

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC**

**CURSO DE DIREITO**

**GUSTAVO DOBLER**

**O REGIME JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO  
CÓDIGO FLORESTAL (LEI N.º 12.651/12) À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO  
DO RETROCESSO: ESTUDO A PARTIR DA LEI N.º 4.771/65 E DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**CRICIÚMA/SC**

**2015**

**GUSTAVO DOBLER**

**O REGIME JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO  
CÓDIGO FLORESTAL (LEI N.º 12.651/12) À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO  
DO RETROCESSO: ESTUDO A PARTIR DA LEI N.º 4.771/65 E DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
para obtenção do grau de bacharel no Curso  
de Direito da Universidade do Extremo Sul  
Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. M.S. Aldo Fernando Assunção

**CRICIÚMA/SC**

**2015**

**GUSTAVO DOBLER**

**O REGIME JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO  
CÓDIGO FLORESTAL (LEI N.º 12.651/12) À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO  
DO RETROCESSO: ESTUDO A PARTIR DA LEI N.º 4.771/65 E DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do grau de bacharel, no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Ambiental.

Criciúma, 02 de dezembro de 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Aldo Fernando Assunção - Mestre - (UNESC) - Orientador

Prof. Daniel Ribeiro Prêve - Mestre - (UNESC)

Prof. José Carlos Virtuoso - Mestre - (UNESC)

**À minha família, meu maior exemplo, e à  
minha futura esposa, por todo o carinho e  
apoio durante a realização desse trabalho.**

## AGRADECIMENTOS

“Sonho que se sonha só é só um sonho que se sonha só. Mas sonho que se sonha junto é realidade”, dizia Raul Seixas em “Prelúdio”. Esse célebre trecho reflete tudo aquilo que tenho vivido nos últimos seis anos; sem dúvidas, nada em minha vida seria possível se estivesse só. Por isso, nesse momento, vencida mais uma etapa de minha vida, não posso deixar de agradecer àqueles que contribuíram para que esse trabalho deixasse apenas o mundo das idéias e se tornasse concreto.

Inicialmente, a Deus, o grande responsável por tudo que há de bom. Muito obrigado por todas as bênçãos que venho recebendo nos últimos anos. Sei que não as mereço, mas prometo utilizá-las de forma ética, em benefício dos oprimidos, para eliminar as desigualdades que dão origem aos conflitos e às guerras. Agradeço imensamente por toda saúde e tranquilidade que recebi durante a elaboração desse trabalho; com essas providências, pude empregar toda minha concentração e minha inteligência para construir algo de que possa me orgulhar.

Agradeço, também, a minha família – Elenir, Luis Alberto, Alex –, base da minha vida, meus maiores exemplos de dedicação e luta. Realmente, impressiona a qualquer um saber que, há vinte e um anos, essa família saiu da pacata Catuípe, RS, com praticamente nenhum dinheiro, e alcançou grandes sonhos, apenas com trabalho honesto e incansável. Vou carregar essa lembrança por toda a minha vida, para sempre me recordar de que nada é impossível. Parafraseando meu pai nos grandes almoços de domingo, “não existe o não sei, o não posso, o não consigo.” De fato, vocês me mostraram que tudo pode ser alcançado, basta dedicação e um pouco de esperança. E estaremos juntos para comemorarmos novas vitórias. À minha família, todo o meu amor incondicional.

Não poderia de modo algum me esquecer daquela que faz dos meus dias os melhores, mesmo com uma rotina muitas vezes esgotante. Acredito que Deus, ao longo de nossa vida, nos dá alguns presentes marcantes, aqueles que podem nos emocionar até mesmo muitos anos depois. O maior dos meus presentes surgiu no dia 12 de novembro de 2011. Uma mulher linda, inteligente, com personalidade marcante e, sobretudo, batalhadora. Tayane, obrigado por todo o amor ao longo desses anos e pela sua compreensão. Nunca mais ficarei longe de ti. E espero que, um dia, o Bê e a Sophia possam sentir o mesmo orgulho que sinto de você.

Minha consciência ainda diz que devo agradecer a um seletor grupo de

peças, cuja capacidade de me fazer rir é impressionante. São os meus amigos, aqueles que me acompanham desde a infância. Sempre tiveram – e sempre terão – incalculável importância na minha vida. Considero-os mais do que amigos: são irmãos que a vida me concedeu; pessoas que, embora pareçam muito diferentes, na realidade guardam muitas semelhanças. Seja nas tardes ou noites de futebol, seja nos jantares em que fazemos arruaça com violão e lembranças, seja nos simples e agradáveis lanches na Praça Bassani, compartilhamos uma amizade verdadeira que sempre existirá, estejamos onde estivermos. A vocês, o meu muito obrigado!

Ainda, agradeço ao Professor Aldo Fernando Assunção por todo o apoio e atenção durante a elaboração desse trabalho. Além de um professor universitário, enxerguei uma pessoa verdadeiramente fascinada pelo Direito Ambiental e pelas Ciências Biológicas, que se tornou inspiração para os meus planos acadêmicos. O presente trabalho confirmou o meu desejo pessoal de, futuramente, lecionar Direito Ambiental, atuar profissionalmente na área e ser ativista e pesquisador. Espero alcançar esses objetivos e, algum dia, poder mostrar o meu trabalho ao senhor.

Por fim, presto os meus agradecimentos à Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Trata-se de uma instituição de renome, séria e, acima de tudo, com responsabilidade social, que me recebeu incrivelmente em julho de 2013, quando obtive a aprovação da minha transferência externa. Agradeço, sem exceção, o respeito, a seriedade e o esforço de todos os professores no ensino do Direito e na realização do trabalho monográfico, bem como a atenção e a simpatia de todos os funcionários. Essas são marcas que levarei comigo em qualquer lugar que estiver.

**“Eu não tenho filosofia; tenho sentidos...  
Se falo na Natureza não é porque saiba o  
que ela é,  
Mas porque a amo, e amo-a por isso  
Porque quem ama nunca sabe o que ama  
Nem sabe por que ama, nem o que é  
amar...”**

**Alberto Caeiro**

## RESUMO

A Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, revogou a Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, instituindo o Novo Código Florestal. O diploma vigente recebeu graves críticas da comunidade científica sobre as novas regras das áreas de preservação permanente. O presente trabalho buscou compreender as atuais normas desses espaços protegidos sob a ótica da Constituição Federal, em específico à luz do princípio da proibição do retrocesso e do direito ao meio ambiente equilibrado, para verificar se está de acordo ou em desacordo com a Lei Maior. O método de pesquisa adotado foi o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental legal. Constatou-se que o direito ao ambiente, embora não previsto no catálogo de direitos fundamentais, é uma garantia fundamental. Verificou-se que o processo de criação do Código Florestal teve predominância de interesses da classe ruralista, representada pela maioria dos parlamentares, tendo sido aprovada a redução das áreas protegidas e a anistia àqueles que degradaram o meio ambiente. Na análise das regras sobre as áreas de preservação permanente à luz do princípio da proibição de retrocesso e da Constituição Federal, observou-se que as regras atuais diminuíram sensivelmente os padrões de efetivação do direito ao meio ambiente e que o novo regime legal viola não apenas essa garantia, mas também outros direitos fundamentais, os quais também sofreram retrocesso na sua aplicação. Portanto, a pesquisa concluiu que o regime das áreas de preservação permanente, previsto na nova lei de proteção geral da vegetação, afronta a Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Código Florestal. Princípio da proibição de retrocesso. Áreas de preservação permanente. Constituição Federal de 1988. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## RESUMEN

La Ley n.º 12.651, de 25 de mayo de 2012, revocó la Ley n.º 4.771, de 15 de septiembre de 1965, instituyendo el Nuevo Código Forestal. El diploma vigente recibió graves críticas de la comunidad científica sobre las nuevas reglas de las áreas de preservación permanente. El presente trabajo buscó comprender las actuales normas de esos espacios protegidos bajo a la óptica de la Constitución Federal, en específico a la luz del principio de la prohibición del retroceso y del derecho al medio ambiente equilibrado, para verificar si está de acuerdo o en desacuerdo con la Ley Mayor. El método de pesquisa adoptado fue el deductivo, en pesquisa teórica y cualitativa con empleo de material bibliográfico y documental legal. Se constató que el derecho al ambiente, aunque no previsto en el catálogo de derechos fundamentales, es una garantía fundamental. Se verificó que el proceso de creación del Código Forestal tuvo predominancia de intereses de la clase ruralista, representada por la mayoría de los parlamentares, teniendo sido aprobada la reducción de las áreas protegidas y el amnistía para aquellos que degradaran el medio ambiente. En el análisis de las reglas sobre las áreas de preservación permanente a la luz del principio de la prohibición de retroceso y de la Constitución Federal, se observó que las reglas actuales disminuyeron sensiblemente los patrones de efectucción de lo derecho al medio ambiente y que lo nuevo régimen legal viola no apenas esa garantía, pero también otros derechos fundamentales, los cuales también sufrieron retroceso en su aplicación. Por lo tanto, la pesquisa concluyó que el régimen de las áreas de preservación permanente, previsto en la nueva ley de protección general de la vegetación, afronta la Constitución Federal de 1988.

**Palabras-llave:** Código Forestal. Principio de la prohibición de retroceso. Áreas de preservación permanente. Constitución Federal de 1988. Derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Manifestação a favor do veto ao Projeto de Lei n.º 1.876/99 .....	44
Figura 2 – Imagens do movimento “Veta, Dilma!” em Porto Alegre/RS .....	45
Figura 3 – Área de preservação permanente em cursos d’água .....	52
Figura 4 – Área de preservação permanente em nascentes e olhos d’água .....	63
Figura 5 – Área de preservação permanente em morros .....	65
Figura 6 – A proteção jurídica das várzeas no Código Florestal .....	81
Figura 7 – Obrigações de recomposição em APP de cursos d’água .....	94
Figura 8 – Obrigações de recomposição em APP de lagos e lagoas .....	95

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
PRA	Programa de Regularização Ambiental
WWF	World Wildlife Fund

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO .....</b>	<b>16</b>
2.1 A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NO MUNDO .....	16
2.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL .....	21
2.3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE: A QUESTÃO DA FUNDAMENTALIDADE MATERIAL DO DIREITO AO AMBIENTE EQUILIBRADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	24
<b>3 DIREITO FLORESTAL BRASILEIRO: O REGIME LEGAL DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 4.771/65 E NA LEI N.º 12.651/12 ....</b>	<b>38</b>
3.1 A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: O CONFLITO DE INTERESSES ENTRE OS RURALISTAS E OS AMBIENTALISTAS, EMBATES POLÍTICOS NO CONGRESSO NACIONAL, O MOVIMENTO SOCIAL CONTRA A REFORMA E O TRATAMENTO DADO PELA MÍDIA AO ASSUNTO .....	39
3.2 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 4.771/65 .....	48
3.3 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 12.651/12 .....	60
<b>4 O REGIME LEGAL DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 12.651/12 À LUZ DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO .....</b>	<b>72</b>
4.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO: DA ORIGEM NOS DIREITOS SOCIAIS À INCIDÊNCIA NO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE .....	72
4.2 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 12.651/12 SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO .....	79
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os dispositivos legais que disciplinam as áreas de preservação permanente no Código Florestal (Lei n.º 12.651/12) à luz do princípio da vedação ao retrocesso, tendo por parâmetro o tratamento dado pela Lei n.º 4.771/65 e pela Constituição Federal no que tange à proteção do meio ambiente.

A pesquisa, nesse sentido, estará centrada no seguinte problema: As alterações introduzidas pelo Código Florestal (Lei n.º 12.651/12) no regime jurídico das áreas de preservação permanente, em comparação ao tratamento dispensado pela revogada Lei n.º 4.771/65, violam a Constituição Federal de 1988 à luz do princípio da proibição de retrocesso?

É possível, sim, que o regime de proteção das áreas de preservação permanente, aplicado por força da Lei n.º 12.651/12, de fato, não tenha assegurado a manutenção dos processos ecológicos das referidas áreas e tenha atingido sobremaneira o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujos níveis de proteção já obtidos constituem direito adquirido da coletividade. A Lei n.º 12.651/12 pode ter regredido nos padrões de proteção dessas áreas em relação à revogada Lei n.º 4.771/65 e, por consequência, violado o dever de progressiva realização do direito ao meio ambiente, o que, sob a ótica do princípio da vedação ao retrocesso, a tornaria em desconformidade com a Constituição Federal.

Entretanto, é possível, também, que o novo regime jurídico das áreas de preservação permanente, previsto na Lei n.º 12.651/12, não viole o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que o tratamento dispensado pela Lei n.º 12.651/12 atende a outros interesses também relevantes, tais como o desenvolvimento econômico sustentável e a expansão da produtividade rural, protegendo, de forma razoável, a manutenção dos processos ecológicos das áreas de preservação permanente.

No primeiro capítulo, será analisado o histórico de crise ambiental mundial que justificou a preocupação internacional em estabelecer regras sobre o uso adequado e a preservação dos recursos ambientais, com vistas à manutenção da vida humana. Também será examinado, no primeiro capítulo, o movimento de constitucionalização do direito ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988, que introduziu deveres significativos ao Poder Público e à coletividade para a sua

proteção. Por fim, será estudada a questão da suposta fundamentalidade material do direito ao meio ambiente, cuja análise é essencial para verificar se tal garantia está munida de proteção contra as medidas que visem a reduzir a sua efetividade.

Isso servirá para, além de contextualizar o leitor nos objetivos específicos do trabalho, mostrar que o Direito Ambiental vem ganhando robustez e efetividade com a criação de instituições, normas e princípios próprios, a comprovar que a proteção do meio ambiente equilibrado é condição necessária para a garantia das condições indispensáveis à vida humana com saúde e bem-estar.

No segundo capítulo, serão examinados os embates políticos no Poder Legislativo que culminaram na aprovação do Projeto de Lei n.º 1.876/99, que criou a nova lei de proteção geral da vegetação brasileira. Serão objeto de estudo, também, o movimento social contra a reforma do Código Florestal e a abordagem da mídia durante o processo de criação do novo diploma legal. Tais elementos demonstrarão que a reforma do Código Florestal teve uma repercussão extremamente polêmica, já que envolveu interesses contrários de ambientalistas e grandes produtores rurais, com a participação da mídia e de setores da sociedade.

No mesmo capítulo, analisar-se-ão as áreas de preservação permanente, importante instituto legal criado para a manutenção de espaços com características e atributos ecológicos sensíveis. O estudo estará centrado no tratamento conferido pela Lei n.º 4.771/65 e na Lei n.º 12.651/12 e serão identificadas as alterações no novo regime legal. Isso possibilitará, de fato, o conhecimento mais aprofundado de cada modalidade de área de preservação permanente, dos atributos que justificam a sua proteção e das hipóteses excepcionais de intervenção por utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.

Finalmente, com a análise comparativa da proteção jurídica conferida pela Lei n.º 4.771/65 e pela Lei n.º 12.651/12 às áreas de preservação permanente, as alterações identificadas serão examinadas sob a ótica do princípio da proibição de retrocesso, que também será objeto de estudo no presente trabalho, para verificar se o novo regime legal está de acordo ou em desacordo com a Constituição Federal, ou seja, se assegura, ou não, a manutenção dos processos ecológicos essenciais das áreas de preservação permanente e o padrão de efetivação do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

O tema escolhido, muito além de refletir o imenso interesse do autor pelos problemas envolvendo o Direito Ambiental, diz respeito a uma questão que toca a

toda a humanidade, independentemente de qualquer distinção étnica, racial, sexual, etária ou intelectual, porquanto todos nós estamos sujeitos aos mesmos fenômenos naturais e sofremos dos mesmos males decorrentes da degradação ambiental: poluição do ar, contaminação das águas, escassez dos recursos hídricos, extinção de espécies, fome, doenças respiratórias e incuráveis, chuva ácida, derretimento das geleiras, deslizamentos de terra, tempestades, tufões, ciclones, tornados, etc. A questão ambiental, diferentemente da grande parcela dos problemas enfrentados pelo Direito, não possui limites políticos e geográficos.

Aliás, no Estado de Santa Catarina, organizações não governamentais de proteção ao meio ambiente acusam de inconstitucionalidade a Lei Estadual n.º 16.342, de 21 de janeiro de 2014, que instituiu o Código Estadual de Meio Ambiente, uma vez que, além de a tramitação não ter contemplado a fase de debates nas comissões legislativas, a redação aprovada do diploma legal teria violado vários dispositivos da Constituição Federal e do Código Florestal vigente, relativizando as regras de proteção de áreas sensíveis.

Desse modo, a pesquisa realizada se mostra socialmente relevante por conta do interesse geral dos povos nos problemas envolvendo o meio ambiente e, de modo particular, pelo dever assumido pelo constituinte brasileiro de assegurá-lo para as presentes e futuras gerações. Não menos importante, o tema da pesquisa é relevante para definir os limites da liberdade de iniciativa do agronegócio nas áreas rurais, diante da expansividade da produção pela mecanização da atividade.

O método de pesquisa utilizado será o dedutivo, em pesquisa teórica e qualitativa com emprego de material bibliográfico e documental legal, a partir do fichamento de obras lidas. Isso será necessário para compreender o princípio da vedação ao retrocesso e as alterações ocorridas no regime legal das áreas de preservação permanente na Lei n.º 12.651/12, a fim de identificar se há afronta à Constituição Federal, em especial ao direito ao meio ambiente equilibrado.

O método e o tipo de pesquisa adotados se mostram mais adequados aos fins da investigação proposta na monografia, já que, a partir do estudo de premissas gerais e não passíveis de quantificação – documentos legais e doutrina jurídica –, será possível conhecer o regime das áreas de preservação permanente, o princípio da vedação ao retrocesso e o direito ao ambiente equilibrado, para, ao final, verificar se houve avanços ou retrocessos no Código Florestal, e, sendo este o caso, se há conformidade ou afronta à Constituição Federal.

Portanto, com o trabalho monográfico, espera-se fornecer contribuição relevante para o Direito, especialmente para o estudo das áreas de preservação permanente e dos atributos que justificam a sua proteção, com vistas a garantir uma visão sempre atualizada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos institutos legais responsáveis pela sua efetivação.

## 2 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

O homem desde sempre mantém uma relação muito próxima com a natureza. É nela em que ele nasce e aprende os primeiros sentidos. É também onde trabalha, produz, cresce, mas é também onde morre. É nesse meio que o homem vive todo o seu tempo, desenvolve todas as suas atividades, aprende valores e deixa suas marcas para as próximas gerações. Não fosse a natureza, através do solo, do ar, da água, nada disso seria possível.

O Direito, por sua vez, é um instrumento de regulação do comportamento humano. Nessa qualidade, abrange, também, as variadas relações do homem com a natureza, estabelecendo normas que impõem o respeito ao meio ambiente e que regulam o uso dos recursos naturais nas atividades humanas. Todavia, em que pese à relação pré-histórica entre o homem e a natureza, a problemática ambiental é recente. Assim, nesse momento, importa que seja contextualizado o problema das diversas interações entre o meio ambiente e o desenvolvimento, para ser possível entender por que tal matéria se tornou objeto de tutela jurídica, inclusive nas Constituições modernas.

### 2.1 A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NO MUNDO

Para satisfazer suas necessidades, o homem se vale do meio ambiente, exprimindo os recursos naturais necessários para tanto. Primitivamente, fazia para a própria sobrevivência. Em um segundo momento, porém, passou a explorar a natureza com finalidades diversas, a fim de atender aos anseios de produção, desenvolvimento e ganho de capital.

A ingerência do homem sobre o meio ambiente, em decorrência da era industrial, causou, ao longo dos séculos, o aviltamento dos recursos naturais, o que, por consequência, foi responsável por um quadro de grave crise ambiental, colocando em risco a sobrevivência do homem (DUARTE, 2003, p. 38). Tal quadro de máxima degradação dos recursos naturais, apto a ocasionar o grave comprometimento da vida na Terra, teve por estopim o ideal desenvolvimentista do século XX, mormente pelo processo de industrialização em massa, crescimento do consumo, aumento populacional e modernização dos meios de produção (SOUZA, 2000, p. 15-16).

O crescimento econômico e, sobretudo, a degradação desmedida dos recursos naturais trouxeram consequências danosas à saúde humana, fazendo crescer o número de pessoas doentes e debilitadas, além de ter ocasionado a redução das espécies da fauna e da flora, respostas concretas da irresponsabilidade do homem sobre a natureza. Essas consequências desastrosas tiveram origem, principalmente, na “degradação de recursos naturais renováveis e não renováveis, pela geração de poluição (na água, solo, ar e produtos a serem consumidos), e pela produção de situações de risco de desastres ambientais.” (SOUZA, 2000, p. 16).

Conforme leciona Capra (1992, p. 39),

Nosso progresso, portanto, foi uma questão predominantemente racional e intelectual, e essa evolução unilateral atingiu agora um estágio alarmante, uma situação tão paradoxal que beira a insanidade. Podemos controlar os pousos suaves de espaçonaves em planetas distantes, mas somos incapazes de controlar a fumaça poluente expelida por nossos automóveis e nossas fábricas. Propomos a instalação de comunidades utópicas em gigantescas colônias espaciais, mas não podemos administrar nossas cidades.

Os problemas ambientais se agravaram no século XX, quando surgiu o movimento de produção e consumo em massa no mundo, em especial através do fordismo, que ampliou o mercado para incorporar os trabalhadores da linha de produção na classe consumidora (SOUZA, 2000, p. 48). Tais empecilhos trouxeram graves consequências, como desastres naturais, poluição, doenças de toda ordem e degradação intensa da fauna e da flora, a ponto de comprometer a sobrevivência da humanidade.

Com base nesse quadro é que se observou a necessidade de regular, através do ordenamento jurídico, o uso dos recursos naturais pelo homem. Nesse sentido, sobre as raízes do Direito Ambiental, Azevedo, P. (2002, p. 285) leciona:

O Direito Ambiental surge como uma resposta à necessidade, cada vez mais sentida, de pôr um freio à devastação do ambiente em escala planetária, embalada por duas ideologias - a do progresso, derivada do racionalismo iluminista, e a do “desenvolvimento econômico”, concebida no chamado Primeiro Mundo -, ambas arrimadas na concepção mecanicista da ciência, a qual, mercê dos êxitos tecnológicos que propiciou, mudou rapidamente a compreensão e a mesma face do mundo.

Verifica-se, portanto, que as inúmeras catástrofes da natureza foram responsáveis pelo início da abertura das discussões sobre a necessidade de se

regular o uso dos recursos naturais – o que então se fazia indiscriminadamente –, em vista do interesse de sobrevivência da humanidade.

O movimento ambientalista foi o precursor no sentido de educar e promover a reflexão social e política acerca da real importância da manutenção de padrões adequados de proteção ambiental para garantir a saúde humana. Nas décadas de 60 e 70, surgiram organizações não governamentais cujo objetivo era tratar o ambiente como uma questão social, e não meramente científica e estética, a partir de um processo cultural de reflexão dos valores e de revisão da política de produção econômica. Na época, em 1961, foram criadas a World Wildlife Fund – WWF – e, em 1971, o Greenpeace, organizações responsáveis por difundir a consciência ambiental e a luta contra a poluição no mundo (DUARTE, 2003, p. 41).

Até então, não havia um consenso social sobre a questão ambiental, acreditando-se que a degradação era conseqüência lógica da produção econômica em massa, sendo impossível conciliar tais interesses, considerados diametralmente opostos. As discussões acerca do tratamento jurídico do meio ambiente só tiveram início após a Segunda Guerra Mundial, ao final da década de 50, inclusive em razão de grandes desastres naturais, como “freqüentes *marés negras*, iniciada pelo naufrágio do petroleiro Torrey-Canyon, em 1967, seguido pelo Amoco Cadiz, em 1978, ocorrendo, mais tarde, o do Exxon Valdez, em 1985.” (LANFREDI, 2002, p. 69, grifo do autor).

O movimento ambientalista provocou a ascensão de uma mudança da consciência social acerca da problemática ambiental, que se erigiu às categorias de interesse jurídico. Todavia, tal processo sofreu certa resistência pela comunidade consumista, encantada pelas utilidades que a produção em massa proporcionava. De acordo com Souza (2000, p. 51),

A maior parte da população, na primeira metade deste século [XX], ou estava preocupada em desfrutar das promessas de consumo que a sociedade 'fordista' proporcionava, ou estava às voltas com os problemas muito maiores causados pelas duas grandes guerras e pelos estragos da 'grande depressão' sobre a economia popular.

