.⁷

3. Tutela Constitucional

O art. 225 de nossa Carta Magna, é considerado como um dos textos mais evoluídos do mundo em termos de proteção ao meio ambiente, valendo transcrição do *caput*:

Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, para as presentes e futuras gerações.

⁵ Ibidem, p. 41-42.

⁶ Ibidem, p. 46-47.

⁷ SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 13.

Além desse dispositivo, os parágrafos do art. 225 e outras disposições constitucionais, procuram assegurar a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao “ piso vital mínimo”, constituído pelos direitos sociais do art. 6º de nossa Constituição Federal.

Também o art. 170 do Texto Maior, ao tratar da ordem econômica, procura enfatizar que a propriedade não se concebe mais como outrora, mas deve respeito à função ambiental e social.

A competência para legislar sobre meio ambiente, estabelecida pela Constituição Federal, é concorrente entre a União e os Estados e o Distrito Federal (art. 24 da CF), cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º), restando aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementar aquelas normas gerais (art. 24, § 2º).

Há, entretanto, a previsão que reserva aos Municípios a competência para “ legislar sobre assuntos de interesse local”, bem como para “ suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, I e II, da CF).

Disso decorrem alguns posicionamentos divergentes quanto à possibilidade dos Estados e Municípios legislarem infringindo normas gerais de proteção instituídas pela União.

Apesar de posicionamentos em sentido contrário, tem prevalecido o entendimento de que as normas gerais da União não podem ser contrariadas pelas normas Estaduais e Municipais. Estes últimos, diante das peculiaridades regionais, podem estabelecer normas mais rígidas, não o contrário. Em caso de normas conflitantes, deve-se aplicar o princípio do *in dubio pro natura*, com a eficácia da norma mais benéfica em relação à natureza, pois o Direito Ambiental protege valores essenciais à manutenção da própria vida.⁸

O tema sobre a competência legislativa é de fundamental importância, porque muitas vezes tem havido tentativas de normas estaduais e municipais restringirem normas ambientais de proteção, em evidente inconstitucionalidade, que deve ser reconhecida para a preservação das normas gerais da União mais protetivas. Como mencionado, apenas normas mais restritivas, diante das peculiaridades regionais e locais, é que podem ser admitidas.

⁸ FARIAS, Talden. *Aplicabilidade do Código Florestal em Zona Urbana: a questão das áreas de preservação permanente*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8804>>. Acesso em: 12.08.10.

Saindo da competência legislativa e ingressando na atuação administrativa, a Constituição Federal preconiza que a competência é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI). Assim, todos os entes federados têm o dever, em consonância também com o art. 225 da Carta Magna, de agir para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4. Princípios ambientais

Das normas de proteção ao meio ambiente, em especial as contidas na própria Constituição Federal, são extraídos princípios, que são as vigas mestras do nosso ordenamento jurídico, que auxiliam na interpretação das demais normas a favor do equilíbrio ambiental, necessário à sadia qualidade de vida. Os princípios também dão sustentação ao Direito Ambiental como novo ramo da ciência e de forma autônoma.

Pode-se destacar alguns desses princípios⁹: princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, princípio da natureza pública da proteção ambiental, princípio do controle do poluidor pelo Poder Público, princípio do poluidor-pagador, princípios da prevenção e precaução.

Outros princípios também podem ser indicados, havendo denominações diferentes pela doutrina, sendo dispensáveis comentários neste momento: princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; princípio da participação comunitária; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio do direito ao desenvolvimento sustentável; princípio da cooperação entre os povos.

Vale menção, ainda, o princípio da solidariedade intergeracional. Os recursos naturais são esgotáveis, havendo a necessidade de serem mantidos para a preservação da vida, da presente e futuras gerações. Esse princípio tem por objetivo ligar a presente geração às futuras. Está ligado à solidariedade, como valor natural, que é fonte para a ética e para o direito.