A problemática ambiental, portanto, não era vista como algo importante ou a ser tratado com prioridade pela população e pelo governo. Ocorre que desastres e catástrofes naturais se tornaram cada vez mais frequentes, representando um perigo à própria humanidade. Daí que se difundiu, com maior profundidade, a consciência a

respeito da necessidade de dar maior atenção à questão ambiental, que já afetava sobremaneira a vida das pessoas (SILVA, 2002, p. 33).

Além disso, o desenvolvimento científico na área de saúde permitiu uma maior percepção sobre os efeitos danosos que a poluição e a degradação ambiental causam à saúde humana, de modo que a questão ambiental deixou de possuir um significado meramente existencial e passou a ter concreta relação com o bem-estar individual e coletivo, limitada, todavia, temporal e espacialmente, porquanto não compreendidas as consequências da poluição sobre o planeta (SOUZA, 2000, p. 54-55).

Na década de 70, a questão ambiental finalmente é compreendida como uma problemática internacional, ilimitada territorialmente, considerando os efeitos perniciosos da poluição e da degradação sobre todo o planeta, passando a ostentar proporções globais (SOUZA, 2000, p. 56-57). Nesse passo, diante da compreensão da natureza internacional do bem ambiental, cujos danos ultrapassam fronteiras territoriais, os Estados, mormente a partir da década de 70, passaram a reunir-se para pôr em pauta a questão ambiental, formulando políticas e consensos. Aliás, cogitou-se o estabelecimento de metas de crescimento zero, sobretudo em países em desenvolvimento, já que, caso todos alcançassem idêntico nível de produção e de consumo, a Terra não conseguiria suportar tamanha degradação (SOUZA, 2000, p. 57-58).

O movimento internacional precursor de tal preocupação, que suscitou que o meio ambiente fosse elevado à categoria de tutela jurídica, foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, da qual resultou a Declaração sobre o Ambiente Humano, composta de 26 princípios, criada com o fim de disciplinar o tratamento do bem ambiental pelos Estados, o que gerou a sensibilização dos países para a matéria (LANFREDI, 2002, p. 70-71).

Segundo o autor acima citado (2002, p. 70-71, grifo do autor),

*A Declaração de Estocolmo, equivalente a um tratado ou convenção, foi o primeiro grande passo dado, em nível internacional, para a tutela jurídica do meio ambiente, tendo a mesma importância que a Declaração dos Direitos do Homem. [...] A partir dessa declaração, começa haver aceitação dos princípios pelas nações em geral e, desde então, a situação não cessou de evoluir, mediante assinatura de acordos, protocolos, além de convenções para proteção internacional do meio ambiente.*

Vê-se, portanto, que a Declaração de Estocolmo, documento criado no bojo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, gerou, por consequência, a máxima valorização da questão ambiental no mundo, sendo levada ao centro das discussões em pouco tempo. Assim, a tutela do meio ambiente, se em um momento era matéria desprezada pelos Estados, após a Conferência de 1972 tornou-se uma das grandes preocupações internacionais, objeto de inúmeros tratados e convenções, de modo que sua preservação se concretizou em dever estatal, necessário à garantia da qualidade de vida, saúde e segurança (SILVA, 2002, p. 24).

A esse respeito, Lanfredi (2002, p. 70-71) refere:

A Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente, realizada em Estocolmo, em junho de 1972, lançou a Declaração sobre o Meio Ambiente, constante de 26 princípios, que deu origem ao chamado “Espírito de Estocolmo” - uma preocupação com a degradação da biosfera (o conjunto de ecossistemas onde existe ou é possível a existência de seres humanos).

Além da Conferência de Estocolmo, outros movimentos também causaram impacto na comunidade internacional acerca da questão ambiental. Os relatórios do Clube de Roma<sup>1</sup>, também produzidos na década de 70, destacaram-se por revelar a existência de limites ao crescimento, haja vista que os recursos naturais são finitos, não podendo atender a todos os anseios de crescimento econômico (SOUZA, 2000, p. 60-61). Tais estudos científicos também ressaltaram os riscos do processo de industrialização em massa e a importância do planejamento para direcionar o crescimento econômico em patamares compatíveis com a finitude dos recursos naturais, estabelecendo, assim, uma consciência ecológica social, de atenção à questão ambiental (SOUZA, 2000, p. 63-64).

Esses movimentos, portanto, causaram preocupação mundial a respeito do meio ambiente, elevando-o aos grandes foros de discussão. A matéria, de forma gradativa, deixou de ser tratada como coadjuvante e assumiu um papel fundamental

---

<sup>1</sup> O Clube de Roma é uma organização internacional de profissionais de diversas áreas que, em 1968, reuniram-se em uma pequena região de Roma para discutir os efeitos do crescimento industrial em massa na disponibilidade dos recursos naturais no mundo. O clube era composto, em parte significativa, de lideranças de grandes empresas, que, inclusive, custearam os trabalhos da organização. Os relatórios desenvolvidos pelo Clube de Roma tiveram relevância para mensurar os efeitos perniciosos do desenvolvimento econômico no planeta. Em estudo requerido pelo Clube, ao qual foi dado o nome de Relatório Meadows (Limites do Crescimento), concluiu-se que, caso população mundial continuasse a crescer em idêntico ritmo e sob os mesmos níveis de consumo, os recursos ambientais se esgotariam em 100 anos (OLIVEIRA, 2012).

no mundo, dada a sua relação direta com os caminhos do desenvolvimento econômico. Por fim, a máxima valorização da questão ambiental ensejou, em última análise, a constitucionalização da matéria em diversos países do mundo, inclusive no Brasil, na Constituição da República de 1988. Tal processo de reconhecimento constitucional do direito ao meio ambiente equilibrado será analisado a seguir.

## 2.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

Como foi visto, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, ocorrida em 1972, o meio ambiente passou a receber a atenção política de diversos países, que o trataram não como uma questão meramente estética, mas de efetiva relação com a saúde e bem-estar geral. Tal preocupação culminou no movimento de constitucionalização da tutela ambiental, o que ocorreu inclusive no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, conferindo ao ambiente a qualidade de bem jurídico autônomo. De acordo com Silva (2002, p. 70, grifo do autor),

*A Declaração de Estocolmo abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de direitos a serem realizados e direito a não serem perturbados.*

Portanto, várias Constituições passaram a tratar da matéria ambiental. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garantiu o meio ambiente como um bem jurídico autônomo, elevado a uma categoria própria (BRASIL, 1988). O tratamento constitucional da matéria, no Brasil, teve por inspiração o movimento ambientalista das décadas de 60 e 70 e o ingresso da matéria nas “[...] cartas constitucionais européias – Iugoslávia (1974), Grécia (1975), Polônia (1976), Portugal (1976) e Espanha (1978), elaboradas em um momento de acentuada consciência ecológica dos povos civilizados.” (CARVALHO, 1999, p. 68).

Inclusive, como parte integrante do movimento ambientalista, destaca-se a constitucionalização do meio ambiente na Carta Constitucional Equatoriana de 2008, a qual, no artigo 10, diferentemente de todas as Constituições modernas, conferiu legitimidade à própria natureza para tutelar a proteção do meio ambiente como sujeito ativo da relação jurídica processual, estabelecendo, assim, uma visão ecocêntrica da defesa ambiental (GUSSOLI, 2014).

Porém, longo foi o caminho até a constitucionalização do meio ambiente em 1988. No Brasil, desde muito tempo havia normas que regulamentavam o uso dos recursos naturais. Todavia, tais regras não possuíam um escopo de proteção do meio ambiente em si, funcionando como meio regulador dos direitos de vizinhança (SILVA, 2002, p. 35). Em meados de 1934 e nos anos seguintes, ocorreu uma considerável produção legislativa acerca do uso dos recursos naturais, a qual foi dividida em diplomas diversos em função da matéria tratada:

Uma legislação com algumas normas específicas de proteção do meio ambiente desenvolveu-se a partir de 1934, tal como: a) o *Código Florestal* (Decreto 23.793, de 23.1.1934), substituído pelo vigente, instituído pela Lei 4.771, de 15.9.1965<sup>2</sup>; b) o *Código de Águas* (Decreto 24.643, de 10.7.1934), ainda em vigor, que, no Título IV do Livro II, sobre 'Águas Nocivas', reprime a poluição das águas; c) o *Código de Pesca* (Decreto-lei 794, de 19.10.1938), que trouxe algumas normas protetoras das águas (arts. 15, 'h', e 16), que foram ampliadas nos arts. 36 a 38 do *Código de Pesca* baixado pelo Decreto-lei 221, de 28.1.1967, que é o que está em vigor (SILVA, 2002, p. 35-36, grifo do autor).

Trata-se de uma fase incipiente de tratamento legal do meio ambiente. Ou seja, mesmo em momento anterior à Constituição Federal de 1988, o Brasil possuía inúmeros diplomas a respeito da matéria ambiental, limitados, todavia, à problemática do uso privado dos recursos naturais. Não havia uma tutela própria do bem ambiental como um instituto jurídico em si. Os regramentos acima citados, ainda que de indubitável relevância, tiveram por essência e fundamento, na realidade, a proteção dos recursos para o uso contínuo nas atividades econômicas e para a manutenção do sistema econômico frente às restrições da flora e da fauna. Inexistia uma preocupação efetiva com os efeitos da poluição sobre o homem, mas apenas com a preservação dos recursos (MILARÉ, 2007, p. 142).

Ocorre que, em consonância com a tendência mundial, o Brasil, aliado aos demais países, também enfrentou uma fase de reflexão sobre a problemática ambiental e as consequências que o desenvolvimento econômico causaria. De fato, conforme ensina Silva (2002, p. 28, grifo do autor), “O problema da *tutela jurídica do meio ambiente* manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano.”. Reconheceu-se, pois, a necessidade de se conferir

---

<sup>2</sup> A Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, no seu artigo 83, revogou expressamente a Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e instituiu o Código Florestal vigente.

um tratamento mais adequado ao ambiente, desta vez ligado à vida e à saúde da população, não somente à preservação da fauna e da flora para o uso econômico.

Sendo assim, como foi visto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, ocorrida em Estocolmo, iniciou uma nova fase em relação à disciplina da questão ambiental em âmbito internacional. Isso porque os países, percebendo a íntima relação entre meio ambiente, saúde humana e desenvolvimento econômico, reuniram-se para estabelecer consensos sobre a matéria, inovando na maneira de perceber o ambiente, em especial porque reconheceram a relação causal existente entre a degradação ambiental e a manutenção da vida e saúde humanas.

A problemática ambiental, portanto, assumiu uma dimensão internacional com a Declaração de Estocolmo, potencializada quando se acentuaram os debates a respeito da destruição da camada de ozônio e do efeito estufa, fenômenos que não se restringem a limites geográficos ou temporais. Além disso, a disciplina alcançou também a preocupação com a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, além de ter causado a passagem da visão econômica dos recursos para uma concepção de indispensabilidade para a manutenção da ordem dos sistemas hídrico e climático mundial (SOUZA, 2000, p. 66-67).

A inspiração para tutela constitucional do meio ambiente, no Brasil, como um bem jurídico autônomo, teve, pois, origem na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, que conferiu máxima valorização à matéria e fez ascender, em nível mundial, a necessidade de preservar o ambiente para garantir o equilíbrio dos ecossistemas e, acima de tudo, assegurar a vida e a saúde humanas. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi o divisor de águas na tutela jurídica da matéria. Estabeleceu, no artigo 225, *caput*, o meio ambiente como um direito de titularidade difusa e, para defendê-lo, cominou a todos – coletividade e Poder Público – a obrigação de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). A tutela ambiental, com isso, tornou-se objeto de proteção constitucional, deixando de ser mero fundamento para a regulação do direito privado – propriedade e direito de vizinhança –, recebendo a autonomia jurídica devida.

Comentando o progresso do Brasil ao constitucionalizar o meio ambiente em 1988, Magalhães (2002, p. 55-56) aduz:

O tratamento dado ao meio ambiente, na atual Constituição, colocou o Brasil na linha de frente, junto aos países mais adiantados do mundo. Em nenhuma outra Constituição estrangeira a matéria foi tratada com tamanha atenção. Com efeito, a nossa carta magna trouxe mudanças profundas e de grande repercussão política, ecológica, social e econômica. O direito a um ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser um direito de todos, cabendo ao Poder Público e à coletividade a obrigação de defendê-lo e preservá-lo. Para tanto, importantes instrumentos foram concedidos para assegurar a efetividade desse direito. Além disso, ecossistemas representativos foram considerados patrimônio nacional, o que assegura a sua necessária preservação.

A constitucionalização do direito ao ambiente equilibrado, em 1988, sistematizou sobremaneira a matéria, consolidando, por consequência, instrumentos de tutela que, inclusive, já possuíam previsão legal. Também conferiu à coletividade e, sobretudo, ao Poder Público, o dever de preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). Tal dever de natureza pública, atribuído ao Estado, permitiu que a tutela ambiental se apresentasse como direito público, possibilitando ações diretas no sentido de conferir-lhe máxima efetividade, ultrapassando a esfera do direito privado.

Percebe-se, portanto, que a constitucionalização do meio ambiente no Brasil, ocorrida em 1988, caracterizou avanço inigualável no tratamento jurídico do bem ambiental, reconhecido como direito autônomo – tanto que foi capitulado em espaço próprio no texto constitucional –, sendo-lhe outorgados e consolidados, para a efetiva proteção, instrumentos judiciais e administrativos, como a ação civil pública, a ação popular e os espaços territoriais especialmente protegidos (BRASIL, 1988).

O notável progresso do texto constitucional na regulação do direito ao ambiente equilibrado, matéria presente em inúmeros dispositivos da Constituição, gerou, em última análise, considerações da doutrina acerca da natureza jurídica deste direito, considerado por muitos um direito fundamental e, portanto, cláusula pétrea, assunto desenvolvido no próximo tópico. É o que se procurará desvendar a seguir.

### 2.3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE: A QUESTÃO DA FUNDAMENTALIDADE MATERIAL DO DIREITO AO AMBIENTE EQUILIBRADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O meio ambiente, sob o ponto de vista social e político, tornou-se objeto de larga preocupação a partir da década de 70, considerando a íntima relação com

as demandas do desenvolvimento econômico, cujas consequências seriam ainda mais perversas ao homem, caso não se compreendesse a função essencial desempenhada pelo equilíbrio ambiental na vida, saúde e qualidade de vida humanas.

Assistiu-se, a partir do reconhecimento em nível internacional da natureza essencial do ambiente, a um processo de constitucionalização de tal matéria, fenômeno ocorrido no Brasil em 1988. Tamanha foi a importância dada ao meio ambiente pela sociedade e pelo Direito, nessa fase, que se iniciaram os debates para definir se tal direito possuía, ou não, natureza fundamental, embora não esteja expresso no catálogo do artigo 5.º da Constituição Federal de 1988. Sendo o cerne do presente trabalho o estudo do novo regramento jurídico das áreas de preservação permanente à luz do princípio da proibição do retrocesso, postulado este ligado essencialmente aos direitos fundamentais, cumpre verificar se, de fato, o direito ao ambiente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, é ou não, um direito fundamental.

A história dos direitos fundamentais ensina que, em uma primeira fase, eles foram estabelecidos como instrumentos de proteção do homem para fazer frente aos arbítrios do poder estatal, sob uma ótica essencialmente individualista, para garantir espaços de autonomia. Conforme leciona Sarlet (2012, p. 46-47),

Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, são o produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês), do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual, em face de seu poder.

Os direitos fundamentais, notadamente os que constituem garantias de oposição do indivíduo frente ao Estado, visando a uma abstenção, consagraram-se no bojo da Revolução Francesa e da Revolução Americana, ao fim do século XVIII, quando se formaram os Estados Modernos. Em razão da função estritamente limitadora com que se fez o regime monárquico na França, clamou-se pela liberdade e autonomia do povo para conduzir a vida e os negócios de acordo com os seus interesses, de forma desvinculada do Estado, pensamento que, como visto, emergiu do ideal liberal-burguês do século XVIII (SARLET, 2012).

A luta pelo reconhecimento desses direitos fundou-se em concepções basicamente jusnaturalistas, ou seja, de que existem direitos pré-positivos, inerentes ao indivíduo na condição de ser humano, por emergirem de sua própria natureza, e que o Estado tem por função assegurar tais garantias fundamentais. O ideal do reconhecimento estatal de direitos naturais teve grande relevância na Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, uma vez que, nestes documentos, foram reconhecidas, ainda que sob uma ótica meramente política, as garantias tidas como naturais ao homem (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 232).

Além do Estado Liberal estabelecido a partir dos movimentos políticos ocorridos nos Estados Unidos e na França, no século XVIII, o liberalismo político de Locke também foi preponderante para romper com o modelo absolutista de Estado, defendendo-se a criação de limites materiais à soberania estatal, inspirado nos direitos naturais, constituindo-se, portanto, uma nova compreensão de Estado e das suas funções perante o coletivo (MARTINS NETO, 2003, p. 105-106). De acordo com o autor acima mencionado,

*O liberalismo político de Locke, no âmbito filosófico, e o Estado Liberal que, no plano histórico, se consolida a partir da independência dos Estados Unidos da América e da Revolução Francesa, assinalam uma expressiva ruptura com o formalismo jurídico do padrão absolutista. Apesar da preferência de muitos autores por destacar os seus desvios e os seus deméritos, a verdade é que ambos, sob a luz da doutrina dos *direitos naturais*, realizaram uma façanha de não pouca magnitude, a estruturação de um modelo de Estado Material de Direito que se antecipou em mais de um século à forma constitucional da generalidade das democracias ocidentais do mundo contemporâneo (Alemanha, Espanha, Portugal, Itália, Brasil etc.), com os seus catálogos de direitos fundamentais geralmente conectados a uma cláusula de intangibilidade normativa (MARTINS NETO, 2003, p. 105, grifo do autor).*

Observa-se, pois, que as Revoluções Americana e Francesa, bem como a doutrina filosófica de Locke, exerceram relevante papel de base na construção da teoria clássica dos direitos fundamentais, mormente aqueles relacionados à liberdade e igualdade formal, tendo em vista o reconhecimento expresso, nas declarações respectivas, de direitos considerados inerentes à condição humana. Nesse sentido, segundo Dimoulis e Martins (2007, p. 27), na Declaração de Direitos de Virgínia “[...] foram enunciados direitos tais como a liberdade, a autonomia e a proteção da vida do indivíduo, a igualdade, a propriedade e a livre atividade

econômica, a liberdade de religião e de imprensa, a proteção contra a repressão penal.” Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, por sua vez, “[...] encontram-se o reconhecimento da liberdade, da igualdade, da propriedade, da segurança e da resistência à opressão, da liberdade de religião e do pensamento, garantias contra a repressão penal.” (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 27).

É por este motivo que, sob a ótica clássica, os direitos fundamentais são, por excelência, instrumentos limitadores do poder estatal, conferindo ao indivíduo uma garantia de oposição contra o Estado, objetivando uma postura de abstenção e de não intervenção. Trata-se, em última análise, de “direitos de cunho negativo” (SARLET, 2012, p. 47). Ainda que extremamente dificultoso criar um conceito fechado de direitos fundamentais, dada a sua complexidade, Dimoulis e Martins (2007, p. 54) estabeleceram a seguinte definição, que vale ser destacada:

Direitos fundamentais são direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual.

Todavia, embora o conceito transcrito se filie à perspectiva clássica dos direitos fundamentais, houve uma expansão do rol de tais direitos, sobretudo a partir das insurgências ao modelo de industrialização da produção econômica, responsável por causar, em longa escala, graves desigualdades sociais. O crescimento demográfico ilimitado e as graves consequências sociais geradas pelo processo de industrialização da produção ocasionaram um acentuado fenômeno de desigualdade social, o que, por consequência, fez emergirem novas e complexas demandas sociais, de cunho prestacional (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 233).

Consoante leciona Sarlet (2012, p. 46),

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.

A base teórica das insurgências ao Estado Liberal está na Carta Encíclica *Rerum Novarum*, escrita em 1891 pelo Papa Leão XIII, na qual, embora tenha sido

defendido o direito de propriedade como direito natural e elementar da condição humana, foi narrado o quadro de grave desigualdade social decorrente, entre outros motivos, dos avanços da indústria e do acúmulo de capital em pequenos grupos de direção da atividade econômica. Combatendo o modelo liberalista, defendeu-se a consolidação de direitos decorrentes dos princípios de justiça distributiva em favor da classe operária, opostos aos empregadores, com intervenção do Estado para garantir especial tratamento legal aos explorados nas forças de trabalho (MARTINS NETO, 2003, p. 110).

De acordo com Derani (2001, p. 221),

A revolução industrial modificou sobremaneira as condições para o exercício da liberdade individual. A maquinização da produção fez com que, para uma boa parte da população, definhasse a base material para a afirmação da liberdade. Com isto se perdeu na sociedade um elemento fundamental da teoria clássica dos direitos fundamentais, para não falar do seu pressuposto necessário, o equilíbrio das forças; de tal arte que o automático ajuste de interesses não pôde prosperar.

Como se observa, em decorrência dessas demandas, caracterizadas por possuírem um núcleo essencialmente social, especialmente no tocante ao trabalho nas indústrias, foram reconhecidos novos direitos fundamentais com vistas a atenuar as desigualdades sociais decorrentes da industrialização e dos agravos sociais por ela causados, para permitir o aproveitamento das liberdades fundamentais pelos indivíduos, até então marginalizados pelos graves problemas sociais decorrentes do novo regime de produção econômica.

Trata-se dos direitos sociais a prestações, que, segundo Andrade (2013, p. 85) são “[...] os chamados direitos sociais por excelência, os quais demandam atuação do Poder Público não somente como garante das liberdades fundamentais, mas também como encarregado da justiça social.” A Constituição Mexicana, de 1917, foi a primeira a assegurar um extenso rol de direitos dessa natureza aos seus cidadãos, no mesmo passo da Constituição de Weimar, de 1919, que, em resposta à eclosão de uma forte classe operária revolucionária na Alemanha no fim da Primeira Guerra Mundial, estabeleceu um regime democrático com previsão de direitos fundamentais para apaziguar os ânimos dos grupos radicais (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 32-33).

Com isso, verifica-se, portanto, que, atendendo às lutas e reivindicações sociais, e com o apoio da Carta Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, emergiram, nas

Constituições, os direitos sociais a prestações, no sentido de atribuir-se ao Estado a tarefa de, em postura ativa, garantir aos indivíduos os meios para o exercício das liberdades fundamentais, em condições dignas de vida. Mais do que o dever de proteger os empregados nas relações de trabalho, os direitos sociais também se prestam a apaziguar as desigualdades de oportunidades e as carências materiais dos grupos sociais marginalizados.

Com efeito, segundo Martins Neto (2003, p. 112, grifo do autor),

Sem dúvida, o Estado Social encontra sua identidade essencial na incorporação ao catálogo *jusfundamental* dos chamados *direitos sociais*, que cumprem desde o início três tarefas predominantes. De um lado, eles atuam na contenção da iniquidade nas relações de trabalho, impondo o respeito a certas cláusulas e condições contratuais mínimas; de outro, eles nutrem o crescimento de uma força operária capaz de rivalizar com o capital pela via da liberdade de associação e do direito de greve; por fim, eles mitigam carências humanas elementares através da garantia do acesso a bens e serviços essenciais de outro modo inatingíveis para a população pobre.

No caso específico do Brasil, sem adentrar no mérito das Constituições anteriores – porque não é este o objeto do presente trabalho –, a Constituição Federal de 1988 prescreveu um rol de direitos sociais, no título que diz respeito aos direitos e garantias fundamentais, a comprovar que o constituinte originário reconheceu a fundamentalidade de tais garantias (BRASIL, 1988). Sobre o reconhecimento de direitos sociais na Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, a formação de um Estado Social e Democrático de Direito no caso brasileiro, Sarlet (2012, p. 62) aduz que,

Apesar da ausência de norma expressa no direito constitucional pátrio qualificando a nossa República como um Estado Social e Democrático de Direito (o art. 1º, *caput*, refere apenas os termos democrático e Direito), não restam dúvidas – e nisto parece existir um amplo consenso na doutrina, de que nem por isso o princípio fundamental do Estado social deixou de encontrar guarida em nossa Constituição. Além de outros princípios expressamente positivados no Título I de nossa Carta (como, por exemplo, os da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária etc.), tal circunstância se manifesta particularmente pela previsão de uma grande quantidade de direitos fundamentais sociais, que, além do rol dos direitos dos trabalhadores (arts. 7º a 11 da CF), inclui diversos direitos a prestações sociais por parte do Estado (arts. 6º e outros dispersos no texto constitucional).

Assim, deve-se destacar que, embora o Estado brasileiro tenha adotado o modelo capitalista como regime de produção – em razão do reconhecimento dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e dos princípios da ordem econômica previstos no artigo 170 –, impossível compará-lo com o regime dos demais Estados capitalistas, uma vez que “A Constituição reelabora e dá contornos próprios ao capitalismo que declara, desenhando-o na forma de ‘capitalismo social’, estruturado na Carta Magna sobretudo nos seus artigos 5º e 170.” (DERANI, 2001, p. 34).

O processo de reconhecimento de direitos fundamentais, todavia, não se encerrou com as garantias de cunho social, abrangendo novas imunidades. Fala-se, atualmente, da existência de gerações ou dimensões de direitos fundamentais, cada qual correspondente a fases históricas de implementação dessas garantias, com base no lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade (SARLET, 2012, p. 55).

Como foi visto, as garantias de primeira dimensão dizem respeito aos direitos civis e políticos, considerados os direitos fundamentais por excelência. Trata-se de direitos de oposição, de cunho negativo, voltados contra o Estado na acepção individualista, que impedem a intervenção na vida e propriedade privadas e, assim, asseguram espaços de autonomia. Os direitos de segunda dimensão, por outro lado, também explanados, são as garantias sociais reconhecidas em âmbito constitucional para inibir a exploração dos trabalhadores nas relações de produção e garantir o suprimento de carências materiais de grupos vulneráveis (SARLET, 2012).

Está-se a reconhecer, porém, a existência de uma terceira dimensão de direitos fundamentais, que se aliam à meta de fraternidade da Revolução Francesa. São direitos que se caracterizam pela titularidade marcadamente difusa ou coletiva, a proteger coletividades e grupos (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 234). Tais garantias coincidem “[...] com o direito ao meio ambiente, com os direitos dos consumidores e com os direitos de solidariedade que exprimem valores comuns e deveres de mútuo respeito entre países e grupos sociais (direito ao desenvolvimento econômico e à paz).” (DIMOULIS; MARTINS, 2007, p. 72).

Quanto aos direitos fundamentais de terceira dimensão, relevante referir o posicionamento de Sarlet (2012, p. 48) sobre os traços especiais dessas garantias:

Os direitos fundamentais da terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como

seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. [...] Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação.

Constata-se, pois, que os direitos fundamentais de terceira dimensão têm por titulares coletividades determinadas ou até mesmo indeterminadas, e se prestam à proteção de demandas que superam os interesses individuais humanos, isto é, que atingem e beneficiam o homem na sua coletividade. Entre as garantias mais citadas nessa categoria, encontra-se o direito ao meio ambiente, já que a sua tutela é capaz de beneficiar a todas as coletividades indistintamente, considerando que todos os seres humanos vivem e relacionam-se em um mesmo meio.

As demandas que deram ensejo à efetivação de direitos fundamentais da terceira dimensão estão historicamente posicionadas no Século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial e com a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, responsável por reconhecer, em plano internacional, valores humanitários que dizem respeito ao homem como ser coletivo. Após a contemplação da proteção do meio ambiente como um direito de solidariedade, outras garantias dessa natureza passaram a ser asseguradas, surgindo uma categoria específica relacionada ao ideal revolucionário de fraternidade (ALONSO JR., 2006, p. 28-29).

Importante destacar a lição de Dimoulis e Martins (2007, p. 72) sobre a nota distintiva da tutela jurídica dos direitos de solidariedade:

Os titulares desses novos direitos coletivos continuam sendo pessoas físicas ou jurídicas, mas seu exercício não é sempre individual ainda que conjunto, como ocorre com os direitos coletivos clássicos. Assim, por exemplo, o consumidor é defendido por associações ou autoridades do Estado enquanto categoria sem referência a pessoas concretas. O mesmo acontece com o meio ambiente, cuja qualidade e preservação constitui direito de todos, mas pode ser tutelada somente de forma coletiva (por exemplo, o saneamento de um rio) e seu exercício não depende da vontade do indivíduo. Ninguém possui uma “fatia” da natureza para poder dela usufruir. Todos, ao mesmo tempo, têm o direito e a obrigação de cuidar de sua preservação para que todos, incluindo nesse termo as futuras gerações, possam usufruir da “sadia qualidade de vida” (art. 225 da CF).

Todavia, a questão não é tão simples quanto aparenta. Limitado o objeto do presente trabalho à problemática do direito ao meio ambiente, deve-se ressaltar que, no caso brasileiro, tal garantia tem previsão no artigo 225 da Constituição

Federal, em título que trata da ordem social, desvinculando-se, portanto, do título específico que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988). Nessa hipótese, por uma análise meramente estrutural do texto constitucional, poder-se-ia referir que o direito ao meio ambiente equilibrado não é um direito fundamental. Ocorre que, conforme se verá, há quem defenda que a nota distintiva da fundamentalidade de um direito não está adstrita especificamente à sua positivação constitucional ou posição topológica na Lei Fundamental.

Questiona-se, assim, se certos direitos, conquanto não constem no rol de garantias do artigo 5.º ou no restante do texto constitucional, poderiam ser considerados como fundamentais pelo critério da fundamentalidade material, no sentido de ser aberto o catálogo expresso para abranger tantas quantas forem as garantias indispensáveis e, pois, de necessária proteção pela Constituição. Importa compreender, a partir desse momento, no que consiste essa nota distintiva de fundamentalidade material e se há aplicabilidade ao direito ao meio ambiente equilibrado.

Segundo Sarlet (2012, p. 75), “A fundamentalidade material [...] decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade.” Ou seja, verifica-se que são fundamentais os direitos que guardam relação de identidade com os valores essenciais afetos à sociedade e ao Estado, sendo possível, segundo o autor, o reconhecimento de fundamentalidade em garantias não previstas no texto constitucional.

Na mesma linha, Canotilho (2003, p. 379) defende que a mera positivação de direitos na Constituição não é bastante para reconhecer-se a fundamentalidade dessas garantias, sendo imprescindível, nesse caso, a ligação a valores estruturais da sociedade e do Estado, que constituem a sua base. A fundamentalidade, para o autor, não se satisfaz apenas com a positivação constitucional, pois, do contrário, não se poderia falar de direitos fundamentais no regime da *common-law*, de tradição não escrita. Portanto, admite a possibilidade de expandir-se a Constituição para reconhecer a existência de direitos materialmente fundamentais, ainda que não formalmente constitucionalizados.

Ainda, Derani (2001, p. 222) menciona que “[...] os direitos fundamentais são normas que necessitam de intenso preenchimento, pois revelam valores sobre os quais inúmeras práticas sociais se assentam e, portanto, a esta espécie de norma

se sujeitam.” Assim, de acordo com a autora, para qualificar-se um direito como fundamental, é preciso que seja ele composto de conteúdo material que reproduza as estruturas básicas e valores essenciais à sociedade e ao Estado, de modo a ser necessariamente objeto de proteção constitucional. Seria possível, também, pois, o reconhecimento de garantias materialmente fundamentais, cuja proteção se faz necessária para atender aos anseios sociais.

Por outro lado, Dimoulis e Martins (2007, p. 54) discordam da posição de que é possível reconhecer a existência de direitos fundamentais com base apenas no conteúdo material que lhes constitui, pois consideram ser imprescindível a força jurídica vinculante conferida pela Constituição para que determinados anseios e valores sejam considerados fundamentais. Havendo a constitucionalização de um direito, passa ele a ostentar a nota distintiva da fundamentalidade, tenha ou não um conteúdo material significativo.

Segundo Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 237), consideram-se, em geral, fundamentais, os direitos que se vinculam e que têm por finalidade direta a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. Entretanto, Canotilho (2003, p. 407) refere que a conexão do princípio da dignidade à base dos direitos fundamentais “expulsa do catálogo material de direitos todos aqueles que não tenham um radical subjetivo, isto é, não pressuponham a ideia-princípio da dignidade da pessoa humana.” Por esse fundamento, segundo o autor acima mencionado, não poderiam ser fundamentais os direitos das coletividades, como os referentes às associações e às organizações sociais, vez que não são inspirados em valores da dignidade humana.

Outrossim, Miranda, J. (2000, p. 10) declara a insuficiência da dignidade da pessoa humana para, por si só, destacar-se como nota distintiva dos direitos fundamentais:

Não excluimos – bem pelo contrário – o apelo ao Direito natural, o apelo ao valor e à dignidade da pessoa humana, a direitos derivados da natureza do homem ou da natureza do Direito. Mas esse apelo não basta para dilucidar a problemática constitucional dos direitos fundamentais, porquanto o âmbito destes direitos vai muito para lá da fundamentação própria do Direito natural. Quer no século XIX quer, sobretudo, no século XX os direitos tidos como fundamentais são tão latos e numerosos que não poderiam entroncar (ou entroncar directamente) todos na natureza e na dignidade da pessoa.

Portanto, é possível verificar que a fundamentalidade material de um direito guarda relação com a proteção que se deve dispensar aos valores sociais mais preciosos e às estruturas básicas do Estado, diante da real importância dessas expressões dentro de uma soberania. Tal noção de fundamentalidade, veja-se, não está ligada tão somente à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, pois, como referiu Canotilho (2003), certos direitos de natureza coletiva, como os das organizações sindicais, não poderiam ser tratados como fundamentais, ainda que expressos no catálogo constitucional de garantias.

E, sendo os direitos fundamentais expressões dos valores essenciais da sociedade e da aplicação do princípio da dignidade humana, há que se reconhecer a existência de tantos outros materialmente fundamentais, ainda que não expressos na Constituição ou que estejam deslocados no texto, desde que evidenciada a nota da essencialidade dessas figuras no cenário social. Sarlet (2012, p. 75), defendendo a abertura da Constituição Federal de 1988 para a recepção de outros direitos fundamentais, menciona que,

Inobstante não necessariamente ligada à fundamentalidade formal, é por intermédio do direito constitucional positivo (art. 5º, § 2º, da CF) que a noção de fundamentalidade material permite a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da Constituição formal, ainda que possa controverter-se a respeito da extensão do regime da fundamentalidade formal a estes direitos apenas materialmente fundamentais [...].

Na mesma linha, Canotilho (2003, p. 403, grifo do autor) defende a existência de direitos materialmente fundamentais, baseando-se no artigo 16.º da Constituição Portuguesa que, similarmente ao artigo 5.º, § 2.º, da Constituição Brasileira de 1988, confere abertura para a recepção de outros direitos:

Os direitos consagrados e reconhecidos pela constituição designam-se, por vezes, **direitos fundamentais formalmente constitucionais**, porque eles são enunciados e protegidos por normas com valor constitucional formal (normas que têm a forma constitucional). A Constituição admite (cfr. art. 16.º), porém, outros direitos fundamentais constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. Em virtude de as normas que os reconhecem e protegem não terem a forma constitucional, estes direitos são chamados **direitos materialmente fundamentais**. Por outro lado, trata-se de uma norma de *fattispecie* aberta, de forma a abranger, para além das positivizações concretas, todas as possibilidades de direitos que se propõem no horizonte da acção humana. Daí que os autores se refiram também aqui ao *princípio da não identificação* ou da *cláusula aberta*.

Vale destacar que, segundo Miranda, J. (2000, p. 12), por extrapolarem as garantias fundamentais formais expressamente positivadas no texto constitucional, os direitos apenas materialmente fundamentais também transcendem os desejos do constituinte, uma vez que geram a abertura da Constituição para receber tantos direitos fundamentais quantos necessários a uma determinada ordem social, independentemente das opções do poder político.

Compreendida, portanto, a existência de direitos ligados ao critério da fundamentalidade material na Constituição de 1988, com base na cláusula aberta instituída pelo artigo 5.º, § 2.º, deve-se perquirir se o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no artigo 225, compõe esse núcleo de garantias fundamentais materiais, de modo a ser-lhe outorgada a proteção constitucional tal qual como conferida aos direitos formalmente fundamentais.

De fato, como foi visto anteriormente acerca da questão ambiental, com a industrialização da produção econômica e com o aumento da população urbana, graves problemas de ordem ambiental surgiram, comprometendo irremediavelmente a saúde humana e, inclusive, pondo em risco a vida humana na Terra. De acordo com Capra (1992, p. 21), “A superpopulação e a tecnologia industrial têm contribuído de várias maneiras para uma grave deterioração do meio ambiente natural, do qual dependemos completamente.”

Mais recentemente, os investimentos massivos em armas nucleares e em energia nuclear vêm assombrando os rumos do planeta, pois, muito além dos graves riscos decorrentes da poluição atmosférica e hídrica por materiais radioativos expostos no ambiente, surge a ameaça de guerra nuclear como fator de eliminação em massa da vida na Terra, dado o seu incomparável potencial destrutivo (CAPRA, 1992, p. 20).

O perigo de destruição da vida na Terra, inicialmente, fez surgir uma série de movimentos ambientalistas responsáveis por incutir a reflexão social e política sobre a importância de preservar condições ambientais satisfatórias para o homem. Tal como já referido neste trabalho, esses protestos, aliados ao aumento dos danos causados pela poluição, conquistaram abertura política internacional para o debate sobre o assunto, realizando-se, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, da qual foi criada a Declaração sobre o Ambiente Humano. Em última análise, a Conferência reconhece o meio ambiente

como direito humano fundamental e, portanto, objeto de tutela constitucional, o que ocorreu no Brasil em 1988.

Em virtude do papel essencial que o direito ao meio ambiente equilibrado desempenha na vida humana, estabelecendo limites ao desenvolvimento econômico e, sobretudo, possibilitando a tutela efetiva pelos instrumentos jurídicos no caso de danos ou ameaças à preservação ambiental, vem sendo reconhecida, na atualidade, a fundamentalidade material de tal garantia, por constituir um dos valores essenciais resguardados pela sociedade e pelo Estado, condição para o exercício das demais liberdades fundamentais.

Com efeito, Alonso Jr. (2006, p. 41) refere que,

[...] antes mesmo de perquirir da inserção do direito ao meio ambiente na classificação de direito fundamental pela via formal, com reconhecimento expresse (art. 5.º da CF), nos é dado constatar que, diante de seu conteúdo, no aspecto material ele deve ser considerado como tal, pois essencial à sadia qualidade de vida, conforme prevê o art. 225 da CF, que concretiza normativamente este valor (ambiente sadio), com nítida e íntima ligação com outros direitos tão importantes quanto a dignidade humana, a vida, a cidadania e a saúde.

Miranda, J. (2000, p. 538), por sua vez, considera inexistir um direito único e singular ao meio ambiente equilibrado, aduzindo, porém, que a temática se reflete no âmbito dos direitos fundamentais, ora como direito de liberdade – no sentido de exigir-se um não fazer para conservar a biodiversidade –, ora como direito social, econômico e cultural, para demandar prestações positivas que impliquem a garantia de condições satisfatórias para a vida humana. Conclui o autor que, “Com esta estrutura bifronte, os direitos atinentes ao ambiente ficam sujeitos ora ao regime dos direitos, liberdades e garantias (art. 17.º), ora ao dos direitos econômicos, sociais e culturais.” (2000, p. 542).

Ainda, consoante menciona Derani (2001, p. 223-224, grifo do autor), o direito ao meio ambiente equilibrado integra o rol dos direitos fundamentais, ainda que deslocado geograficamente no texto constitucional, porquanto tem por efeito direto possibilitar, através da qualidade de vida, meios adequados para o desempenho dos potenciais humanos:

Sucintamente, afirmo que *direitos fundamentais representam condições necessárias à efetivação da liberdade real* (em oposição à liberdade formal). Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, porque é uma prerrogativa prevista constitucionalmente,

cuja realização envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo não só a sua consolidação no mundo da vida como trazendo em decorrência disto, uma melhora das condições de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como uma ordem social livre.

Corroborando a fundamentalidade material do direito ao meio ambiente e categorizando-o na terceira dimensão, Sarlet (2012, p. 67) relata que,

No que concerne aos direitos das duas primeiras dimensões, não se encontram dificuldades para a confirmação desta hipótese, bastando uma simples leitura superficial dos dispositivos integrantes do catálogo, que acolheu tanto os direitos tradicionais da vida, liberdade e propriedade, quanto o princípio da igualdade e os direitos e garantias políticos, consagrando, por igual, os direitos sociais da segunda dimensão. Já no que diz com os direitos da terceira e da quarta dimensões, há que ter mais cautela. Certo é que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) pode ser enquadrado nesta categoria (direito da terceira dimensão), em que pese sua localização no texto, fora do título dos direitos fundamentais.

Portanto, vê-se que, a despeito de posições contrárias, o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental, visto ser essencial à sadia qualidade de vida e ao desempenho das potencialidades humanas. Está conectado, em última análise, ao direito fundamental à vida, valor supremo da ordem social, e ao direito à saúde, já que sua inobservância tem por efeito imediato o surgimento de doenças diversas. É, entretanto, autônomo em relação aos demais direitos fundamentais, recebendo tratamento constitucional próprio, com instrumentos singulares de tutela.

De qualquer forma, é inquestionável que o ambiente sadio é condição inexorável para o exercício dos demais direitos fundamentais, dependentes que são de adequadas circunstâncias climáticas, da manutenção da biodiversidade e da garantia dos processos ecológicos essenciais. Desempenhando a primordial função de garantir a sobrevivência humana e das demais formas de vida na Terra, o direito ao meio ambiente limita as perversões do capitalismo, buscando estabelecer um regime de desenvolvimento sustentável, e impõe deveres ambientais à coletividade e ao Estado, a fim de preservar condições dignas de vida para as presentes e futuras gerações. Evidente, pois, a sua fundamentalidade.

### **3 DIREITO FLORESTAL BRASILEIRO: O REGIME LEGAL DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 4.771/65 E NA LEI N.º 12.651/12**

Como foi visto, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo, estabeleceu-se, em nível internacional, uma nova compreensão social e jurídica do meio ambiente, mormente nas suas relações com a saúde e qualidade de vida humana. Foi ele reconhecido como um direito humano fundamental, vindo a constar no bojo das Constituições modernas e, no Brasil, em 1988.

Por outro lado, em momento anterior ao referido movimento, o Brasil já dispunha de legislação infraconstitucional regulando o uso dos recursos naturais e delimitando áreas de proteção, tendo em vista, porém, a manutenção do uso econômico de tais elementos, e não a proteção do meio ambiente como um direito autônomo, o que só veio a ocorrer após a Conferência de Estocolmo.

Entre as leis anteriores ao tratamento constitucional do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, destaca-se a Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Código Florestal brasileiro. Objetivando atualizar a legislação ambiental, o Congresso Nacional, conforme se verá, aprovou projeto de lei de um novo código, revogando integralmente a Lei n.º 4.771 e estabelecendo, a partir da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, novo regramento.

O Ministério Público Federal, por sua vez, com a finalidade de buscar a declaração de inconstitucionalidade de vários dispositivos da Lei n.º 12.651/12, ajuizou três ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (TEIXEIRA, 2014, p. 49). Entre as referidas demandas, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4903, que ataca vários dispositivos relativos estritamente ao novo regime das áreas de preservação permanente por violação do direito fundamental ao meio ambiente e do princípio da proibição ao retrocesso, conforme defende o Ministério Público Federal (BRASIL, 2013).

Diante disso, neste capítulo, em um primeiro momento, serão detalhados os eventos da reforma do Código Florestal, em especial a dinâmica dos interesses defendidos pelos ruralistas e ambientalistas representados no Congresso Nacional, assim como a visão da mídia televisiva sobre tais acontecimentos. Posteriormente, serão delineados os regimes jurídicos das áreas de preservação permanente na Lei n.º 4.771/65 e na Lei n.º 12.651/12, enfatizando-se as alterações ocorridas no

tratamento legal de tais áreas protegidas, a fim de viabilizar, no último capítulo, a identificação de eventuais retrocessos, propósito deste trabalho.

### 3.1 A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: O CONFLITO DE INTERESSES ENTRE OS RURALISTAS E OS AMBIENTALISTAS, EMBATES POLÍTICOS NO CONGRESSO NACIONAL, O MOVIMENTO SOCIAL CONTRA A REFORMA E O TRATAMENTO DADO PELA MÍDIA AO ASSUNTO

Sob o ponto de vista produtivo, a agricultura brasileira obtém destaque internacional por conta de seus elevados índices de safra e da extensa pecuária, responsáveis não só pelo suprimento das necessidades internas, mas também por grande parte das exportações de alimentos. De acordo a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Academia Brasileira de Ciências (2012a, p. 62), em grupo de trabalho para o estudo dos efeitos das propostas do novo Código Florestal,

[...] graças à pesquisa agropecuária brasileira e à atividade empreendedora dos agricultores, o Brasil ocupa o primeiro lugar na exportação do complexo soja; possui o maior rebanho bovino comercial do mundo; é o maior exportador de café, açúcar, suco de laranja e carne bovina, ocupando posição de destaque em diversas outras cadeias produtivas. É ainda um dos maiores produtores mundiais de biocombustíveis.

Não bastando a já extensa agropecuária resultante da amplitude do território brasileiro, das riquezas naturais disponíveis e da atividade empreendedora, identifica-se que “[...] a tendência da agropecuária brasileira tem sido de crescimento sistemático da produção, principalmente em decorrência de ganhos de produtividade.” (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA; ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2012a, p. 57). Verifica-se, portanto, que a agropecuária brasileira segue um fluxo crescente de aumento da produtividade, destacando-se como atividade econômica lucrativa.

Em oposição ao contínuo crescimento da agropecuária no Brasil, em razão dos efeitos negativos sobre o meio ambiente, estrutura-se, paralelamente à classe dos empreendedores ruralistas, um grupo significativo de ambientalistas que atua contra o avanço das atividades predatórias dos recursos naturais (MIRANDA, L., 2011, p. 104-105). Tal contexto gerou, em última análise, um conflito vertiginoso de interesses entre os grandes empreendedores do agronegócio e os defensores do

meio ambiente, conflito não apenas ideológico, mas conduzido ao Congresso Nacional por conta do procedimento de alteração do Código Florestal.

Nesse sentido, em relação à legislação florestal a nível nacional, o Brasil dispunha, desde 1934, de um Código Florestal, posteriormente substituído em 1965 e, após, em 2012. O primeiro deles, instituído pelo Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934, previa florestas protetoras, as quais tinham as seguintes funções (BRASIL, 1934):

- [...] a) conservar o regimen das aguas; (Vide Decreto n.º 44.890, de 1958)
- b) evitar a erosão das terras pela acção dos agentes naturaes; (Vide Decreto n.º 44.890, de 1958)
- c) fixar dunas;
- d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessario pelas autoridades militares; (Vide Decreto n.º 44.890, de 1958)
- e) assegurar condições de salubridade publica; (Vide Decreto n.º 44.890, de 1958)
- f) proteger sitios que por sua belleza mereçam ser conservados; (Vide Decreto n.º 44.890, de 1958)
- g) asilar especimens raros de fauna indigena. (Vide Decreto n.º 44.890, de 1958).

Com as dificuldades de aplicação do Decreto n.º 23.793/34, substituiu-se tal regramento, em 15 de setembro de 1965, pela Lei n.º 4.771. O novo diploma, diferentemente do anterior – que previa florestas protetoras declaradas por ato administrativo –, constituiu áreas de preservação permanente, por conta de suas funções, independente de ato declaratório (GOUVÊA, 2013, p. 67-68).