Importante igualmente o princípio *in dubio pro nature*, significando que na hipótese de duas normas em matéria ambiental estejam em conflito, deve prevalecer aquela mais

⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 94 e segs.

benéfica em relação à natureza. Esse princípio é manifestação do princípio da prevenção, já que é imperioso impedir que o dano ambiental ocorra, razão porque a legislação ambiental mais protetiva deve ser acolhida, evitando-se possíveis degradações. Se a finalidade do Direito é promover a vida com qualidade, a dignidade da pessoa humana e a paz social, dentro de um Estado Democrático de Direito, não se pode deixar de aplicar tal princípio para que a natureza continue a proporcionar os recursos necessários à consecução daquelas finalidades constitucionais.¹⁰

Como veremos em momento oportuno, o princípio da proibição de retrocesso ambiental tem sido cada vez mais estudado e aplicado para impedir que a legislação seja reformada de forma a diminuir as garantias de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como garantia de uma vida digna, tanto das presentes, como futuras gerações.

5. Reforma do Código Florestal

Como visto, o desrespeito ao meio ambiente traz inúmeras consequências nefastas ao próprio ser humano, implicando na necessidade imperiosa de aplicação da legislação protetiva.

O denominado atual Código Florestal (Lei Federal 12651/12), trouxe algumas inovações, prejudiciais à proteção ambiental, a saber, entre outras:

- as matas ciliares passaram a ser demarcadas a partir do leito menor e não do nível maior do curso d'água;
- os reservatórios artificiais de água deixaram de ter uma extensão mínima prevista em regra geral, passando a ser estabelecida casuisticamente em procedimento de licenciamento ambiental;
- manutenção de atividades econômicas em áreas de preservação permanente;
- possibilidade de cômputo das áreas de preservação permanente no percentual de Reserva Legal de cada imóvel rural;
- possibilidade de “recomposição” do percentual da Reserva Legal com plantio intercalado de vegetação exótica e frutífera.

¹⁰ FARIAS, Talden. Da edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal. *Revista de Direitos Difusos*, v. 22, nov-dez 2003. Editora Esplanada-ADCOAS e Instituto Brasileiro de Advocacia Pública-IBAP, p. 3083-3098.

Verificando-se desastres ambientais recentes, muitos especialistas tem contribuído para apontar que as reformas realizadas no Código Florestal podem trazer prejuízos maiores à sociedade.

Manifesto de repúdio às então pretendidas alterações legislativas, elaborado por entidades representativas do Ministério Público, sob a liderança da ABRAMPA – Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente¹¹, indicou vários prejuízos com as reformas que àquela época eram pretendidas e concluiu que o “Novo Código Florestal implicará em inegável retrocesso na proteção ambiental, na contramão da evolução histórica do Direito Ambiental em todo o mundo” e ainda:

De fato, com a aprovação do Código Florestal nos moldes propostos pelo honrado Deputado Aldo Rebelo, o Brasil será o primeiro país democrático a promover alteração legislativa menos protetiva ao meio ambiente.¹²

Ainda, referido manifesto apontou que o Direito Ambiental brasileiro firma-se sobre três pilares: a Constituição Federal, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) e o Código Florestal (Lei 4771/65), o que lhe dá uma fundação sólida, sendo considerado um dos mais avançados do mundo, até mesmo em razão da extensão geográfica, a biodiversidade e a importância ecológica do Brasil. Concluiu que “neste cenário, a violação a qualquer dos pilares de nosso arcabouço jurídico ambiental pode acarretar a ruína desta estrutura e ofensa à Constituição Federal”, sendo que o Projeto de Lei 1876/99 está em “clara ofensa ao Princípio Internacional de Proibição do Retrocesso Ecológico”.

Antes mesmo da aprovação do novo Código Florestal, já se indicava para a inconstitucionalidade das modificações propostas, menos restritivas, com diversos fundamentos, entre eles do princípio do não retrocesso em matéria ambiental.

6. Princípio da proibição de retrocesso ambiental

¹¹ Disponível em:

http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/legislacao/uma_legis_acompanhamento/MANIFESTO-ABRAMPA-NOVO-C%3%93DIGO-FLORESTAL_0.pdf. Acesso em: 09 set. 2010.

¹² Ibidem.

Esse princípio, com algumas denominações assemelhadas, está ligando também a outras normas e garantias fundamentais, com estreita ligação às “cláusulas pétreas” da Constituição Federal, que não podem ser alteradas por emendas.

No Direito Ambiental, que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como garantia da vida com dignidade, esse princípio tem fundamental importância.