A respeito das reformas ocorridas no Código Florestal de 1965, destaca o relatório da Comissão Especial do Código Florestal (BRASIL, 2010, p. 238):

Ao longo dos quase 45 anos de sua existência, várias foram as leis que introduziram modificações no Código: Leis n.º 5.106/66, n.º 5.868/72, n.º 7.511/86, n.º 7.803/89, n.º 7.875/89, n.º 9.605/98, n.º 9.985/00, n.º 11.284/06, n.º 11.428/06 e n.º 11.934/09. Destas destacamos as Leis n.º 7.511/86 e n.º 7.803/89 que alteraram dispositivos relacionados às Áreas de Preservação Permanente - APP. Outras importantes alterações foram, também, incorporadas ao Código Florestal, pela MP n.º 2.166-67, de 2001, que se encontra vigente por força do art. 2º da Emenda Constitucional n.º 32, de 11-09-2001. Medida Provisória que, entre outros, alterou substancialmente o instituto da Reserva Legal.

Por sua vez, o Código Florestal instituído pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, adveio da aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei n.º 1.876/99, de autoria de Sérgio Carvalho (PSDB-RN), acirrando-se as discussões em

2011 diante de relatório apresentado por Aldo Rebelo (PCdoB-SP) em Comissão Especial criada para tratar do assunto (MIRANDA, L., 2011, p. 100).

O Projeto de Lei n.º 1.876/99, que visava à revisão do Código Florestal, tramitou no Poder Legislativo desde 1999 até 2012 e gerou grande polêmica em razão dos intensos conflitos entre produtores rurais e ambientalistas, refletindo não apenas na regulação do uso dos recursos naturais, mas também no mercado econômico brasileiro, afinal, “A análise da estrutura produtiva do país revela que a principal ocupação do solo é a pecuária com 18,6 % do território brasileiro (158,8 milhões de ha).” (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA; ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2012a, p. 50).

Além disso, a revisão do Código Florestal se fez necessária para enfrentar os problemas advindos da expansividade territorial da produção agrícola no País e do desrespeito à lei então vigente, uma vez que, conforme a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Academia Brasileira de Ciências (2012a, p. 58),

Mesmo considerando os ganhos de produtividade ao longo das últimas [sic] décadas [...], o Brasil foi um dos poucos países do mundo a aumentar suas áreas agrícolas, estimadas em cerca de 278 milhões de hectares ou 27,1% de seu território. Segundo Sparovek et al. (2010), desse montante, cerca de 61 milhões de hectares com baixa e média produtividade agrícola poderiam ser usados na produção intensiva de alimentos. Do total geral, pelo menos 83 milhões de hectares estariam em situação de não conformidade com o Código Florestal e deveriam ser recuperados.

No Congresso Nacional, a dinamização dos conflitos ocorreu em torno dos citados grupos, cada qual a defender os seus objetivos. De acordo com os ambientalistas, desde o descobrimento do Brasil, os interesses ruralistas recebem primazia porque, em tese, atendem aos anseios do progresso social e econômico, até por conta da visão efêmera da indispensabilidade de manutenção de um direito ao meio ambiente equilibrado (ROCHA, 2013, p. 181). Isso teria refletido na aprovação do novo texto do Código Florestal brasileiro, que “[...] representou, insofismavelmente, uma vitória da bancada ruralista representante da classe que há cinco séculos comanda os destinos de nosso país.” (FIGUEIREDO, 2013, p. 33).

Nesse sentido, demonstrando a cultura histórica brasileira de devastação das florestas e da visão do meio ambiente como um empecilho ao progresso nacional, detalha Rocha (2013, p. 183):

Desde o advento da primeira Lei de Terras do Brasil, a Lei 601/1850, que foi o primeiro marco legal a regulamentar o acesso a terra, apresentando parcos aspectos relacionados à gestão ambiental, a legislação sempre teve como enfoque a privatização das terras públicas aos particulares que demonstrassem a posse através da denominada “cultura efetiva”, aplicada sobre a “terra nua”, que a grosso modo sempre foi compreendida no binômio derrubada da floresta para plantação de grãos ou pasto, ainda que posteriormente a questão ambiental tenha influenciado a compreensão da função socioambiental do exercício do direito de propriedade.

Do mesmo modo, Luz (2012, p. 57), em análise dos efeitos causados ao meio ambiente pela imigração italiana à serra do Rio Grande do Sul, adverte que, embora desenvolvida, a região sofreu devastações até hoje perceptíveis, devendo a juventude reconhecer as falhas ocorridas no passado e praticar ações sustentáveis. Portanto, diante da citada cultura de progresso e desenvolvimento pela devastação das matas e pela conseqüente implantação da produção agrícola e pecuária, historicamente construída desde a época do descobrimento, vê-se que o debate acerca do Código Florestal “[...] pode possuir suas origens na colonização e em práticas culturais dos agricultores decorrentes deste processo histórico, quando se incentivava a devastação.” (LUZ, 2012, p. 57).

Os ruralistas, por outro lado, afirmam que o robustecimento da legislação protetiva do meio ambiente causa prejuízos ao desenvolvimento da economia, obstaculizando o crescimento (MIRANDA, L., 2011, p. 103). Referem defender, entre outras bandeiras, a agricultura familiar e os pequenos agricultores (BRASIL, 2010, p. 5). Na visão de Pereira (2013, p. 30), porém, a união da classe ruralista com os setores menos desenvolvidos ocorreu “[...] para aumentar a expressividade da classe agrária e, assim, seu poder político.” Isso porque a agricultura familiar ainda é responsável pela maior parte da produção de alimentos no país, contribuindo com, aproximadamente, 70% dos gêneros alimentícios consumidos (BRASIL, 2015).

Nessa perspectiva, considerando os interesses opostos, o conflito sobre o Projeto de Lei n.º 1.876/99 mostrou-se extremamente polêmico. Conforme revela Pereira (2013, p. 12), o tema “[...] foi caracterizado por alguns como um dos maiores debates desde a Assembleia Constituinte. [...] Além disso, há relatos que afirmam ter sido esta a questão que mais ocupou a Presidência da República no mandato de Dilma Rousseff.”

Além do Projeto de Lei n.º 1.876/99, foram apresentadas outras onze propostas visando à revisão do Código Florestal, motivo pelo qual foi criada, a partir de dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em setembro de

2009, comissão especial para tratar do tema em pauta, sendo o relator o Deputado Federal Aldo Rebelo (LORENZETTI, 2012, p. 17).

Acerca da comissão então criada, Pereira (2013, p. 67) adverte que a ação constituiu manobra da Frente Parlamentar da Agropecuária para que fosse possível, na composição do grupo, a predominância de parlamentares da bancada ruralista, de modo a fazer prevalecer os seus interesses, já que o Poder Executivo estava atendendo, na época, aos interesses dos ambientalistas, por meio de medidas provisórias. Conforme estava previsto, a comissão “[...] dividiu-se entre posicionamentos ruralistas (22), ambientalistas (7), representantes da agricultura familiar (4) e neutros (2).” (PEREIRA, 2013, p. 68).

Diante do predomínio dos interesses dos ruralistas na comissão especial criada na Câmara dos Deputados, tornou-se possível o controle do Projeto de Lei n.º 1.876/99 para que fossem atendidos os pleitos dos grandes empreendedores do agronegócio, em detrimento dos anseios dos representantes ambientalistas. Ao final dos trabalhos da comissão, o parecer, dedicado aos agricultores brasileiros, visivelmente defendeu o desenvolvimento do agronegócio ao destacar que “A ampliação da produção brasileira requer, além dos ganhos de produtividade, disponibilidade de terras e infraestrutura.” (BRASIL, 2010, p. 19).

Ainda, de acordo com o parecer acima citado,

A maior ameaça ao grande produtor é a elevação de custos de produção imposta pela legislação ambiental e florestal na realização de obras, contratação de escritórios de advocacia e renúncia de áreas destinadas à produção. Ao fim e ao cabo, a legislação ambiental funciona como uma verdadeira sobrecarga tributária, elevando o custo final do produto, já oprimido pelo peso da infraestrutura precária e das barreiras não tarifárias cobradas pelos importadores (BRASIL, 2010, p. 6).

De modo evidente, verifica-se, a partir do relatório de Aldo Rebelo, que se conferiu total primazia aos interesses dos grandes agricultores brasileiros, em detrimento dos ambientalistas, que buscavam avanços na proteção ambiental a partir da atualização do Código Florestal. Consoante expõe Pereira (2013, p. 13),

O parecer, significativamente, foi dedicado aos agricultores brasileiros. Em face à tradicional associação de agricultura com latifúndio e retrocesso, Rebelo foi no mínimo corajoso ao fazer essa dedicatória. A distinção que o deputado tentara fazer, entre agricultores e donos de propriedade agrícolas, entre trabalhadores e pequenos proprietários rurais, de um lado, e ruralistas ou grandes proprietários de terra de outro, não foi bem recebida ou entendida.

Assim, com a grande maioria parlamentar na defesa dos ruralistas, “No âmbito da Câmara dos Deputados, no dia 24 de maio de 2011, foi aprovado por 410 votos a favor, 63 contra e uma abstenção, a redação final do Projeto de Lei do novo Código Florestal.” (LORENZETTI, 2012, p. 17). Em seguida, no Senado Federal, o Projeto de Lei n.º 1.876/99 recebeu um substitutivo, que, retornando à Câmara dos Deputados, foi aprovado com ressalvas (LUZ, 2012, p. 14).

Todavia, a aprovação do novo texto do Código Florestal não agradou aos ambientalistas, que intensificaram os protestos, a partir de suas lideranças, contra a reforma. Na realidade, desde as votações do Projeto de Lei n.º 1.876/99 havia protestos contra as visíveis articulações da bancada ruralista na Câmara dos Deputados para dar corpo ao Código Florestal de acordo com os seus interesses. As manifestações públicas, porém, não receberam o acompanhamento devido da mídia. No Jornal Nacional, por exemplo, os protestos contaram somente com uma reportagem (TEIXEIRA, 2014, p. 117).

Com a aprovação do Projeto de Lei n.º 1.876/99, as manifestações direcionaram-se para exigir da Presidência da República o veto ao texto aprovado. Nessa linha, Teixeira (2014, p. 48) refere que “A campanha da sociedade civil chamada de ‘Veta, Dilma’ tomou as ruas por um tema que há mais de dez anos tramitava no Congresso, mas que nunca teve tanta atenção.” Quanto ao movimento de incentivo ao veto do Projeto de Lei n.º 1.876/99, destaca-se a seguinte imagem:

Figura 1 – Manifestação a favor do veto ao Projeto de Lei n.º 1.876/99



Fonte: Barbosa (2012)

Ainda, lembra-se que, conforme Lorenzetti (2012, p. 72),

Em relação ao conteúdo das campanhas, o uso do slogan 'Veta, Dilma!' indica o descrédito em relação às instâncias do legislativo, pois a campanha direcionada à presidência iniciou antes de o Projeto de Lei seguir para o executivo. Ou seja, o movimento ambiental já não estava mais direcionando o conteúdo de sua campanha ao legislativo, mesmo com o Projeto em tramitação neste âmbito.

Além de parcela da sociedade, outras instituições e autoridades foram desfavoráveis ao novo tratamento do Código Florestal à vegetação brasileira, tais como organizações não governamentais, ex-ministros e ambientalistas. Segundo eles, a sanção presidencial ao Projeto de Lei n.º 1.876/99 diminuiria os padrões de proteção ambiental, ocasionando grave retrocesso (MIRANDA, L., 2011, p. 103).

Algumas dessas entidades, alicerçadas com movimentos sociais de apoio e com a sociedade, promoveram protestos contra a aprovação do novo texto do Código Florestal, reivindicando o veto presidencial. Para tanto, Lorenzetti (2012, p. 72-75), ao descrever o movimento em Porto Alegre/RS, relata terem sido utilizados, entre outros recursos, cartazes e colagens, como mostram as imagens:

Figura 2 – Imagens do movimento “Veta, Dilma!” em Porto Alegre/RS



Fonte: Lorenzetti (2012)

A mídia também acompanhou a tramitação do Projeto de Lei n.º 1.876/99, transmitindo os principais acontecimentos sobre a revisão do Código Florestal, embora sob o enfoque político. Miranda, L. (2011, p. 105), analisando o conteúdo das notícias e a pauta jornalística, condena os meios de comunicação por desviarem as atenções do público com a transmissão privilegiada de outras matérias:

Os meios de comunicação por vezes atuaram no cenário político brasileiro no sentido de validar determinados discursos proferidos de lugares sociais dominantes. Por meio do “novo” Código Florestal esses mesmos meios de comunicação assumiram a postura denunciadora, mas nem por isso, contrária à proposta de reforma do código vigente, colocando-se em meio às tensões como instrumentos de interpelação dos diferentes discursos, e também como instrumentos de descaracterização e desmobilização da crítica ao “novo” Código Florestal, através do desvio do foco para a atuação política do atual governo, como denunciais [sic] de corrupção.

Por outro lado, defendendo a abordagem pelos meios de comunicação do Estado do Rio Grande do Sul, Lorenzetti (2012, p. 81) refere que o processo de revisão do Código Florestal, na mídia local, recebeu a abertura para o debate entre os diversos segmentos envolvidos, permitindo a compreensão, pela sociedade, da dimensão do problema. Na mídia nacional, no entanto, o cenário foi outro. Teixeira (2014) analisou minuciosamente as reportagens exibidas no Jornal Nacional acerca do Código Florestal, para identificar os pontos predominantes na pauta jornalística. Em suas conclusões, destacou (TEIXEIRA, 2014, p. 117):

A cobertura do Jornal Nacional destacou-se pelo viés político, no sentido de restringir o tratamento a um processo de votação sem ampliar o debate para as circunstâncias ambientais inseridas no contexto. O telejornal poderia ter optado por uma abordagem que permitisse apresentar uma transversalidade mais densa entre as áreas política, econômica e social ao invés de limitar o enfoque ao processo de votação e “implicâncias” partidárias e a interesses políticos.

Verifica-se, portanto, que a cobertura do Jornal Nacional às revisões do Código Florestal teve por foco os embates político-partidários ocorridos dentro do Congresso Nacional, a despeito da significativa relevância social dos protestos dos ambientalistas, que foram colocados em segundo plano pela pauta jornalística.

Nessa linha, conforme Teixeira (2014, p. 117), “Em 2012, ‘saímos’ do cenário interno do Congresso Nacional somente na segunda reportagem, que mostrou os manifestantes protestando na rua em frente à instituição.” Isso revela, de um modo geral, a desvalorização da matéria ambiental pela mídia, que, no caso, conferiu primazia aos embates políticos internos do Poder Legislativo em detrimento da questão de fundo: a compatibilização das atividades produtivas ao meio ambiente equilibrado e saudável.

Finalmente, mesmo após as intensas manifestações populares no sentido do veto total da Presidência da República ao texto aprovado, o Projeto de Lei n.º

1.876/99 recebeu nove vetos, sendo os demais pontos sancionados, surgindo, assim, a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 (TEIXEIRA, 2014, p. 47-48).

Portanto, observa-se o quanto foi polêmico o movimento de revisão do Código Florestal, especialmente por ter ocasionado o confronto direto de interesses historicamente opostos. É possível constatar, nessa perspectiva, que os ruralistas, com representação majoritária no Congresso Nacional, mantiveram o total controle dos embates durante a tramitação do Projeto de Lei n.º 1.876/99, mormente após a manobra regimental de criação da Comissão Especial do Código Florestal, com a nomeação de membros em grande maioria da bancada ruralista e a conclusão dos trabalhos com parecer visivelmente favorável aos grandes produtores.

O controle político exercido pelos ruralistas na definição da redação do Código Florestal também foi possível pela coalizão com os produtores da agricultura familiar para angariar forças de apoio no Poder Legislativo. Transmitindo a imagem de uma lei aliada aos pequenos produtores rurais, o Código Florestal, na realidade, relativizou o regime de proteção das áreas de preservação permanente em benefício dos grandes empreendedores do agronegócio, principais ocupantes dessas áreas (MIRANDA, L., 2011, p. 103-104).

O movimento ambientalista, assim, embora tenha recebido o apoio de entidades e da sociedade, não se mostrou forte o suficiente para desarticular os objetivos da bancada ruralista, em razão de sua pequena representatividade no Poder Legislativo Federal, vindo a sucumbir diante dos interesses dos grandes produtores, que conseguiram alcançar os seus objetivos por meio dos parlamentares que os representavam.

Na mídia, conforme se verificou, o Jornal Nacional, programa televisivo responsável por difundir notícias à grande massa da população, transportou ao segundo plano a questão de fundo do Projeto de Lei n.º 1.876/99 – a criação de um Código que compatibilizasse o uso das terras com o respeito ao direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, na linha do desenvolvimento sustentável –, destacando os conflitos político-partidários no Poder Legislativo e basicamente esquecendo os protestos dos ambientalistas para impedir a aprovação do projeto. Apenas na mídia local o tema recebeu a abertura para o debate entre as lideranças.

É nesse contexto que a nova redação do Código Florestal foi aprovada, tendo por resultado inúmeras modificações das regras sobre os limites de áreas protegidas. Restringindo-se o presente trabalho ao estudo das alterações do regime

jurídico de proteção das áreas de preservação permanente, cabe examinar, a seguir, ambos os regramentos, identificando-se as diferenças para, posteriormente, verificar se há afronta ou conformidade com a Constituição Federal.

### 3.2 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 4.771/65

Consoante se expôs na seção anterior, o processo legislativo de criação do Código Florestal foi marcado pelos interesses opostos defendidos por produtores do agronegócio e por defensores do meio ambiente, tendo prevalecido, na ocasião, as ambições dos primeiros, em razão da maior representatividade no Congresso Nacional e da coalizão formada com os produtores da agricultura familiar.

É unânime, dentro da comunidade científica, o entendimento de que as florestas e demais espécies de vegetação exercem importantes funções no que diz respeito ao equilíbrio ecológico. Não é por menos que o Brasil há muito tempo conta com dispositivos legais para regular o uso de recursos naturais em benefício da manutenção de espaços protegidos e, por consequência, da preservação ambiental.

Diante disso, a partir da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Código Florestal, revogado em 2012 pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio, criou-se o instituto jurídico conhecido por área de preservação permanente, uma das modalidades de espaços especialmente protegidos. O citado diploma legal revogou por completo o Decreto n.º 23.793/34, que dispunha sobre a proteção e o uso das áreas florestais (RIBEIRO, 2011, p. 3-4).

Acerca do relevante papel exercido pelo Código Florestal na preservação do meio ambiente, informam Ellovitch e Valera (2013, p. 4):

Além de regular o regime jurídico das florestas, o Código Florestal contribui, indireta e decisivamente, para a preservação da fauna, da biodiversidade, da regulação hídrica, da qualidade do solo e do ar, constituindo-se ferramenta vital para dar garantia jurídica à preservação e recuperação de ecossistemas. Institutos como Área de Preservação Permanente e Reserva Legal são decorrentes de estudos científicos e concretizam o mandamento insculpido no artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

Mesmo em momento anterior à realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – marco a partir do qual o meio ambiente ganhou reconhecimento como um direito humano fundamental –, o Código Florestal de 1965 já previa institutos jurídicos responsáveis por condicionar o uso da

propriedade privada em benefício da coletividade. Entre tais institutos estão as áreas de preservação permanente, as quais, sob a ótica do texto original da Lei n.º 4.771/65, eram chamadas de florestas de preservação permanente, tendo por função limitar o direito de livre aproveitamento da propriedade para assegurar a manutenção de funções ecológicas essenciais. A alteração da denominação do instituto jurídico adveio da equivocada interpretação que sustentava a necessidade de preservação desses espaços onde apenas houvesse vegetação florestal, dispensando-a para as áreas sem tais características (BORGES *et al.*, 2011, p. 1.205).

Nessa linha, a respeito da controvérsia quanto à interpretação da norma, prosseguem Borges *et al.* (2011, p. 1.205):

Para tornar o entendimento das APPs mais evidente, em 2001, foi promulgada a Medida Provisória 2.166-67, que consagrou a terminologia APP. Na antiga redação, áreas que não tinham cobertura florestal poderiam ser sujeitas a intervenção humana, sem a obrigatoriedade da preservação (BRANDÃO, 2001). Já com a redação da MP 2.166-67 de 2001, toda área, mesmo aquela desprovida de vegetação, passou a ser, definitivamente, considerada de preservação permanente. A área de preservação permanente foi definida como a área coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2001).

Assim, é possível perceber que, desde a promulgação do Código Florestal de 1965 até, pelo menos, a edição da Medida Provisória n.º 2.166-67/01, pairavam no cenário nacional tentativas de deslegitimação do instituto, no sentido de restringir a incidência do regime jurídico protetivo apenas às áreas cobertas por vegetação florestal, desconsiderando-se os demais microssistemas também relevantes. Foi necessária a edição de medida provisória simplesmente para alterar a nomenclatura do termo, a fim de explicitamente compreender também os espaços não cobertos por vegetação florestal e também por vegetação nativa.

As áreas de preservação permanente, equiparadas no Código Florestal de 1934 às florestas protetoras (RIBEIRO, 2011, p. 5), receberam conceituação no próprio texto da Lei n.º 4.771/65, no artigo 1.º, § 2.º, II, conforme se verifica:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental 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; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (BRASIL, 1965).

De acordo com os elementos de conceituação do instituto, constata-se que as áreas de preservação permanente são assim caracterizadas por exercerem importantes serviços de regulação ambiental, assegurando o equilíbrio ecológico. Nessa perspectiva, conforme explicam Ellovitch e Valera (2013, p. 5), a área de preservação permanente:

Pode ser definida como área protegida em local de elevada fragilidade e/ou importância ambiental (como margens de nascentes, riachos, rios e lagos, entorno de nascentes e reservatórios d'água, topos de morros e áreas de alta declividade etc.), coberta ou não por vegetação nativa, com a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Nas palavras de Borges *et al.* (2011, p. 1.205), “O papel regulador dos ciclos naturais realizado pelas APP é fundamental para a manutenção do equilíbrio ecológico.” Desse modo, esses espaços receberam, com o Código Florestal de 1965, especial tratamento por conta de suas funções ecossistêmicas indispensáveis à vida humana, transcendendo à concepção individualista da propriedade e gerando obrigações legais de não intervenção.

A redação original do Código Florestal de 1965 recebeu modificações importantes ao longo de sua vigência. Em 1986, a Lei n.º 7.511, de 7 de julho, impôs alterações nos dispositivos relacionados à extensão das áreas de preservação permanente, expandindo os seus limites, e, em 1989, a Lei n.º 7.803, de 18 de julho, também promulgada sob a égide do mandato de José Sarney, revogou o diploma anterior e estabeleceu nova extensão das áreas de preservação permanente nas imediações de corpos d'água (RIBEIRO, 2011, p. 19).

Tal preocupação decorreu, primordialmente, de deslizamentos de terra e cheias causadas por enchentes no Estado de Santa Catarina, que comprometeram a vida, a saúde e o bem-estar de inúmeras famílias. Constatando-se, através de estudos científicos, que as áreas mais afetadas pelas enchentes foram as de grande fragilidade ambiental, o Poder Legislativo ampliou os limites previamente fixados das áreas de preservação permanente (BRASIL, 2011, p. 10).

Assim, contextualizado o instituto no que tange aos aspectos conceituais e suas funções, cumpre expor, nessa fase do trabalho, as áreas de preservação permanente de natureza legal, destacando-se os serviços ambientais oferecidos e a extensão protegida. Após o estudo dessas áreas, será delineado o regime de proteção das áreas de preservação permanente no Código Florestal de 1965, com destaque para a análise das hipóteses de supressão legalmente previstas. Em respeito à necessária sistematização do trabalho, e em conformidade com as lições de Machado (2013, p. 158-159), as áreas de preservação permanente, para fins de estudo, serão divididas em três grandes grupos: as que protegem águas, regiões de declividade e ecossistemas específicos.

Inicialmente, a Lei n.º 4.771/65 estabelece, no artigo 2.º, alíneas “a”, “b” e “c”, áreas de preservação permanente protetoras das águas, nos seguintes termos:

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

[...]

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

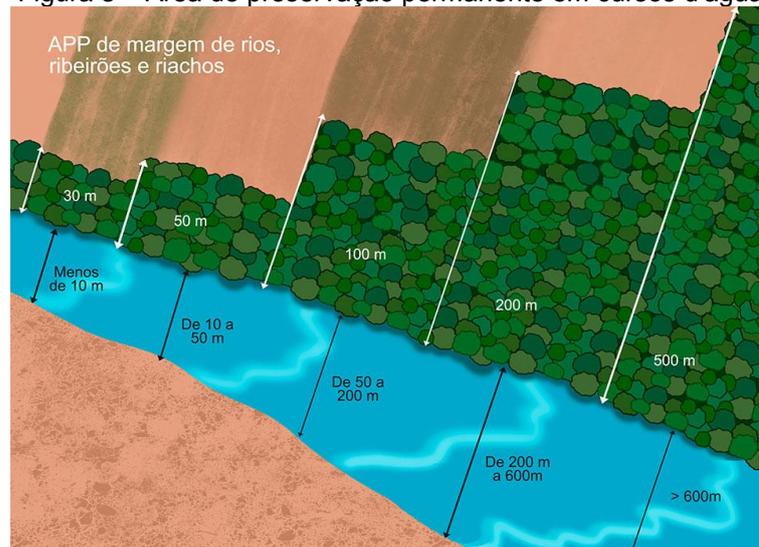
4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; (Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;  
c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989) (BRASIL, 1965).

Acerca das áreas de preservação permanente localizadas no entorno de cursos d'água, verifica-se, a partir do texto legal em análise, que as faixas marginais de proteção variam de acordo com a extensão das águas, de forma que, quanto maior o curso, maior é a área protegida. Ilustrativamente, a proteção dos cursos d'água pode ser exemplificada da seguinte forma (CI FLORESTAS, 2015):

Figura 3 – Área de preservação permanente em cursos d'água



Fonte: CI Florestas (2015)

Tais espaços de especial proteção, que se localizam nas adjacências de rios, lagos, lagoas, olhos e reservatórios d'água, nascentes e quaisquer cursos, recebem o nome de matas ciliares, uma vez que, assim como os cílios protegem os olhos, eles exercem funções ecológicas essenciais aos corpos d'água, preservando a integridade dos recursos (BRASIL, 2011, p. 25).

Ainda, é importante destacar que, à luz do Código Florestal de 1965, o parâmetro adotado para a medição da área de preservação permanente em curso d'água é o seu nível mais alto, compreendendo integralmente, portanto, as áreas inundadas em épocas cheia (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2012, p. 12). Esse registro é relevante porque, como se demonstrará mais à frente, a Lei n.º 12.651/12, que revogou a Lei n.º 4.771/65, muito embora não tenha modificado a metragem das áreas de preservação permanente, alterou o parâmetro de medição.

De acordo com Ribeiro (2011, p. 21), o Conselho Nacional do Meio Ambiente, a partir da Resolução n.º 303/02, conferiu tratamento mais específico às áreas de preservação permanente. A partir da leitura desse regramento, é possível perceber que houve a definição de termos técnicos e a pormenorização das áreas a serem protegidas como de preservação permanente. Nessa linha, quanto às áreas adjacentes a lagoas e lagos, embora o Código de Florestal de 1965 não defina as metragens de proteção, o artigo 3.º, III, da Resolução n.º 303/02 estabelece:

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

[...]

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:  
 a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;  
 b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros; (BRASIL, 2002a).

Da mesma forma, em relação aos reservatórios d'água, o Código Florestal de 1965 não estabeleceu a metragem das áreas de preservação permanente nesses locais. Assim, por meio da Resolução n.º 302/02, o Conselho Nacional do Meio Ambiente minuciou as áreas de preservação permanente nos reservatórios d'água artificiais (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 7). Tal informação é importante porque, conforme se verá posteriormente, a Lei n.º 12.651/12 alterou o tratamento legal das áreas de preservação permanente dessa natureza.

Nesse sentido, dispõe o artigo 3.º da Resolução n.º 302/02 do CONAMA:

Art 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:  
 I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;  
 II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental.  
 III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural (BRASIL, 2002b).

Além disso, o artigo 2.º, alínea “c”, da Lei n.º 4.771/65, introduzido, nesse caso, pela Lei n.º 7.803, de 18 de julho de 1989, também considera áreas de preservação permanente as vegetações localizadas “nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados ‘olhos d'água’, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura” (BRASIL, 1965). A Resolução n.º 303/02 do CONAMA, que, como visto, pormenorizou o regime das áreas de preservação permanente, manteve os padrões estabelecidos no Código Florestal, protegendo a vegetação existente “ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente, com raio mínimo de cinquenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte” (BRASIL, 2002a).

Vale destacar que, conforme explicam Ellovitch e Valera (2013, p. 8), “Olhos d'água são afloramentos naturais do lençol freático [...] e são fundamentais para a alimentação de cursos d'água em locais de escassez hídrica.” Entretanto, em

que pese à relevância ambiental desse recurso hídrico, conforme se demonstrará mais à frente, a Lei n.º 12.651/12 conferiu tratamento legal diferenciado aos olhos d'água e também às nascentes, excluindo determinados afloramentos d'água da qualidade de áreas de preservação permanente.

O Código Florestal de 1965 prevê também a existência de áreas de preservação permanente protetoras de grandes declividades. Nesse sentido, dispõe o artigo 2.º, alíneas “d”, “e”, “g” e “h”, da Lei n.º 4.771/65:

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

[...]

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

[...]

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989)

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989) (BRASIL, 1965).

As áreas acima citadas receberam proteção pela Lei n.º 4.771/65 porque constituem relevos de significativa fragilidade e estão sujeitas a deslizamentos no caso de intervenções humanas. Inclusive, a história do Brasil registra a ocorrência de vários desastres em áreas de grande declividade, como o desbarrancamento de terras “[...] que se abateu sobre a região do Vale do Itajaí em Santa Catarina no final do ano de 2008 (com mais de 130 mortos) [...]” (BRASIL, 2011, p. 15).

Além da Lei n.º 4.771/65, que estabeleceu, no artigo 2.º, alíneas “d”, “e”, “g” e “h”, áreas de preservação permanente nas regiões de declividade, a Resolução n.º 303/02 do CONAMA pormenorizou as disposições de forma técnica:

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

[...]

V - no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação a [sic] base;

VI - nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a mil metros;

VII - em encosta ou parte desta, com declividade superior a cem por cento ou quarenta e cinco graus na linha de maior declive;

VIII - nas escarpas e nas bordas dos tabuleiros e chapadas, a partir da linha de ruptura em faixa nunca inferior a cem metros em projeção horizontal no sentido do reverso da escarpa;

[...]

XII - em altitude superior a mil e oitocentos metros, ou, em Estados que não tenham tais elevações, à [sic] critério do órgão ambiental competente; (BRASIL, 2002a).

Portanto, com base nos fundamentos expostos, verifica-se que as áreas situadas em altas declividades se destacam pela significativa fragilidade geológica, cuja proteção se faz necessária para assegurar a não ocorrência de enxurradas e de deslizamentos em épocas de chuva, sobretudo para garantir a vida das populações que as circundam. Todavia, conforme se verá posteriormente, a Lei n.º 12.651/12 retirou a proteção de parte dessas áreas, cancelando, pois, as intervenções.

A Lei n.º 4.771/65 também estabeleceu áreas de preservação permanente que protegem as restingas, ecossistema específico e com características próprias. Nessa linha, dispõe o artigo 2.º, alínea “f”, do Código Florestal de 1965: “Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: [...] f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;” (BRASIL, 1965).

O CONAMA, inicialmente por meio da Resolução n.º 04/85, conceituou o ecossistema restinga. Posteriormente, através da Resolução n.º 303/02, revogou a norma anterior e conferiu novo tratamento às áreas de preservação permanente, incluindo-se nelas, pois, as restingas (NIEBUHR, 2002). Diante disso, importante transpor o conceito estabelecido pela normatização do CONAMA:

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

[...]

VIII - restinga: depósito arenoso paralelo a [sic] linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorrem [sic] mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivos e abóreo [sic], este último mais interiorizado; (BRASIL, 2002a).

O termo restinga comporta mais de um significado, variando conforme a área de estudo. Sob o ponto de vista da Geologia, “o termo Restinga se refere estritamente às faixas arenosas recentes e instáveis na região litorânea,

praticamente sem vegetação recobrando a areia ou apenas com vegetação rasteira [...]” (MARTINI *et al.*, 2014, p. 23). Por outro lado, no campo da Ecologia Vegetal, o termo é mais abrangente, compreendendo as vegetações que se formam sobre solos arenosos da faixa litorânea (MARTINI *et al.*, 2014, p. 23-24). Pela análise do disposto na Resolução n.º 303/02 do CONAMA, é possível verificar que se adotou o conceito geológico de restinga, pois é considerada apenas a faixa de areia paralela à linha do oceano.

Ainda, a partir da leitura atenta do Código Florestal de 1965, é possível perceber que o diploma legal não considera como área de preservação permanente a restinga ou a vegetação *per si*, mas a vegetação encobridora da restinga. Faz-se necessária, também, a presença de um terceiro elemento: que a vegetação presente em área de restinga seja responsável pela fixação de dunas ou pela estabilização de mangues. Do contrário, segundo a redação legal, não existirá área de preservação permanente. Interpretação em sentido diverso ocasionaria, por exemplo, a completa impossibilidade de cidades litorâneas investirem no desenvolvimento local pelo fomento do lazer nas praias (NIEBUHR, 2002).

Na Resolução n.º 303/02 do CONAMA, houve a definição de duas formas de área de preservação permanente em restingas (BRASIL, 2002a):

Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

[...]

IX - nas restingas:

- a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;
- b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

A segunda modalidade se alinha com o disposto na Lei n.º 4.771/65, por considerar de preservação permanente a vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues (BRASIL, 1965). A primeira modalidade, entretanto, enseja discussões sobre a sua legalidade, já que pode vir a significar extrapolação do poder regulamentar do CONAMA, que está vinculado aos termos da lei.

Por não exigir a existência de vegetação com as funções estabelecidas na Lei n.º 4.771/65, a modalidade prevista no artigo 3.º, IX, alínea “a” é acusada de ilegal. Isso porque, considerando o disposto no artigo 2.º, alínea “f”, do Código Florestal de 1965 – que vincula as restingas à vegetação fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues – só seria área de preservação permanente, nessa

argumentação, a faixa de trezentos metros que possuísse vegetação com tais funções. As demais áreas paralelas à costa, sem essas características, só poderiam ser consideradas áreas de preservação permanente a partir de ato do Poder Público (NEIVA, 2011).

Por outro lado, há quem defenda que a área de preservação permanente em restingas é abrangente, pois aplicável não apenas ao acidente geográfico paralelo à faixa de praia com vegetação fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues, mas até mesmo aos cursos d'água que, em muitos locais, se formam em paralelo à costa litorânea (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 27).

De qualquer modo, conforme se estudará mais aprofundadamente em momento posterior, a Lei n.º 12.651/12 revogou tacitamente a Resolução n.º 303/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, de forma que o tratamento legal das áreas de preservação permanente em restingas é dado, atualmente, pelo Código Florestal vigente, independentemente de regulamentação (DANTAS, 2013).

Esse, enfim, é o quadro das áreas de preservação permanente *ex lege* no Código Florestal de 1965. Importante, nesse momento, situar o debate no regime jurídico dessas áreas protegidas, ou seja, na análise das hipóteses de intervenção legalmente previstas, a fim de, em momento posterior, analisar as alterações na proteção dessas áreas pela Lei n.º 12.651/12 e se há conformidade com a Constituição Federal e com o princípio da vedação ao retrocesso.

Até 24 de agosto de 2001, não havia permissivo legal para a supressão de áreas de preservação permanente legais. Porém, com a edição da Medida Provisória n.º 2.166-67 (RIBEIRO, 2011, p. 20), alteraram-se as regras do regime protetivo dessas áreas, autorizando-se a supressão das áreas de preservação permanente nos casos de utilidade pública ou interesse social (BORGES *et al.*, 2011, p. 1.206). A medida provisória também criou a possibilidade de supressão de baixo impacto ambiental (BRASIL, 1965).

Com efeito, dispõe o artigo 4.º, §§ 1.º a 3.º, da Lei n.º 4.771/65, com redação dada pela Medida Provisória n.º 2.166-67 (BRASIL, 1965, grifo do autor):

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao

empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 1º A supressão de que trata o **caput** deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

Tais hipóteses de supressão legalmente previstas – utilidade pública ou interesse social – não se confundem com aquelas previstas no artigo 3.º, § 1.º, da Lei n.º 4.771/65, destinando-se estas apenas às áreas de preservação permanente de natureza administrativa, ou seja, criadas por ato do Estado no interesse específico da proteção (SANTOS, 2013, p. 11). As regras estabelecidas pela Medida Provisória n.º 2.166-67/01 também incluem, conforme se vê, a supressão de áreas de preservação permanente em regiões urbanas, de acordo com o § 2.º do art. 4.º (BRASIL, 1965).

A Medida Provisória n.º 2.166-67/01, conferindo nova redação à Lei n.º 4.771/65, estabeleceu algumas hipóteses legais que caracterizam a utilidade pública e o interesse social, de acordo com o artigo 1.º, § 2.º, IV e V, do Código Florestal de 1965. Ao final desses incisos, conferiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente a possibilidade de criar novas hipóteses de obras, planos, atividades ou projetos que se configurem como de utilidade pública ou interesse social (BRASIL, 1965).

Assim é que, regulamentando essas novas hipóteses de supressão de áreas de preservação permanente, o CONAMA editou “[...] a Resolução n. 369, de 28/03/2006, dispondo sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente.” (SANTOS, 2013, p. 13-14).

Nas lições de Borges *et al.* (2011, p. 1.206), a Resolução n.º 369/06 tentou corrigir defeito da redação dada pela Medida Provisória n.º 2.166-67 ao artigo 4.º do Código Florestal, no sentido de acrescentar a expressão intervenção ao termo

supressão de vegetação, a fim de fazer compreender áreas com e sem vegetação como regidas pelas regras de supressão por utilidade pública e interesse social.

Dessa forma, a Resolução n.º 369/06 do Conselho Nacional do Meio Ambiente regulamenta as hipóteses em que é possível a supressão de áreas de preservação permanente, tendo em vista a utilidade pública, o interesse social ou o baixo impacto ambiental da intervenção. Os casos de intervenção possíveis são os seguintes, nos termos da resolução (BRASIL, 2006, grifo nosso):

**I - utilidade pública:** a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infra-estrutura [sic] destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho; d) a implantação de área verde pública em área urbana; e) pesquisa arqueológica; f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução. **II - interesse social:** a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente; b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; c) a regularização fundiária sustentável de área urbana; d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; **III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental**, observados os parâmetros desta Resolução.

Além do caráter excepcional da intervenção em áreas de preservação permanente, a Lei n.º 4.771/65, com redação dada pela Medida Provisória n.º 2.166-67/01, e a Resolução n.º 369/06 do CONAMA estabelecem que a supressão apenas será possível quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade, sendo que, em momento prévio à autorização, deverão ser estabelecidas pelo órgão ambiental as medidas compensatórias e mitigadoras a serem executadas pelo requerente (BRASIL, 1965, 2006).

Ainda, para melhor proteger o meio ambiente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, na mesma normatização, estabeleceu as seguintes condições para que se autorize a intervenção em área de preservação permanente: "II - atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água; III - averbação da Área de

Reserva Legal; e IV - a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.” (BRASIL, 2006).

Portanto, o Código Florestal de 1965, a partir da Medida Provisória n.º 2.166-67/01, somente permitia intervenções em áreas de preservação permanente nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental, sendo tais atividades elencadas nas disposições gerais da lei e, mais especificamente, na Resolução n.º 369/06 do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Sendo requerida a autorização para intervir, o empreendedor deveria demonstrar, em procedimento administrativo próprio, a inexistência de alternativa técnica e locacional da atividade, além de comprovar a realização das medidas compensatórias e mitigadoras fixadas pelo órgão ambiental. Somente após tais exigências receberia a autorização.

Avaliando as regras de proteção das áreas de preservação permanente anteriormente à promulgação da Lei n.º 12.651/12, Santos (2013, p. 14) assevera:

Percebe-se, assim, que o regime jurídico de proteção das áreas de preservação permanente era bastante rigoroso, somente admitindo a supressão e utilização dessas áreas em hipóteses bastante excepcionais, em conformidade com as disposições constitucionais e com as relevantes funções ecológicas desempenhadas.

Ocorre que, consoante se verá a seguir, a Lei n.º 12.651/12 modificou as disposições legais de proteção das áreas de preservação permanente, fazendo novas considerações sobre a metragem desses espaços, sobre os parâmetros e sobre as hipóteses de intervenção humana, além de regrar os casos das áreas consolidadas por atividades antrópicas.

Na próxima seção, será estudado o novo tratamento legal das áreas de preservação permanente na Lei n.º 12.651/12, com enfoque nas alterações estabelecidas em relação à Lei n.º 4.771/65, a fim de, no terceiro capítulo, verificar-se a conformidade desses dispositivos à luz do princípio da vedação ao retrocesso e do direito ao meio ambiente equilibrado.

### 3.3 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 12.651/12

Em seção anterior deste trabalho, destinada a contextualizar o leitor na polêmica questão do novo Código Florestal, estudaram-se as ações políticas do Poder Legislativo Federal, por meio do Projeto de Lei n.º 1.876/99, que culminaram

na promulgação da Lei n.º 12.651/12, responsável pelo novo tratamento legal dado à vegetação nativa brasileira. No mesmo momento, expuseram-se as manifestações públicas dos grupos que lutaram contra a aprovação do texto proposto e os desdobramentos do tema na mídia brasileira. Posteriormente, estudou-se o regime das áreas de preservação permanente na Lei n.º 4.771/65 e nas resoluções do CONAMA, expondo-se quais são os espaços protegidos pela lei e as hipóteses excepcionais de intervenção.

Nesta seção, o objetivo é analisar a atual proteção legal conferida pela Lei n.º 12.651/12 às áreas de preservação permanente e, sobretudo, apontar as alterações em relação à Lei n.º 4.771/65, a fim de subsidiar o estudo desses pontos específicos no próximo capítulo sob a ótica constitucional. Para um melhor entendimento, o desenvolvimento da argumentação respeitará a organização da matéria na seção anterior: indicar-se-ão, respectivamente, as modificações ocorridas nas áreas de preservação permanente protetoras de águas, de regiões de alta declividade, de ecossistemas específicos e do regime legal de proteção.

Inicialmente, em relação às áreas de preservação permanente protetoras de águas, uma das principais alterações ocorridas no Código Florestal é a alteração do parâmetro de medição das faixas marginais nos cursos d'água. De acordo com a nova redação do artigo 4.º, I, da Lei n.º 12.651/12, incluído pela Lei n.º 12.727/12, são áreas de preservação permanente, a depender da extensão do curso d'água, “as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a **borda da calha do leito regular [...]**” (BRASIL, 2012, grifo nosso). Ou seja, ao contrário da Lei n.º 4.771/65, que previa o leito maior como parâmetro de medição, o Código Florestal estabelece como padrão de delimitação das áreas de preservação permanente o leito regular do curso d'água.

Nesse sentido, de acordo com Ellovitch e Valera (2013, p. 7), “Embora a Lei n. 12.651/2012 tenha mantido as metragens de APP da Lei n. 4.771/65, a alteração do parâmetro para sua medição acarreta redução substancial de áreas protegidas.” De fato, a alteração do parâmetro de medição das áreas de preservação permanente no Código Florestal, conforme se pormenorizará no próximo capítulo, causou a redução da extensão das áreas ripárias, tornando parte delas, até então protegida pela Lei n.º 4.771/65, suscetíveis de intervenção humana.

Outra alteração imposta pela Lei n.º 12.651/12, com redação dada pela Lei n.º 12.727/12, é a prevista no artigo 4.º, § 4.º, que prevê a dispensa de faixa de

área de preservação permanente no entorno de acumulações naturais ou artificiais d'água, nos seguintes termos (BRASIL, 2012):

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

Assim, é possível perceber que a nova lei florestal retirou a necessidade de manutenção de áreas de preservação permanente em acumulações naturais ou artificiais de água de extensão inferior a um hectare, como as existentes em lagos e lagoas, reduzindo a proteção dessas áreas em relação à Lei n.º 4.771/65.

A Lei n.º 12.651/12 também alterou sobremaneira o regime de proteção das áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios d'água artificiais. Nos termos do artigo 4.º, III, do Código Florestal vigente, consideram-se áreas de preservação permanente “as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;” (BRASIL, 2012).

Como foi visto, sob a ótica da legislação anterior, os reservatórios d'água tinham delimitada a faixa de área de preservação permanente no artigo 3.º da Resolução n.º 302/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, uma vez que a Lei n.º 4.771/65 não determinou, desde já, a extensão dessas áreas. O Código Florestal vigente, por outro lado, além de deixar a cargo dos órgãos ambientais a fixação da faixa de preservação na licença ambiental, dispensou a manutenção de área de preservação permanente em todos os reservatórios “que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.” (BRASIL, 2012), o que, à luz do artigo 3.º, § 6.º, da Resolução n.º 302/02 do CONAMA, só era possível nos reservatórios com superfície inferior a cinco hectares (BRASIL, 2002b).

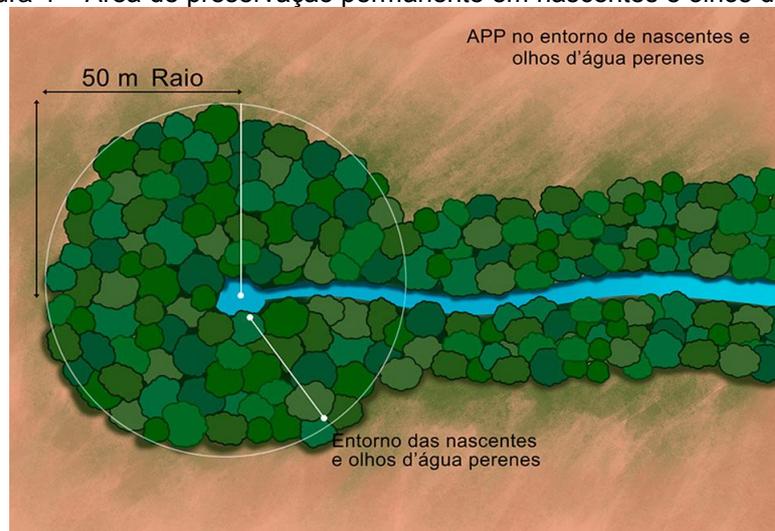
Em relação aos reservatórios artificiais d'água criados para geração de energia ou para abastecimento público, embora o artigo 5.º do Código Florestal tenha imposto limites mínimos e máximos das faixas de áreas de preservação permanente, também deixou ao arbítrio dos órgãos ambientais a fixação da área em cada caso, por ocasião do licenciamento ambiental da atividade (BRASIL, 2012).

O Código Florestal alterou as regras legais sobre as áreas de preservação permanente nas nascentes e olhos d'água. Conforme a Lei n.º 12.651/12, nascente é o “afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água;”, enquanto olho d'água é o “afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;” (BRASIL, 2012). À luz do Código Florestal, são conceitos distintos, sendo as características distintivas das nascentes, em relação aos olhos d'água, a perenidade e a formação de curso d'água. Porém, conforme Fernandes (2012, p. 3), sob a ótica da Lei n.º 4.771/65, nascentes e olhos d'água confundiam-se, sendo perceptível, aliás, pela definição conjunta dos termos no artigo 3.º, II, da Resolução n.º 303/02 do CONAMA, como o “local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea;” (BRASIL, 2002a).

Caracterizando-se, atualmente, como conceitos distintos, o artigo 4.º, IV, da Lei n.º 12.651/12, com redação dada pela Lei n.º 12.727/12, considera de preservação permanente “as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;” (BRASIL, 2012). A alteração em relação às normas anteriores, no caso, reside na dispensa de manutenção de áreas de preservação permanente nos olhos d'água intermitentes, os quais, “com a intervenção e compactação do solo ao seu redor – além dos riscos de contaminação por agrotóxicos ou outras substâncias –, podem ser destruídos.” (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 8).

A área de preservação permanente em nascentes e olhos d'água perenes é ilustrada da seguinte forma (CI FLORESTAS, 2015):

Figura 4 – Área de preservação permanente em nascentes e olhos d'água



Fonte: CI Florestas (2015)

Sobre o tema em comento, Ogata, Souza e Silva (2013, p. 119) destacam que a exclusão das nascentes e olhos d'água intermitentes, na Lei n.º 12.651/12, da qualidade de áreas de preservação permanente causará a desproteção de vários recursos existentes na Região Nordeste brasileira, onde já há escassez hídrica, de modo a violar o dever de preservação de espaços naturalmente fragilizados.