Esse princípio não é expresso, decorrendo do sistema jurídico-constitucional. Significa que se uma lei, regulamentando mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania, não podendo ser arbitrariamente suprimido. Assim, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia, sob pena de promover um retrocesso, abolindo direito fundado na Constituição.¹³

A vedação do retrocesso significa que se pode exigir do judiciário:

a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente.¹⁴

Esse princípio está implícito no ordenamento constitucional,

extraído do princípio do Estado Democrático de Direito, do princípio da dignidade da pessoa humana e do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF).¹⁵

Tal princípio tem aplicação em outros temas, com reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal. No direito ambiental também deve ser reconhecido e respeitado, pois relacionado a um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e à garantia da dignidade da pessoa humana, direito fundamental da pessoa humana e que constitui o piso vital mínimo:

¹³ BARROSO, Luís Roberto, apud FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 132.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de, apud FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 133.

¹⁵ SARLET, Ingo, apud FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 133.

Se uma norma infraconstitucional, ao estabelecer ou mesmo regulamentar um mandamento constitucional ambiental, instituir determinado direito, ele se incorporará ao patrimônio jurídico de brasileiros e estrangeiros residentes no País em face do que estabelecem os princípios fundamentais constitucionais que estruturam o direito ambiental constitucional brasileiro, a saber, os arts. 1º a 3º, bem como o art. 225 da Lei Maior.

Referidas normas não poderiam ser arbitrariamente suprimidas por ter sua gênese indicada de forma explícita nos princípios fundamentais da Carta Magna.

Trata-se de reconhecer que o fundamento do direito ambiental constitucional brasileiro, no atual Estado Democrático de Direito, guarda absoluta e explícita compatibilidade com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF).¹⁶

Nessa esteira a doutrina de inúmeros e consagrados juristas, valendo nota para os ensinamentos de expoente do Superior Tribunal de Justiça:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em *princípio geral do Direito Ambiental*, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou a beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção.¹⁷

Conclui com ênfase peculiar o brilhante Ministro do STJ que o retrocesso legislativo em matéria ambiental “é a degradação da lei levando a degradação ambiental”.

7. Conclusão

O meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade do ser humano são assegurados pelo nosso texto constitucional. O Direito Ambiental visa garantir tais direitos.

¹⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p. 136.

¹⁷ BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).; Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental (2012 : Brasília, DF). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>>. Acesso em: 06 jun 2014.

A reforma do Código Florestal, motivada por interesses econômicos, constituíram em alguns pontos retrocesso na proteção do meio ambiente. Há diversos fundamentos para reconhecer a inconstitucionalidade das mudanças, incluindo desrespeito a tratados internacionais.

Essa interpretação deve ser dada para que a sociedade não sofra os efeitos nefastos naquilo em que houve evidente retrocesso.

É tempo de aprender, estudar, refletir, cuidar, respeitar, mas também de agir na proteção do meio ambiente, não se permitindo reformas que configurem prejuízo em relação às normas de proteção já obtidas e respaldadas pela nossa Carta Magna.

Referências:

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

BOFF, Leonardo. *Ecologia Grito da Terra, Grito dos Pobres*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996.

_____. *Ecologia, Mundialização, Espiritualidade*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996.

_____. *O Despertar da Águia*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *Virtudes para um outro Mundo Possível. Volume I - Hospitalidade: Direitos & Deveres de todos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).; Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental (2012 : Brasília, DF). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242559>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

FARIAS, Talden. Da edificação urbana à margem de rios e de outros reservatórios de água em face do Código Florestal. *Revista de Direitos Difusos*. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord). V. 22, Ocupação Territorial e Meio Ambiente III - Editora Esplanada-ADCOAS e IBAP, nov-dez-2003. ADCOAS: São Paulo, p. 3083-3098.

_____. *Aplicabilidade do Código Florestal em Zona Urbana: a questão das áreas de preservação permanente.* Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8804>>. Acesso em 12 ago. 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*. Curitiba: Juruá, 2004.

<http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/legislacao/uma_legis_acompanhamento/MANIFESTO-ABRAMPA-NOVO-C%C3%93DIGO-FLORESTAL_0.pdf>. Acesso em 09.09.10.