Portanto, percebe-se que a Lei n.º 12.651/12, entre diversas alterações nas normas das áreas de preservação permanente, dispensou a existência de faixa marginal de área preservada no entorno dos olhos d'água intermitentes, tornando-a obrigatória apenas em relação às nascentes e aos olhos d'água perenes.

Quanto às áreas de preservação permanente protetoras de declividades, a Lei n.º 12.651/12, no artigo 4.º, IX, modificou os requisitos para tornar obrigatória a manutenção de áreas de preservação permanente em morros, montes, montanhas e serras. De acordo com o referido dispositivo legal, para configurar uma elevação como área de preservação permanente, é necessária a existência de dois requisitos fundamentais, conforme se verifica (BRASIL, 2012, grifo nosso):

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

[...]

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

Assim, sob a ótica do Código Florestal vigente, para que seja obrigatória a manutenção de área de preservação permanente nessas regiões, é indispensável que o relevo possua altura mínima de 100 (cem) metros e uma inclinação média superior a 25º (vinte e cinco graus). O dispositivo legal acima citado considera como área de preservação permanente o terço superior do relevo, medido em relação à base na planície ou no ponto de sela entre as elevações (CI FLORESTAS, 2015).

Para facilitar a compreensão sobre as áreas de preservação permanente nesses relevos, importante transpor a seguinte imagem:

Figura 5 – Área de preservação permanente em morros



Fonte: CI Florestas (2015)

A alteração em relação à normatização anterior, na hipótese, reside nos novos critérios adotados para a caracterização dos morros (CI FLORESTAS, 2015), uma vez que, embora a Lei n.º 4.771/65 não os tenha conceituado, a Resolução n.º 303/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente o fez, considerando-os a “elevação do terreno com cota do topo em relação a [sic] base **entre cinquenta e trezentos metros** e encostas com declividade superior a trinta por cento (**aproximadamente dezessete graus**) na linha de maior declividade;” (BRASIL, 2002a, grifo nosso).

Desse modo, com os novos critérios adotados pela Lei n.º 12.651/12 para a caracterização dos relevos e para a tutela legal como áreas de preservação permanente, houve uma redução substancial do número de elevações protegidas, cujos efeitos ao meio ambiente e ao homem serão estudados mais profundamente no terceiro capítulo. A respeito disso, adverte Fernandes (2012, p. 2):

Neste sentido, uma variada gama de topos de morros, montes, montanhas e serras deixarão de ser considerados [sic] área de preservação permanente. Essas áreas são especialmente relevantes para garantir a estabilidade das encostas, o que as torna de extrema importância para o bem-estar da população tendo em vista os desastres envolvendo deslizamento de encostas em época de chuvas.

No que diz respeito às áreas de preservação permanente protetoras de ecossistemas específicos, houve alterações na Lei n.º 12.651/12. O Código Florestal vigente considerou como área de preservação permanente, além das restingas, também os manguezais e as veredas, ratificando o disposto na Resolução n.º

303/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2012, 2002a). Em relação às veredas, o Código Florestal criou novas regras para a delimitação, o que será detalhado no terceiro capítulo. No momento, para a melhor compreensão das alterações da atual legislação, é suficiente trazer um esclarecimento acerca das importantes funções ambientais das veredas, as quais, aliás, as caracterizaram como áreas de preservação permanente. De acordo com Ferreira (2003, p. 22),

As Veredas se constituem em importante subsistema do Cerrado, possuindo, além do significado ecológico, um papel sócio-econômico e estético-paisagístico que lhe confere importância regional, principalmente quanto ao aspecto de constituírem refúgios fauno-florísticos, onde várias espécies da fauna e da flora são encontradas e dependem desse ambiente para sua sobrevivência. Além disso, constituem ambientes de nascedouros das fontes hídricas do Planalto Central Brasileiro, que alimentam os cursos d'água que formam a rede hídrica local e são utilizadas para os projetos de irrigação e dessedentação dos animais.

Quanto às áreas de preservação permanente em restingas, a Resolução n.º 303/02 do CONAMA, que pormenorizava a delimitação das áreas protegidas em restingas, foi revogada tacitamente pela Lei n.º 12.651/12. Isso se deve ao fato de que a resolução foi editada para regulamentar a Lei n.º 4.771/65, atualmente extinta do ordenamento, o que tem por consequência a revogação das normas de caráter regulamentador. Além disso, a revogação tácita também decorre do fato de a Lei n.º 12.651/12 ter absorvido normas da Resolução n.º 303/02 do CONAMA, tal como o conceito de restinga (DANTAS, 2013). A revogação, diante da ausência de critérios de delimitação das áreas de preservação permanente em restingas no Novo Código Florestal, conforme se estudará posteriormente, trouxe prejuízos à proteção do meio ambiente, por eliminar a tutela de áreas até então resguardadas pela legislação.

No que diz respeito aos manguezais, o Código Florestal de 1965 não os previa como áreas de preservação permanente *ex lege*, decorrendo a sua existência da combinação do artigo 3.º da mesma lei, que possibilitava a criação de áreas de preservação permanente por ato do Poder Público, e da Resolução n.º 303/02 do CONAMA, que concretizou essa exigência (NIEBUHR, 2012, p. 4-6).

A Lei n.º 12.651/12, entretanto, embora tenha conceituado os manguezais e os reconhecido como áreas de preservação permanente, relativizou as regras de manejo nessas áreas e nas restingas. O artigo 8.º, § 2.º, do Código Florestal criou a possibilidade de serem promovidos programas de habitação e de urbanização nas

áreas de preservação permanente em restingas e em manguezais que tenham os seus atributos ecológicos já comprometidos (BRASIL, 2012).

Assim, a alteração das regras legais de manejo nas áreas de preservação permanente em manguezais e em restingas, conforme se estudará posteriormente, impactou sensivelmente na proteção dessas áreas, por ter ampliado as hipóteses legais de ocupação humana. Tal medida legislativa, em última análise, corrompeu o dever constitucional de restauração de processos ecológicos essenciais.

Em relação ao regime de proteção das áreas de preservação permanente, ou seja, sobre as hipóteses legais de supressão, percebe-se, à primeira vista, que a Lei n.º 12.651/12 manteve a possibilidade de intervenção nessas áreas protegidas nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental (BRASIL, 2012). Porém, conforme Santos (2013, p. 18), não se mantiveram, no atual Código Florestal, exatamente as mesmas possibilidades de intervenção, tendo ocorrido a ampliação desse rol para abrigar outras atividades. Portanto, novamente as regras sobre as áreas de preservação permanente foram relativizadas na Lei n.º 12.651/12, no sentido de admitir a intervenção ou supressão em novas hipóteses.

Inicialmente, sobre as referidas causas autorizadoras da intervenção humana em área de preservação permanente, relevante destacar que, na visão de Santos (2013, p. 13), “as situações consideradas de utilidade pública incluíam obras, atividades e serviços públicos, enquanto as hipóteses de interesse social tinha [sic] por objetivo a proteção da própria área.” Em análise das causas de utilidade pública previstas na Lei n.º 4.771/65 e na Lei n.º 12.651/12, vê-se que o diploma legal vigente acrescentou, nas alíneas “b”, “c” e “d” do inciso VIII do art. 3.º, novas causas autorizadoras (BRASIL, 1965, 2012). Entre elas, é importante realçar as causas da alínea “b”, que alteraram sobremaneira o regime jurídico:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

VIII - utilidade pública:

[...]

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; (BRASIL, 2012).

Assim, conforme se aprofundará no terceiro capítulo, o Código Florestal vigente ampliou o rol de atividades legalmente possíveis em áreas de preservação permanente sob a justificativa de possuírem utilidade pública, relativizando as regras da Lei n.º 4.771/65 acerca da utilização desses espaços especialmente protegidos.

Em relação às atividades de interesse social incluídas no Código Florestal como inovação à Lei n.º 4.771/65 e à Resolução n.º 369/06 do CONAMA, que regulamenta o tema, as alíneas “c” e “e” do inciso IX do art. 3.º dispõem:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

IX - interesse social:

[...]

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

[...]

e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade; (BRASIL, 2012).

No que diz respeito, por fim, às atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, a Lei n.º 12.651/12 considerou, no artigo 3.º, X, inúmeras hipóteses em que se caracteriza tal condição, inovando na forma de tratamento do tema, já que a Resolução n.º 369/06 do Conselho Nacional do Meio Ambiente não listou as causas configuradoras da intervenção e supressão eventual ou de baixo impacto ambiental, diferentemente do que fez em relação aos casos de utilidade pública e interesse social (BRASIL, 2012, 2006).

Finalmente, um dos temas mais polêmicos no Código Florestal vigente é o ligado ao regime de transição estabelecido a partir do artigo 59, o qual trata da regularização ambiental das posses e propriedades rurais em que tenha ocorrido a supressão de área de preservação permanente ou de reserva legal. O Código determina que “A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, [...] implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.” (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, Ellovitch e Valera (2013, p. 6) ensinam:

A ideia do PRA, na teoria, é possibilitar a anistia de multas e a extinção de punibilidade por crimes ambientais, como forma de estimular a regularização das propriedades rurais com intervenções ilícitas em áreas

protegidas. O órgão do SISNAMA celebra termo de compromisso com o proprietário para adequar e recuperar áreas ilegalmente utilizadas.

De fato, a Lei n.º 12.651/12 informa, no artigo 59, que o termo de compromisso decorrente do Programa de Regularização Ambiental possui natureza de título executivo extrajudicial e, enquanto as obrigações estabelecidas estiverem sendo cumpridas, o proprietário ou possuidor não será autuado pelas infrações anteriores a 22 de julho de 2008 relativas à supressão de área de preservação permanente. Além disso, já existindo sanção aplicada por infração ocorrida em momento anterior a essa data, a assinatura do termo de compromisso a suspenderá, até que, adimplida a obrigação, considerar-se-á convertida “em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.” (BRASIL, 2012).

Não bastasse, o Código Florestal, no artigo 60, favorece o proprietário ou possuidor irregular com a suspensão da punibilidade dos delitos previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) após a assinatura do termo de compromisso do Programa de Regularização Ambiental. Atendendo-se integralmente às obrigações fixadas no título executivo extrajudicial, a propriedade ou posse será considerada regularizada e, como consequência, ocorrerá a extinção da punibilidade em relação a esses crimes (BRASIL, 2012).

Sobre o tema em comento, Santos (2013, p. 23) adverte:

Esses dispositivos legais vem sofrendo severas críticas da doutrina especializada e de ambientalistas, sob o fundamento de caracterizar verdadeira anistia aos responsáveis por degradação ambiental, mediante simples adesão a Programa de Regularização Ambiental – PRA, a qual foi condicionada à inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural, beneficiando aqueles que descumpriram a lei, em detrimento daqueles que a observaram.

No regime de transição do Código Florestal, especificamente na Seção II do Capítulo XIII, foram estabelecidas diversas regras sobre as áreas consolidadas em áreas de preservação permanente. O conceito de área rural consolidada, na Lei n.º 12.651/12, foi trazido pelo artigo 3.º, sendo a “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;” (BRASIL, 2012). Portanto, para caracterizar uma área rural consolidada, o Código Florestal adotou um marco temporal, 22 de julho de 2008, data em que fora

editado o Decreto n.º 6.514/08, o qual estabeleceu o processo administrativo federal de apuração das infrações ao meio ambiente (SANTOS, 2013, p. 21).

Em áreas consolidadas em áreas de preservação permanente, o regime de transição determinou a recomposição das faixas marginais em proporções que variam conforme a modalidade de área de preservação permanente degradada e a extensão da propriedade ou posse do particular responsável pela medida, tomada em módulos fiscais (BRASIL, 2012). Portanto, o Código não estabeleceu a integral recomposição das áreas degradadas. Esse dispositivo, que será estudado mais profundamente no terceiro capítulo, recebeu várias críticas da comunidade científica por ter violado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda, é relevante salientar que o artigo 61-A, § 13, do Código Florestal permite que, em pequenas propriedades ou posses rurais familiares, definidas no artigo 3.º, V, a recomposição ocorra mediante o “plântio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta [...]” (BRASIL, 2012). Ou seja, a lei autorizou que a recomposição das áreas degradadas não se dê integralmente pelo plântio de espécies nativas, mas por espécies exóticas, em até metade da área sobre a qual deva incidir a medida. Como se não fosse suficiente, o artigo 61-B do Código Florestal garante que, aos proprietários de até dez módulos fiscais em 22 de julho de 2008, a recomposição das áreas degradadas por atividades rurais não extrapole 10% (dez por cento) da área total do imóvel, se de até dois módulos fiscais, ou 20% (vinte por cento), se superior a dois e não inferior a quatro módulos fiscais (BRASIL, 2012).

Por fim, consolidando as irregularidades preexistentes a 22 de julho de 2008 nessas áreas especialmente protegidas, o artigo 61-A da Lei n.º 12.651/12 dispõe que “Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.” (BRASIL, 2012). E, ainda mais radical, o Código autorizou, nas áreas de preservação permanente consolidadas em encostas, bordas de tabuleiros ou chapadas, topo de morros, montes, montanhas e serras, e em áreas com altitude superior a 1.800 metros, “a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris [...]” (BRASIL, 2012).

Enfim, esse é o panorama das áreas de preservação permanente na Lei n.º 12.651/12. Ao longo dessa seção, foram destacadas as alterações em relação à Lei n.º 4.771/65 quanto à caracterização e à extensão dos espaços protegidos, além de terem sido apontados os principais dispositivos legais que formam o regime de transição estabelecido no Código vigente. Estudadas, pois, as áreas de preservação permanente sob a ótica da Lei n.º 4.771/65 e da Lei n.º 12.651/12, será abordado, no próximo capítulo, o regime de proteção dessas áreas no Código Florestal à luz do princípio da proibição de retrocesso, sob uma ótica constitucional, em especial vinculada ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **4 O REGIME LEGAL DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 12.651/12 À LUZ DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO**

Conforme se expôs nas seções anteriores, a Lei n.º 12.651/12 introduziu inúmeras alterações nas regras de caracterização, extensão e proteção das áreas de preservação permanente, estabelecendo, assim, um novo regime legal. No presente trabalho, também foi estudada a natureza jurídica do direito ao ambiente equilibrado, sendo verificado que se trata de direito fundamental, embora previsto em espaço não dedicado a tratar de tal matéria. Considera-se fundamental, como foi visto anteriormente, por conta de sua essencialidade à fruição de uma sadia qualidade de vida e ao desenvolvimento das potencialidades humanas em condições de dignidade.

Na temática dos direitos fundamentais, conforme se estudará a seguir, a doutrina defende a existência de limites constitucionais ao poder de reforma das medidas que concretizem direitos dessa natureza, reconhecendo, por consequência, aquilo que foi denominado como princípio da vedação ao retrocesso. Sendo o meio ambiente um direito fundamental, deve-se compreender o conteúdo material de tal princípio, o seu surgimento e desenvolvimento nas ciências jurídicas, a fim de possibilitar, no último momento do trabalho, a análise das alterações da Lei n.º 12.651/12 nas áreas de preservação permanente à luz desse postulado.

##### **4.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO: DA ORIGEM NOS DIREITOS SOCIAIS À INCIDÊNCIA NO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado recebeu especial tratamento pelo constituinte por ser notadamente indispensável à manutenção da vida e ao oferecimento de adequada qualidade de vida para o exercício dos demais direitos fundamentais. Um dos seus maiores objetivos, sem dúvida, é a conservação e proteção dos processos ecológicos contra ameaças advindas do desenvolvimento econômico desenfreado, que coloca em risco a preservação dos recursos naturais e, por consequência, a sobrevivência humana digna.

Depreende-se dessa análise que, especialmente em matéria ambiental, deve ser observado um padrão mínimo de implementação do direito fundamental na

execução de medidas políticas, tendo em vista que o total esvaziamento causaria, em última análise, um estado de beligerância da ordem jurídica fundamental que orienta o Estado Democrático de Direito. Mais que isso, é possível extrair dessa relação um dever negativo quanto às opções políticas estatais de desenvolvimento, a impor a vedação do retrocesso nos padrões de proteção ambiental já alcançados, diante da obrigação constitucional imposta a todos de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

De acordo com Prieur (2011, p. 16-17),

Desde as suas origens, na década de 1970, o objetivo do Direito Ambiental não era apenas o de “regulamentar” o meio ambiente, mas o de contribuir à reação contra a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais. O Direito Ambiental é, por natureza, um direito engajado, que age na luta contra as poluições e a perda da biodiversidade. É um direito que se define segundo um critério finalista, pois se dirige ao meio ambiente: implica uma obrigação de resultado, qual seja, a melhoria constante do estado do ambiente.

A partir disso, defende-se, na atualidade, a aplicação do princípio implícito constitucional da vedação ao retrocesso também ao Direito Ambiental, princípio que, como se verá a seguir, tem tradição nos direitos sociais, econômicos e culturais, mas que vem sendo recepcionado pelos ambientalistas como forma de impor limites ao Poder Público na condução da política desenvolvimentista e, sobretudo, ao poder de conformação do legislador à Constituição.

O princípio da proibição de retrocesso possui conexão direta com a teoria geral dos direitos fundamentais, sendo compreendido como “uma derivação ou um aprofundamento da eficácia negativa.” (BARCELLOS, 2011, p. 85-86). A lógica do princípio baseia-se na vedação de que a regulamentação infraconstitucional e a execução de medidas administrativas que reflitam em direitos fundamentais venham a causar um esvaziamento do núcleo essencial dessas garantias e, por conseguinte, uma regressão nos padrões de sua proteção jurídica (CANOTILHO, 2003, p. 338):

[...] o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) 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 a simples desse núcleo essencial.

Verifica-se, pois, que o princípio propõe o estabelecimento de limites aos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – no sentido de obrigá-los, nas opções políticas e legislativas e nas decisões judiciais, à implementação sempre progressiva dos direitos fundamentais – no caso, do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado –, ignorando-se as medidas que, pelo seu conteúdo, venham a caracterizar retrocessos nas conquistas sociais já alcançadas. Conforme refere Benjamin (2011, p. 69), “O princípio da proibição de retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação.”

Os limites aqui referidos se originam, sobretudo, dos deveres de proteção ambiental exigidos do Estado na Constituição Federal de 1988, impondo-se, por tal motivo, a obrigação de conformar as medidas administrativas, judiciais e legislativas ao compromisso constitucional de preservação do meio ambiente em todos os seus aspectos. Por via de consequência, exige-se do Estado, em concreto, a adoção de opções políticas que honrem com a progressiva realização do direito fundamental ao meio ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 127-128).

Nessa linha, consoante Molinaro (2011, p. 88-89), o princípio da vedação ao retrocesso, no Direito Ambiental, objetiva proteger o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, vedando-se as medidas que ocasionem a supressão desse mínimo existencial:

Esses princípios, qualquer que seja a expressão que adotemos, dirigem-se a concretude das condições de um mínimo existencial ecológico, desde uma perspectiva de efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica. Portanto, em sede de direitos fundamentais, num Estado Socioambiental e Democrático de Direito, a interdição da retrogradação – incorporada nestes princípios, onde se inclui inclusive o princípio de proibição do retrocesso socioambiental – vincula o legislador infraconstitucional ao poder originário revelador da Constituição, não podendo a norma infraconstitucional retroceder em matéria de direitos fundamentais declarados originariamente.

O princípio da vedação ao retrocesso foi reconhecido, inicialmente, no direito comparado, com especial força na Alemanha e ainda mais em Portugal. Na Alemanha, uma vez que a Constituição não estabeleceu direitos fundamentais sociais, adotou-se o direito fundamental à propriedade como base teórica para a garantia de segurança jurídica às posições individuais já alcançadas, estabelecendo-se, assim, um dever de manutenção dos direitos adquiridos. Em Portugal, o

constitucionalismo viabilizou a construção de bases sólidas para o princípio da proibição do retrocesso, tendo por paradigma dois julgados do Tribunal Constitucional de Portugal, o Acórdão n.º 39/84 e o Acórdão n.º 509/02 (SOARES, 2011, p. 90-104).

No primeiro, apreciou-se a constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 254/82, que revogou dispositivos da lei que constituía o Serviço Nacional de Saúde. O fundamento inicial era de inconstitucionalidade formal por violação de competência, mas também foi suscitada – e acolhida no acórdão – a tese de inconstitucionalidade material no sentido de que a revogação dos vários artigos ocasionaria não só a inviabilização do Sistema Nacional de Saúde, mas afronta ao direito fundamental à saúde. Uma vez implementada uma norma diretamente ligada a direitos fundamentais, não é possível a sua revogação posterior em prejuízo dos destinatários, agora titulares do direito subjetivo à manutenção dos padrões de proteção atingidos (SOARES, 2011, p. 94-100).

No segundo acórdão, o Tribunal Constitucional Português apreciou a constitucionalidade do Decreto n.º 18/IX, que revogava o benefício do rendimento mínimo garantido, destinado às pessoas com idade mínima de 18 anos, e fundava o rendimento social de inserção, para quem possuísse no mínimo 25 anos. Foi declarada a inconstitucionalidade da medida com fundamento na vedação ao Estado de regredir nas conquistas legais já obtidas pela coletividade e que sejam reflexo de direitos fundamentais, mesmo que por insuficiência de recursos, diante do dever constitucional de garantir condições dignas de vida (SOARES, 2011, p. 100-104).

Em outros países da Europa, há posições variadas acerca da existência de um dever estatal de manutenção dos padrões de normas veiculadoras de direitos fundamentais sociais, a demonstrar a complexidade do tema. De acordo com Ramos (2009, p. 23), “[...] o Conselho Constitucional francês denominou de *effet cliquet* a impossibilidade de um retrocesso jusfundamental (direitos de liberdade, DC 83-165, 20.01.1984 e direitos sociais DC 90-287, 16.01.1991).”

Na Itália, a jurisprudência não reconhece o princípio de proibição do retrocesso por excelência, mas referenda que o legislador “*não pode frustrar a confiança dos cidadãos na segurança jurídica.*” (RAMOS, 2009, p. 23, grifo do autor), ainda que seja permitida a redução dos níveis de concretização dos direitos fundamentais. Depreende-se dessa análise que, embora a jurisprudência italiana não reconheça o princípio da vedação ao retrocesso, também não admite

supressões arbitrárias das medidas políticas que materializem os direitos fundamentais e comprometam o núcleo essencial dessas garantias – o mínimo existencial – e, por consequência, rompam a confiança socialmente estabelecida quanto à condução da máquina estatal.

Na Bélgica, por sua vez, há importantes precedentes acerca da proibição de regressão em matéria de direitos fundamentais. Conforme Prieur (2011, p. 40):

Num julgamento de 27 de novembro de 2002 (n. 169/2002), a Corte de Arbitragem, aplicando o artigo 23 da constituição belga, em matéria social, impõe ao legislador não atentar contra os direitos já garantidos. Várias opiniões do Conselho de Estado consideraram que os decretos atentariam contra a obrigação de stand still, ao dispensar ou não prever garantias que já existiam em favor do meio ambiente. O julgamento “Jacobs”, do Conselho de Estado, datado de 29 de abril de 1999 (n. 80018), é o primeiro a aplicar o princípio ao contencioso, ordenando a suspensão de um regulamento atacado, que reduziria as exigências ambientais impostas às pistas de motocross. A Corte de Arbitragem, numa decisão de 14 de setembro de 2006 (n. 137/2006), chegou a censurar uma lei que modificava o Código Wallon de ordenamento territorial, por “sensível regressão”.

De qualquer modo, deve-se destacar que a implementação progressiva de medidas políticas, a indicar a imposição de um dever de não regressão, também recebe relevante tratamento no âmbito do Direito Internacional, nos vários tratados e convenções que informam os objetivos estatais. De acordo com Prieur (2011, p. 21), “O Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (PIDESC) visa ao progresso constante dos direitos ali protegidos; é interpretado como proibindo a regressão.”

O Pacto de San José da Costa Rica, promulgado, no Brasil, pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992, em seu artigo 26, prevê a obrigação de os Estados promoverem progressivamente o desenvolvimento da concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais:

Os Estados-partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade de direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (BRASIL, 1992a).

Na mesma linha, o artigo 2.º, § 1.º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n.º 591,

de 06 de julho de 1992, dispõe que os signatários devem eleger as providências, na medida das suas possibilidades, “[...] que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.” (BRASIL, 1992b).

Segundo Prieur (2011, p. 23), o direito ao meio ambiente foi introduzido também no Protocolo de San Salvador como meta dos Estados signatários, os quais se obrigaram a produzir a progressiva evolução das condições ambientais:

O Protocolo de San Salvador sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, de 1988, comporta um artigo expressamente dedicado ao ambiente (artigo 11). Ora, mesmo que esse artigo não seja oponível diante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou da Corte, ele se submete ao princípio trazido pelo artigo 1º, relativo à progressividade dos direitos humanos, capaz de conduzir ao pleno exercício dos direitos reconhecidos, o que implica, necessariamente, sua não regressão.

O reconhecimento internacional de deveres de manutenção dos níveis de concretização dos direitos fundamentais, para exigir-se dos Estados a realização progressiva dessas garantias, viabilizou a importação, para o Brasil, da doutrina do *effet cliquet*, ainda que não expressamente, mas em nível doutrinário e, timidamente, na jurisprudência. Com efeito, as exigências econômicas dos direitos sociais – que, por consequência, vindicam a manutenção de uma economia estável para o custeio nos padrões alcançados – e a recente construção da teoria de base do princípio da não regressão, são fatores que justificam a tímida aplicação desse princípio na jurisprudência brasileira (SOARES, 2011, p. 229).

Inicialmente concebida para preservar direitos fundamentais de natureza social, o princípio da vedação ao retrocesso recebeu, na doutrina, ampliação para também incidir no âmbito do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, em razão da essencialidade da qualidade ambiental para a vida humana, indispensável para o exercício das potencialidades do homem. Busca-se preservar, a partir do princípio da proporcionalidade, os elementos essenciais do direito que concretizem o núcleo fundamental relativo à dignidade da pessoa humana, cuja violação acarreta o esvaziamento do direito (SOARES, 2011, p. 76).

Nesse sentido, para concretizar o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente continuamente, verifica-se no princípio da vedação ao retrocesso a presença de um elemento estático e de um elemento dinâmico, o primeiro de

conteúdo negativo e o segundo positivo. Consoante refere Rothenburg (2011, p. 264-265),

Ele [o princípio da proibição do retrocesso] desconstrói a pretensão à imutabilidade do produto legislativo a menos que os próprios legisladores queiram a alteração, pois estes não poderão proceder a alterações que regridam no patamar de desenvolvimento já alcançado de um direito fundamental. Por outro ângulo, o princípio do não retrocesso reclama um acompanhamento contínuo da realidade e um progressivo desenvolvimento da legislação ambiental, de modo que, quando as leis existentes não se mostrarem mais tão adequadas, urge alterá-las.

Percebe-se, assim, que o princípio da proibição de retrocesso possui uma perspectiva negativa e outra positiva: a primeira no sentido de limitar, com base na proporcionalidade, a discricionariedade política dos Poderes de Estado, vinculando-os ao dever de manutenção dos padrões de proteção jurídica já obtidos nas medidas que concretizem direitos fundamentais; a segunda, por sua vez, com a obrigação de que sejam promovidas, progressivamente, as adequações ambientais decorrentes das inovações da realidade econômica e social, a fim de manter em nível de compatibilidade o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente e o conjunto de atos políticos da matéria ambiental.

No mesmo sentido, refere Benjamin (2011, p. 58, grifo nosso) que,

No plano dogmático, o princípio da proibição de retrocesso vem recebendo marcante atenção na esfera dos direitos humanos e direitos sociais. Contudo, em nenhuma outra área dos chamados “novos direitos” é mais vívida a imperiosidade ético-política e a viabilidade jurídico-material de garantir a **manutenção e o progresso** das existentes medidas legislativas protetórias do que no Direito Ambiental [...].

Além disso, o princípio da vedação ao retrocesso se reflete tanto nos direitos substanciais quanto nos instrumentos do Direito Ambiental. Portanto, não apenas os dispositivos que veiculem posições jurídicas materiais estão protegidos contra medidas posteriores que visem a afetar regressivamente o conteúdo desses direitos, mas também os meios de tutela criados especialmente para a proteção ambiental estão sob a égide da vedação ao retrocesso, tais como os estabelecidos no artigo 225, § 1.º, da Constituição Federal de 1988 (BENJAMIN, 2011, p. 68).

Assim, é possível constatar a existência de um princípio constitucional implícito de vedação ao retrocesso também no Direito Ambiental, por decorrência da interpretação do artigo 225 da Constituição Federal, que impõe a todos a obrigação

de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, estabelecendo, portanto, uma solidariedade intergeracional para impedir retrocessos na proteção ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 122).

O referido princípio, na aplicação ao Direito Ambiental, conforme se constatou, visa a proteger um mínimo essencial ecológico ligado aos imperativos da dignidade da pessoa humana, com base no princípio da proporcionalidade, a fim de manter as condições de saúde e os níveis adequados de qualidade de vida que se exigem para o exercício regular das liberdades fundamentais humanas. De um lado, impõe-se a manutenção dos padrões de proteção do direito fundamental já concretizados em âmbito infraconstitucional e, por outro lado, a compatibilização dessa proteção com os novos métodos de degradação do meio ambiente.

Vale destacar que, segundo Ayala (2011, p. 223),

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

Constata-se, portanto, a fundamentalidade material do direito ao meio ambiente equilibrado e a aplicabilidade do princípio da vedação ao retrocesso ao Direito Ambiental, exigindo-se do Estado um dever negativo de manutenção dos níveis de proteção ecológica já atingidos e, por outro lado, um dever positivo de progressiva realização do direito fundamental em compasso com os novos meios de degradação ambiental. É nesse contexto que serão analisadas, a seguir, as regras da Lei n.º 12.651/12 sobre as áreas de preservação permanente, a fim de identificar se as alterações legais violam, ou não, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado com base no princípio da proibição de retrocesso ambiental.

#### 4.2 AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA LEI N.º 12.651/12 SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Pela análise comparativa da redação da Lei n.º 4.771/65, complementada pelas Resoluções n.º 302/03, 303/03 e 369/06 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, com a Lei n.º 12.651/12, identificaram-se, no segundo capítulo, inúmeras alterações legais nas regras sobre a caracterização, a extensão e o regime de proteção das áreas de preservação permanente. Nesse momento do trabalho, serão analisadas as modificações identificadas no segundo capítulo para verificar se houve retrocessos ou avanços, e se há violação ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e ao princípio da proibição de retrocesso.

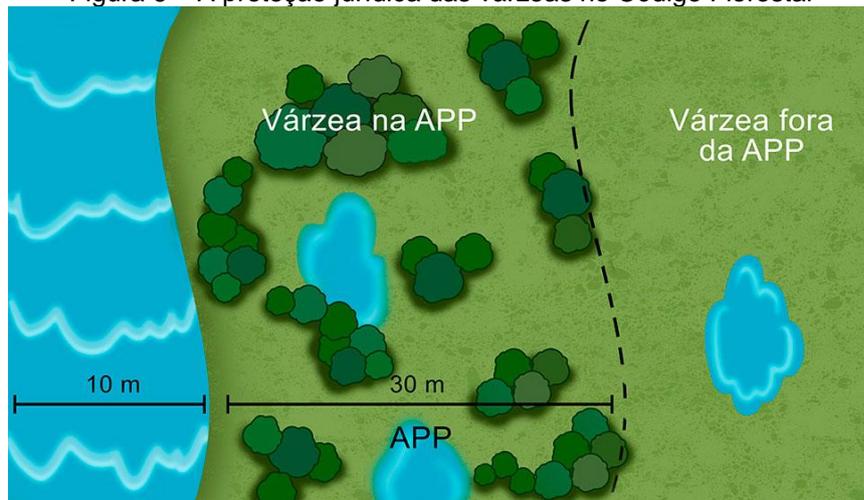
Primeiramente, como foi visto, a Lei n.º 12.651/12 alterou o parâmetro de medição das áreas de preservação permanente, adotando, atualmente, a borda da calha do leito regular (BRASIL, 2012). Portanto, não mais considerando o alcance do curso d'água no leito maior, mas o alcance médio, o Código Florestal vigente reduziu sobremaneira a delimitação das áreas de preservação permanente, embora não tenha alterado a metragem na redação da lei (LAURINDO; GAIO, 2014, p. 6).

Sobre os efeitos da alteração do parâmetro de medição das áreas de preservação permanente nos cursos d'água, afirmam Ellovitch e Valera (2013, p. 7):

Afinal, um rio que tenha alteração significativa do leito em períodos de cheias (como acontece muito em Minas Gerais e na Amazônia) terá boa parte da APP (senão toda) periodicamente inundada. Assim, essas APPs não cumprirão seus processos ecológicos essenciais e a ocupação das áreas de várzea poderão acarretar situações de graves riscos a bens e vidas humanas.

O novo parâmetro de medição das áreas de preservação permanente nos cursos d'água causou efeitos significativos nas regiões de várzea, uma vez que, à luz da Lei n.º 4.771/65, estas recebiam proteção como extensão do recurso hídrico, e, atualmente, com a delimitação da área preservada a partir do leito regular, parte delas poderá ficar sem qualquer proteção (LAURINDO; GAIO, 2014, p. 6). Para melhor demonstrar a atual problemática das várzeas no Código Florestal vigente, relevante transpor a seguinte imagem:

Figura 6 – A proteção jurídica das várzeas no Código Florestal



Fonte: CI Florestas (2015)

Conforme o parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1.876/99 na Comissão Especial do Código Florestal, sob a ótica da Lei n.º 4.771/65, estavam na ilegalidade “[...] 75% dos produtores de arroz, por cultivarem em várzeas, prática adotada há milênios na China, na Índia e no Vietnã, para não falar de produtores europeus e norte-americanos que usam suas várzeas há séculos para a agricultura.” (BRASIL, 2010, p. 5), o que justificaria a nova medida legal.

Entretanto, deve-se destacar que as regiões limítrofes aos cursos d’água desempenham inúmeras funções ecológicas essenciais, como a preservação das águas que margeiam – o que impede o escoamento de substâncias nocivas –, e a manutenção da paisagem natural e da biodiversidade, o que reflete não apenas na fauna e na flora, mas também no bem-estar e na saúde do homem. Ainda, essas áreas, quando preservadas, formam corredores ecológicos que permitem o fluxo gênico, a movimentação e a reprodução das espécies, assegurando a restauração natural de ambientes degradados. São, portanto, verdadeiros corredores naturais de fluxo gênico de fauna e flora, aduz o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2011).

Como se não fosse suficiente, as matas ciliares protegem o solo e os recursos hídricos, visto que, além de regularem as cheias, impedem processos erosivos das faixas marginais aos recursos hídricos, preservando o solo e as águas contra o assoreamento (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2012, p. 24). Por fim, importa realçar que as áreas de várzea, como sofrem inundações periódicas devido à variação do nível das águas, são consideradas áreas de risco, de modo que, nessa condição, não devem ser

ocupadas ou devem ser imediatamente desocupadas (BENJAMIN, 2010, p. 7). Nessa perspectiva, conforme o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2011, p. 30) acerca das graves consequências da ocupação das várzeas para a agricultura e para a moradia,

As cheias registradas no Vale do Ribeira são fenômenos físico-naturais caracterizados pela ocorrência de extravasamento das águas em direção às várzeas, onde se situam as sedes dos municípios, bairros rurais e áreas ocupadas com atividades agrícolas, gerando impactos socioeconômicos negativos. Dentre estes, se destacam: perda de vidas humanas, prejuízos com a inundação de habitações e estabelecimentos comerciais, prejuízos com a perda da produção agrícola e interrupção do tráfego de estradas, inclusive com isolamento de cidades. O problema dos desabrigados, em razão das inundações, é um dos mais sérios, pelo número de habitações atingidas, pelos transtornos causados aos moradores e pelas dificuldades enfrentadas no atendimento e assistência às populações atingidas.

Desse modo, não há dúvida de que as áreas de preservação permanente protetoras dos cursos d'água desempenham serviços ambientais essenciais ao homem, seja no que diz respeito à sua saúde, bem-estar e qualidade de vida – pela manutenção do solo, da água e do ar –, seja no tocante à sua própria segurança, tendo em vista o complexo regime de variação do nível das águas, que pode eliminar inúmeras vidas humanas caso seja permitida a ocupação da área alcançada periodicamente pelo leito maior do curso d'água.

Igualmente, regrediu o Código Florestal vigente ao estabelecer a dispensa de manutenção de área de preservação permanente nas acumulações inferiores a um hectare presentes nos lagos, lagoas naturais e reservatórios d'água artificiais, consoante prevê o artigo 4.º, § 4.º (BRASIL, 2012). Isso porque, sob o ponto de vista do dever constitucional de conservação da biodiversidade, o Código Florestal excluiu a necessidade de preservar faixa marginal em áreas de notável relevância. A respeito dos efeitos de tal alteração legal, Fernandes (2012, p. 1) assevera que “Diversas lagoas marginais aos rios, de importância como berçário para diversas espécies, encontram-se nessa situação.”

Confirmando que o artigo 4.º, § 4.º, da Lei n.º 12.651/12 provoca prejuízos à preservação da biodiversidade, Ellovitch e Valera (2013, p. 8) aduzem que “Os reservatórios de água naturais, mesmo aqueles com superfície inferior a 1 (um) hectare, são importantes locais para reprodução de peixes – verdadeiros “berçários” – que deixarão de gozar de qualquer proteção.”. Na mesma linha, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (2012, p. 13) adverte:

A inclusão das acumulações naturais neste critério é preocupante uma vez que a grande maioria das lagoas naturais se encontram [sic] nesta ordem de grandeza e desempenham funções ambientais de extrema relevância na recarga de nascentes e como fonte de alimento, abrigo e local de procriação para determinados grupos da fauna.

Portanto, pela mera circunstância de abrigarem acumulações de água de pequeno porte, esses recursos perdem a qualidade de áreas de preservação permanente à luz do Código Florestal vigente. Tal medida legislativa, sem dúvidas, caracteriza regresso à aplicação do direito fundamental ao ambiente equilibrado, porquanto reduz, sem amparo técnico e científico, os deveres de proteção ambiental estabelecidos na Constituição Federal e deixa de considerar como áreas protegidas importantes espaços de reprodução animal e manutenção dos recursos hídricos.

Do mesmo modo, as regras do Código Florestal vigente sobre as áreas de preservação permanente em reservatórios d'água artificiais reduzem os padrões de efetivação do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado. Isso porque a Lei n.º 12.651/12, no artigo 4.º, III, confere ao órgão ambiental, por ocasião do licenciamento ambiental do empreendimento, a tarefa de estabelecer a área de preservação permanente para o entorno dos reservatórios d'água, sem restringi-los a limites mínimos, exceto naqueles destinados à produção de energia e à captação de água para abastecimento humano, disciplinados pelo artigo 5.º (BRASIL, 2012). A Resolução n.º 302/02 do CONAMA – regulamentadora da matéria na Lei n.º 4.771/65 –, por sua vez, estabelecia os limites mínimos, em regra de trinta ou cem metros, se área, respectivamente, fosse urbana ou rural (BRASIL, 2002b). Sobre tal retrocesso no Código Florestal, vale destacar os termos da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4903, proposta pelo Ministério Público Federal (BRASIL, 2013, p. 28-29, grifo do autor):

[...] O dispositivo legal em questão, além de equiparar, a princípio, as áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais localizados em áreas urbanas ou rurais, ao reverso do anteriormente previsto na legislação, **não estipula qualquer metragem mínima a ser observada, deixando a cargo da licença ambiental a previsão acerca das dimensões da área de preservação permanente.**

[...] Além de fomentar a insegurança jurídica, o dispositivo, ao não estipular parâmetros mínimos a serem observados quanto à área de preservação permanente, representa flagrante retrocesso na preservação ambiental, pois abre a possibilidade de que sejam fixadas faixas de proteção inferiores a 100 metros.

Além disso, a Lei n.º 12.651/12, no artigo 4.º, § 1.º, dispensou a fixação de área de preservação permanente “no entorno de reservatórios artificiais d’água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d’água naturais.” (BRASIL, 2012), o que, sob a ótica do artigo 3.º, § 6.º, da Resolução n.º 302/02 do CONAMA, só era possível se o reservatório possuísse superfície inferior a cinco hectares, não estivesse localizado em área de preservação permanente e não se destinasse ao abastecimento público (BRASIL, 2002b). A nova redação legal excluiu da proteção jurídica todos os reservatórios que não decorram de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, reduzindo, pois, os padrões de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente.

Ainda, houve redução das áreas de preservação permanente a partir do novo parâmetro de medição adotado para os reservatórios artificiais destinados ao abastecimento público ou à geração de energia. De acordo com a ADI n.º 4903, o artigo 5.º do Código Florestal reduziu os limites mínimos das áreas de preservação permanente em relação à Resolução n.º 302/02 do CONAMA – de trinta para quinze nas áreas urbanas e de cem para trinta nas áreas rurais –, bem como estabeleceu limites máximos ao órgão ambiental, o que caracteriza retrocesso nos padrões de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente (BRASIL, 2013).

Como se não fosse suficiente, em relação aos reservatórios artificiais registrados ou com contrato assinado anteriormente à Medida Provisória n.º 2.166-67/01, aplica-se a regra de transição prevista no artigo 62 do Código Florestal, que prevê o seguinte:

Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum (BRASIL, 2012).

Assim, conforme o teor do artigo 62 do Código Florestal, nos reservatórios d’água artificiais com efeitos anteriores à Medida Provisória n.º 2.166-67/01 e com destinação ao abastecimento público ou à geração de energia, a área protegida como de preservação permanente encontra-se entre os referidos limites técnicos. Explicando os termos, Collischonn e Tassi (2008, p. 116) mencionam que o nível máximo operativo normal “[...] corresponde à cota máxima permitida para operações

normais no reservatório. Níveis superiores ao nível máximo operacional podem ocorrer em situações extraordinárias, mas comprometem a segurança da barragem.” Do mesmo modo, segundo os autores acima referidos (2008, p. 117), essa é a definição de cota máxima maximorum:

Durante eventos de cheia excepcionais admite-se que o nível da água no reservatório supere o nível máximo operacional por um curto período de tempo. A barragem e suas estruturas de saída (vertedor) são dimensionados para uma cheia com tempo de retorno alto, normalmente 10 mil anos no caso de barragens médias e grandes, e na hipótese de ocorrer uma cheia igual à utilizada no dimensionamento das estruturas de saída o nível máximo atingido é o nível máximo maximorum.

Tais limites aplicáveis aos reservatórios d’água com registro, concessão ou autorização anterior à Medida Provisória n.º 2.166-67/01, consoante defende a comunidade científica, violam o direito fundamental ao meio ambiente, porquanto, em praticamente todos os casos, as áreas de preservação permanente passam a ter extensão inferior à faixa estabelecida na legislação anterior (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 2012, p. 34). Inclusive, a respeito dos efeitos práticos da aplicação do artigo 62 do Código Florestal, cumpre lembrar que, de acordo com a ADI n.º 4903 (BRASIL, 2013, p. 32-33, grifo do autor),

[...] serão removidas áreas de preservação permanente dos reservatórios formados antes da entrada em vigor da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, **marco temporal que, ademais**, não possui qualquer razoabilidade, pois a obrigatoriedade de preservação das áreas no entorno dos reservatórios é anterior à mencionada Medida Provisória.

[...] A demonstrar a gravidade das consequências práticas da modificação legislativa em análise, estudo técnico divulgado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo dá exemplos de diversos reservatórios em que as áreas de preservação permanente praticamente desaparecerão. É o caso da UHE Porto Primavera, que ficará sem qualquer área de preservação permanente, e o da UHE Jaguari, cuja área de preservação será reduzida a apenas 2,80 metros, faixa em que a vegetação não se desenvolve [...].

Verifica-se, pois, que o regramento das áreas de preservação permanente nos limites dos reservatórios artificiais d’água regrediu consideravelmente nos níveis de proteção jurídica desses espaços quando comparado à legislação revogada, em especial por conta da exclusão da área protegida nos reservatórios de pequeno porte e da redução da área a ser mantida nos demais acúmulos artificiais d’água.

Em relação à dispensa de manutenção de faixa marginal de preservação permanente em olhos d’água intermitentes, consoante prevê o artigo 4.º, IV, da Lei

n.º 12.651/12 (BRASIL, 2012), tal medida desconsiderou a relevância dos serviços ambientais desempenhados por esses corpos, responsáveis pela manutenção da qualidade das águas, tornando-os completamente desprotegidos. A eliminação do dever de preservação da faixa marginal dos olhos d'água intermitentes os coloca em risco de graves contaminações ou mesmo ao seu completo desaparecimento, em razão do uso alternativo do solo para práticas agropecuárias (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 8).

Além disso, a ausência de proteção legal a esses recursos e, sobretudo, a atividade agropecuária que venha a ser exercida no seu entorno lhe causam efeitos prejudiciais diretos. A alteração do solo pelo cultivo de pasto, por exemplo, impede que ocorra o abastecimento das nascentes e olhos d'água, porquanto a água que até então se infiltrava no solo passa a escoar superficialmente em direção a algum curso d'água. A falta do abastecimento natural das nascentes e dos olhos d'água os coloca em risco de extinção e elimina, muitas vezes, a única fonte de água existente em épocas de estiagem (GRUPO DISPERSORES, 2008, p. 7). Nítido, portanto, que devem ser preservados os espaços limítrofes de qualquer nascente ou olho d'água, perene ou intermitente, considerando que são essenciais à manutenção desses relevantes recursos hídricos.

Quanto às áreas de preservação permanente protetoras de declividades, a Lei n.º 12.651/12, como foi estudado anteriormente, estabeleceu requisitos mais rígidos para a caracterização dos morros, exigindo, atualmente, que a elevação do solo possua “[...] altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º [...]” (BRASIL, 2012). No entanto, tal alteração legal, que retirou a condição de área de preservação permanente de diversas elevações, contrasta de frente com as recomendações científicas relacionadas à ocupação dessas áreas, especialmente em razão do alto risco de deslizamentos de terra.

A respeito das alterações do Código Florestal nas áreas de preservação permanente protetoras de elevações, Ellovitch e Valera (2013, p. 8) referem:

A Lei n. 12.651/2012 dobrou a altura mínima do que era considerado morro e ignorou a existência das linhas de cumeada e dos grupos de elevações. Com isso, foi retirada a proteção de extensas áreas de planalto – como as existentes na região do Triângulo Mineiro –, fundamentais para recarga de aquíferos e para conservação da paisagem, além de sujeitas a desmoronamentos.

Conforme o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2011), a preocupação primordial em relação a tais áreas é protegê-las contra a ação antrópica, a fim de manter-se a estabilidade geológica e, com isso, impedir deslizamentos de terra que venham a eliminar vidas humanas. Nesse ponto, mais do que nunca a legislação ambiental se atém a garantir ao homem o direito à vida, visto que impede a intervenção humana em áreas de grande instabilidade, tornando irregulares as ocupações e as obras já instaladas nesses locais.

É possível perceber, pois, que a proteção conferida pelo Código Florestal às áreas de grande declividade tem aplicação e razão preponderante nas regiões urbanizadas, especialmente nas mais carentes, onde há concentração antrópica intensa em relevos extremamente instáveis, com riscos à vida e à segurança dos que vivem e trabalham nesses locais (RIBEIRO, 2011, p. 2). Inclusive, de acordo com o autor acima citado,

Hoje, os principais problemas ambientais, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, situam-se especialmente nas áreas urbanas, de grandes concentrações humanas, o ambiente de vida por excelência da contemporaneidade. No Brasil, cerca de doze regiões metropolitanas concentram praticamente um terço da população do país. E a pobreza humana concentra-se majoritariamente nas metrópoles, e isto em todo o planeta. Nessas grandes aglomerações urbanas, há uma ocupação desordenada das chamadas áreas de suscetibilidade ou fragilidade ambiental – beiras de córregos, encostas íngremes, várzeas inundáveis, áreas de proteção de mananciais -, que constituem uma das raras alternativas para os excluídos do chamado mercado residencial formal (RIBEIRO, 2011, p. 2).

Acerca das graves consequências da ocupação antrópica nas áreas de preservação permanente protetora de montanhas e de outros relevos, cumpre realçar que, conforme relatório do Centro de Informações de Recursos Ambientais e Hidrometeorologia de Santa Catarina, em estudo sobre os deslizamentos de terra ocorridos em novembro de 2008 no Complexo do Morro do Baú, em Santa Catarina, 84,38% dos locais onde ocorreram desbarrancamentos haviam sofrido intervenções antrópicas, principalmente pelo reflorestamento com pinheiros e eucaliptos (23,44%), cultivo de bananas (18,75%) e pela capoeirinha (17,19%). Por outro lado, apenas 15,63% das áreas afetadas mantinham a formação natural (SANTA CATARINA, 2009).

Sobre o mesmo assunto, o Comitê do Itajaí (2008), por meio de seus pesquisadores, em análise sobre as causas dos deslizamentos de terra ocorridos no Vale do Itajaí no ano de 2008, afirmou:

A chuva em excesso acaba com as propriedades que dão resistência aos solos e mantos de alteração para permanecerem nas encostas. O grande problema de ocupar encostas é fazer cortes e morar embaixo ou acima deles. Há certas encostas que não podem ser ocupadas por moradias, principalmente as do vale do Itajaí, onde o manto de intemperismo, pouco resistente, se apresenta muito profundo e com vários planos de possíveis rupturas (deslizamento), além da grande inclinação das encostas. E é aí que começa a explicação de outra parte da tragédia que estamos vivendo. A ocupação dos solos nas cidades não tem sido feita levando em conta que estão assentadas sobre uma rocha antiga, degradada pelas intempéries, e cuja capacidade de suporte é baixa. Através dos cortes aumenta a instabilidade. As fortes chuvas acabaram com a resistência e assim o material deslizou.

Verifica-se, pois, que a preservação da estabilidade geológica é a razão preponderante para que a Lei n.º 4.771/65 tenha estabelecido obrigações de não intervenção nos morros e demais elevações, tendo em vista, especificamente, a proteção de vida humana contra possíveis desastres ambientais, tal como o ocorrido no Vale do Itajaí em 2008, que, como foi visto, ocasionou mais de 130 mortes e, ainda, teve um custo aproximado de 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais) para a recuperação dos danos sociais e ambientais (SCHIOCHET, 2009). Desse modo, as alterações no Código Florestal vigente, que tornaram mais rigorosa a caracterização dos morros, não se alinham com o dever de progressiva efetivação dos direitos fundamentais, diante dos graves riscos da ampliação da ocupação humana nas áreas de preservação permanente.

No que diz respeito às veredas, o Código Florestal vigente, ao tratar de matéria até então cuidada pela Resolução n.º 303/02 do CONAMA, alterou o parâmetro de delimitação da área protegida. Consoante lecionam a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Academia Brasileira de Ciências (2012b), o Código Florestal vigente reduziu a proteção das veredas ao determinar que a faixa marginal de cinquenta metros se estenda “[...] a partir do espaço **permanentemente** brejoso e encharcado.” (BRASIL, 2012, grifo nosso), ao passo que a Resolução n.º 303/02 do CONAMA a considerava a partir do limite temporariamente brejoso ou encharcado por ocasião das chuvas sazonais (BRASIL, 2002a), diminuindo a extensão da área protegida.

É importante, aliás, transcrever as considerações da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Academia Brasileira de Ciências (2012b) expostas em carta à Presidência da República sobre os retrocessos da Medida Provisória n.º 571/12 no que diz respeito às veredas:

O texto até agora aprovado diminuiu a proteção às veredas. A proposta determina ainda que as veredas só estarão protegidas numa faixa marginal, em projeção horizontal, de 50 metros a partir do "espaço permanentemente brejoso e encharcado" (Art. 4º [sic], inciso XI), o que diminui muito sua área de proteção. Antes, a área alagada durante a época das chuvas era resguardada. Além desse limite, o desmatamento será permitido. As veredas são fundamentais para o fornecimento de água, pois são responsáveis pela infiltração de água que alimenta as nascentes da Caatinga e do Cerrado, justamente as que secam durante alguns meses do ano em função do estresse hídrico.

Portanto, de certa forma semelhante à nova forma de delimitação das áreas de preservação permanente nos cursos d'água, as veredas, a partir da Lei n.º 12.651/12, devem ter a sua faixa marginal de proteção estabelecida a contar do espaço definitivamente brejoso (BRASIL, 2012), o que prejudica sobremaneira a extensão dessas áreas, já que se desconsidera a proporção decorrente das chuvas periódicas. Tal alteração legal afeta de modo drástico o direito fundamental ao meio ambiente sadio, tendo em vista que, sendo reduzidos os espaços de proteção das veredas, houve a diminuição da tutela estendida ao próprio ecossistema.

Em relação às áreas de preservação permanente em restingas, com a revogação tácita da Resolução n.º 303/02 do CONAMA pela Lei n.º 12.651/12, "a exigência dos 300 metros não foi incorporada ao texto legal, em um silêncio que indubitavelmente demonstra a sua vontade de retirar tal disposição do ordenamento jurídico vigente." (DANTAS, 2013). O Código Florestal, assim, retirou da proteção como áreas de preservação permanente a hipótese prevista no artigo 3.º, IX, alínea "a", da Resolução n.º 303/02 do CONAMA, o que gera graves prejuízos.

Em 2010, já havia proposta de alteração da Resolução n.º 303/02 do CONAMA a partir da Nota Técnica n.º 037/2010, iniciando-se processo no qual se objetivou eliminar as discussões entre produtores e ambientalistas sobre as áreas de preservação permanente (MOVIMENTO VERDE DE PARACATU, 2010, p. 1). Por meio do pedido, almejou-se a exclusão da regra do artigo 3.º, IX, alínea "a", da Resolução n.º 303/02 do CONAMA, já que as restingas, apenas pelo efeito da Lei n.º 11.428/06 – Lei da Mata Atlântica – já estariam devidamente protegidas, e o

CONAMA teria extrapolado o seu poder regulamentar, criando regra não alinhada ao disposto no Código Florestal de 1965 (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 23).

De acordo com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva, a hipótese do artigo 3.º, IX, alínea “a”, da Resolução n.º 303/02, na situação, deveria ser mantida, uma vez que é responsável por proteger vegetações típicas e exclusivas desses ecossistemas, já ameaçadas e sujeitas à extinção. Advindo, especialmente, da intervenção humana irregular, os danos ambientais em restingas as colocam em situação de perigo, de modo que, se as excluírem da qualidade de áreas de preservação permanente, conseqüentemente serão extintas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 24).

Além disso, sobre os prejuízos ambientais que a intervenção humana causa às restingas, a exigir a permanência da proteção da faixa de trezentos metros, destaca o relatório em comento:

Os principais exemplos de degradação desses ambientes decorrem do parcelamento do solo e ocupação humana em empreendimentos regulares ou clandestinos, envolvendo desmatamentos, alterações da drenagem natural, aterros, construções, abertura de acessos e especulação imobiliária. Outro fator de degradação é a extração de areia por meio de escavações junto à superfície (mineração).

A drenagem natural dos ambientes de restinga, fator de alta relevância para a sua preservação, vem sendo desfigurada sem critérios técnicos adequados, representando grave prejuízo às inter-relações ecossistêmicas. Persiste a prática perversa de escavar canais de modo arbitrário, alterando a configuração da drenagem natural e as interações e processos hidrodinâmicos.

A degradação das formações vegetais nativas afeta diretamente os ambientes aquáticos que cruzam estas áreas, ou nelas se inserem (alagados, lagoas, áreas brejosas), e tal preocupação não deve ser afastada na gestão das planícies costeiras (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 24-25).

A proteção das restingas tão somente pela Lei n.º 11.428/06 também se mostra como medida prejudicial ao meio ambiente, por retroceder gravemente nos níveis de proteção desse ecossistema. Isso porque o mencionado diploma legal autoriza a supressão da vegetação em certos casos. A exemplo do Estado de São Paulo, cujo litoral é urbanizado na maior parte de sua extensão, a vinculação das áreas de restinga exclusivamente à Lei da Mata Atlântica poderá viabilizar a supressão de até 70% da vegetação para atender aos projetos de parcelamento de

solo, loteamento e edificações (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 25-26).

Assim, a revogação da Resolução n.º 303/02 do CONAMA, sem a devida incorporação pela Lei n.º 12.651/12 da área de preservação permanente fixada no artigo 3.º, IX, “a”, constitui inaceitável retrocesso ambiental, tendo em vista o risco iminente de extinção a que estão sujeitas as restingas com a relativização do regime de proteção e a inviabilização da recuperação desse ecossistema pelo contínuo processo de ocupação humana com loteamentos, construções e parcelamentos do solo, tornando a degradação irreversível (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2010, p. 28). Deve-se admitir, portanto, que o Código Florestal, nesse ponto, regrediu consideravelmente na proteção do meio ambiente.

A possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente em manguezais e restingas para a regularização fundiária de interesse social, prevista no artigo 8.º, § 2.º, da Lei n.º 12.651/12, também caracteriza violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por infringir o dever de recuperação dos processos ecológicos essenciais de imensas áreas protegidas, comando que advém do artigo 225, § 1.º, I, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Nessa linha, quanto à alteração do Código Florestal para a utilização de áreas de preservação permanente em restingas e manguezais para a regularização fundiária, Azevedo, R. (2013, p. 83-84) refere que a Lei n.º 12.651/12, ao admitir tal espécie de intervenção, causou grandes prejuízos à tutela ambiental, tendo em vista que extensas áreas protegidas – no caso, os manguezais e as restingas – estarão suscetíveis à ocupação humana, o que eliminará os seus atributos ecológicos.

A propósito do tema, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e a Academia Brasileira de Ciências denunciam (2012a, p. 29, grifo do autor):

Outra exceção à proteção dos mangues se refere aqueles cuja função ecológica estiver comprometida. Nesse caso (art.8º, parágrafo 2º), autorizam-se obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. **Se a função ecológica do manguezal estiver comprometida, ela deve ser recuperada, uma vez que** grande parte dos manguezais contaminados tem elevados índices de metais pesados e petróleo. Manter populações de baixa renda nesses locais seria imoral.

Desse modo, verifica-se não apenas violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pela não recuperação das áreas de manguezais e de

restingas com funções ecológicas comprometidas, mas, sobretudo, desrespeito ao direito à saúde das populações assentadas nesses locais, tendo em vista o risco de doenças advindas dos altos níveis de contaminação nessas áreas de preservação permanente, situação que coloca em risco a incolumidade de inúmeras pessoas. A relativização da proteção jurídica dos manguezais e das restingas, portanto, importa em grave retrocesso na tutela de direitos fundamentais.

No tocante ao regime de proteção das áreas de preservação permanente, isto é, às hipóteses excepcionais de intervenção, verificou-se, no segundo capítulo, que o Código Florestal vigente ampliou as situações que caracterizam atividades de utilidade pública, aumentando, portanto, os casos de intervenção nessas áreas com especial proteção legal, conforme trata o artigo 3.º, VIII, alínea “b” (BRASIL, 2012).

Realmente, as obras de instalação de redes de saneamento, construção de estradas, redes de telecomunicação e postes de energia elétrica rotineiramente necessitam de intervenção em áreas de preservação permanente, por ausência de alternativa locacional, e a extração mineral, sem dúvidas, é atividade necessária à sociedade na atual conjuntura social (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 8). Entretanto, quanto às instalações para competições esportivas, os autores acima mencionados criticam severamente a permissão do Código Florestal para a construção de obras destinadas a esses fins, nos seguintes termos:

[...] não existe nenhuma justificativa técnica para permitir a degradação de APPs para atividades recreativas dispensáveis. A grande maioria das competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais pode ser realizada em qualquer terreno (à exceção dos esportes aquáticos), sem necessidade de impactar as áreas ambientalmente mais frágeis. A instalação de um estádio de futebol às margens de um rio para a Copa do Mundo não pode sobrepor-se ao interesse coletivo, muito mais relevante, da proteção ambiental (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 8).

É possível perceber que a Lei n.º 12.651/12, permitindo as intervenções em áreas de preservação permanente para a construção de estádios e outras estruturas para competições esportivas, mostrou-se alheia ao interesse geral de preservação dessas áreas, tornando possível a construção de empreendimentos esportivos em locais não destinados a esse fim e que poderiam ser construídos em qualquer outro local.

Da mesma maneira, segundo defendem Ellovitch e Valera (2013, p. 9), não há qualquer fundamento científico razoável que justifique a permissão do

Código Florestal para a construção de obras de gestão de resíduos em área de preservação permanente. Trata-se de atividade altamente poluente e que provoca contaminações incalculáveis ao solo, lençol freático e aos cursos d'água, além de causar o risco de proliferação de doenças por vetores. A gestão de resíduos sólidos em áreas de preservação permanente atua na contramão do dever de proteção desses espaços, considerando o alto grau poluente dessa atividade.

Portanto, conforme Santos (2013, p. 19-20), “Evidencia-se, assim, que houve significativas alterações no regime geral aplicável às áreas de preservação permanente, sendo as novas disposições sensivelmente mais permissivas que o regime jurídico aplicável pelo Código revogado.” Não há dúvidas de que o Código Florestal vigente regrediu ao permitir a construção de tais estruturas em áreas de preservação permanente, pois as infraestruturas esportivas podem ser construídas em qualquer outro lugar e a gestão de resíduos sólidos é totalmente incompatível com os atributos que justificam a proteção desses espaços.

No tocante ao regime de transição estabelecido pelo Código Florestal a partir do artigo 59, estudado no segundo capítulo, percebe-se a existência de graves violações ao direito meio ao ambiente quanto às obrigações de recomposição das áreas degradadas anteriormente a 22 de julho de 2008. Quanto ao PRA, instrumento destinado à normalização das posses e propriedades rurais, viabilizou-se a anistia aos responsáveis por degradações ambientais pela mera assinatura do termo de compromisso, desde que ocorra o cadastramento no Cadastro Ambiental Rural. De fato, tal medida beneficia aqueles que agiram ilegalmente em detrimento dos cumpridores das normas ambientais (SANTOS, 2013, p. 23).

A respeito do contexto político que justificou a elaboração dessa norma, ainda na época do Projeto de Lei n.º 1.876/99, cumpre apontar as considerações de Miranda, L. (2011, p. 104):

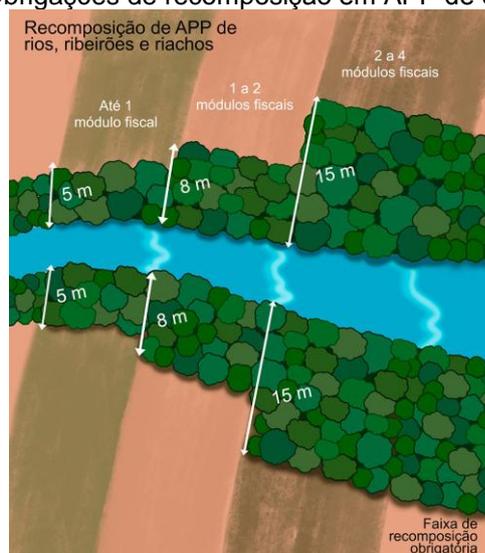
Outro ponto polêmico, a proposta de anistia aos produtores rurais que expandiram suas lavouras às áreas de preservação permanente, as APP's, ou que porventura desmataram as áreas de reserva legal de suas propriedades, evidencia a estratégia de expansão fundiária principalmente na região da fronteira agrícola brasileira, adotada por latifundiários cuja representação política ocorre por meio da bancada ruralista no Congresso Nacional brasileiro. Nesse sentido, há uma associação não só do poder econômico com o poder político, mas também a associação entre matrizes ideológicas e discursivas, que operam no sentido de legitimar o novo Código Florestal, ou interpelá-lo por meio do argumento de sua inevitabilidade, assim como do caráter possivelmente punitivo do código vigente em relação aos pequenos agricultores.

Ainda, sobre a inconstitucionalidade das regras que permitem a anistia de infrações, Ellovitch e Valera (2013, p. 6) sustentam que tais normas acabam “[...] violando os princípios da isonomia, da separação dos poderes, da tríplice responsabilidade ambiental (art. 225, § 3º, da Constituição Federal), da prevenção geral e da prevenção especial.” Vê-se, portanto, que há severas críticas da doutrina sobre os efeitos do Programa de Regularização Ambiental, em especial por viabilizar a anistia a infrações administrativas e a crimes ambientais, em afronta aos princípios do Direito Ambiental e ao princípio da isonomia.

O Código Florestal também violou o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado ao permitir a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural nas áreas de preservação permanente antropizadas até 22 de julho de 2008, já que, além de autorizar atividades comprometedoras dos recursos naturais em espaços destinados à preservação, condicionou a manutenção dessas atividades à recomposição parcial das áreas degradadas, conforme a extensão, tomada em módulos fiscais, e a modalidade de APP (SANTOS, 2013, p. 24).

Para melhor compreender o quadro dos deveres de recomposição na Lei n.º 12.651/12, é importante transpor a seguinte imagem, que trata da metragem a ser recomposta em áreas de preservação permanente em cursos d’água naturais:

Figura 7 – Obrigações de recomposição em APP de cursos d’água



Fonte: CI Florestas (2015)

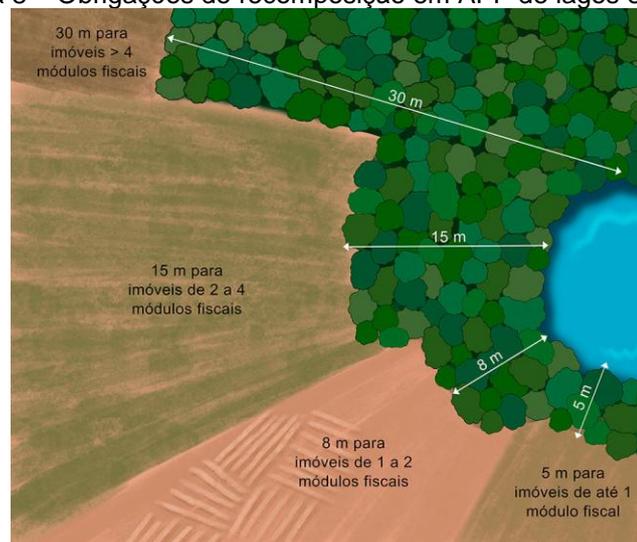
Ainda, por não constar na imagem acima transposta, destaca-se que, em relação aos imóveis com extensão superior a quatro módulos fiscais, a Lei n.º

12.651/12 determina a obrigação de recompor faixa marginal estipulada no termo de compromisso do Programa de Regularização Ambiental, variando de vinte a cem metros, contados da borda da calha do leito regular, conforme determina o artigo 61-A, § 4.º, II (BRASIL, 2012). Na percepção de Ellovitch e Valera (2013, p. 9),

Essas recuperações, conforme demonstram inúmeros estudos científicos (inclusive a Nota Técnica n. 12/2012 da Agência Nacional de Águas – ANA), não são suficientes para que as APPs desempenhem as funções ecológicas essenciais previstas no art. 3º, II, da própria Lei n. 12.651/2012. Uma APP de 5 metros – pouco mais do que uma fileira de árvores em linha reta –, por exemplo, não serve para preservar, satisfatoriamente, a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos, a estabilidade geológica da margem de um rio, para facilitar o fluxo gênico de fauna e flora etc. Seu efeito é predominantemente cosmético, transmitindo a falsa sensação de que houve recuperação de qualidade ambiental.

Nas áreas de preservação permanente em nascentes e olhos d'água, por sua vez, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural está condicionada à recomposição de faixa marginal de, no mínimo, quinze metros (BRASIL, 2012). A área a ser recomposta independe, portanto, da extensão da posse ou propriedade ou da gravidade da degradação. Quanto à recomposição em áreas no entorno de lagos e lagoas naturais, a faixa é fixada de acordo com o módulo fiscal da posse ou propriedade, variando de cinco a trinta metros (BRASIL, 2012). Para demonstrar as faixas de recomposição nas imediações de lagos e lagoas naturais, cabe transpor a seguinte imagem:

Figura 8 – Obrigações de recomposição em APP de lagos e lagoas



Fonte: CI Florestas (2015)

Nas veredas, o artigo 61-A, § 7.º, do Código Florestal estabelece que, para a manutenção das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou turismo rural em áreas rurais consolidadas, o responsável deve recompor uma faixa marginal de trinta metros, em imóveis de até quatro módulos fiscais, ou de cinquenta metros, em imóveis com mais de quatro módulos fiscais, a partir do limite da área brejosa e encharcada (BRASIL, 2012).

Chancelando a irresponsabilidade do Estado com o dever constitucional de restauração dos processos ecológicos essenciais ao meio ambiente, o Código Florestal autorizou, no artigo 63, a continuidade das atividades florestais, cultivo de espécies lenhosas e atividades agrossilvipastoris em encostas com declividade superior a 45º, em bordas de tabuleiros ou chapadas, em topo de morros, montes, montanhas e serras e em áreas com altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, independentemente de recomposição (BRASIL, 2012; CI FLORESTAS, 2015). Por fim, no ápice do desrespeito à Constituição Federal quanto ao dever de recomposição integral dos processos ecológicos essenciais, a Lei n.º 12.651/12, nos artigos 61-A, § 13, IV, e 61-B, autorizou a recomposição com espécies exóticas nas pequenas posses e propriedades rurais e garantiu o direito a que o reflorestamento, em termos gerais, não ultrapasse 10% ou 20% da área total do imóvel, de acordo com a sua extensão, tomada em módulos fiscais (BRASIL, 2012).

O regime de transição estabelecido pelo Código Florestal afronta de modo especial o suporte protetivo constitucional do meio ambiente, já que, por autorizar a consolidação de atividades ilegais, por viabilizar a anistia a infrações administrativas ou penais e por exigir a recomposição parcial das áreas degradadas, “inverte a regra geral do direito, segundo a qual o ato ilícito não gera direitos, sem sequer avaliar a necessidade ou possibilidade técnica de recuperação das áreas ilicitamente impactadas.” (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 6-7).

Desse modo, observa-se que a Lei n.º 12.651/12, ao estabelecer regime relativizado das áreas de preservação permanente, violou, em inúmeros momentos, o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, por retroceder nos padrões de proteção jurídica desses espaços. Mesmo que da análise do parecer final ao Projeto de Lei n.º 1.876/99 se verifique a intenção de assegurar o aumento da produtividade do agronegócio, o que reflete positivamente na ordem econômica brasileira, as alterações no regime legal estudado afrontaram diretamente o dever da implementação progressiva da proteção ambiental.

Diferentemente do que determina o senso comum, os objetivos das áreas de preservação permanente não se limitam à defesa da flora e da fauna; sobretudo, se prestam a garantir os direitos fundamentais à vida e à saúde humana, naquele compreendido o direito de usufruir de uma vida digna e com qualidade. Quanto a esse aspecto, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2011, p. 21), embora, popularmente, se entenda que as áreas de preservação permanente sirvam para proteger apenas e tão somente a fauna e a flora, os serviços ambientais por elas desempenhados interessam diretamente ao homem, pois são responsáveis por assegurar o seu bem-estar e a biodiversidade necessária ao manejo sustentável de recursos naturais.

Assim, conforme se explanou nesse trabalho, as áreas de preservação permanente fornecem relevantes serviços ambientais à humanidade, garantindo-lhe sobrevivência digna e com qualidade de vida. É nesse ponto que reside o interesse jurídico na proteção ambiental. Tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito dotado de fundamentalidade material, reconhece-se que dele advêm outros dois princípios: o da vedação ao retrocesso, que exige a abstenção do Estado a criar medidas que menosprezem ou diminuam a aplicação dos direitos fundamentais, e o da proibição à proteção insuficiente, que coíbe o Poder Público de executá-los deficitariamente (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 14).

O princípio da proibição de retrocesso na seara ambiental decorre do aspecto próprio do Direito Ambiental de buscar impedir, por meio dos seus princípios peculiares da prevenção e precaução, as medidas que degradem ou possam degradar desproporcionalmente o equilíbrio do ambiente. Portanto, as providências que relativizem a proteção jurídica desse direito, autorizando novas hipóteses de utilização de áreas sensíveis, violam os seus objetivos básicos de preservação, sempre progressivos. Exige-se sempre, pois, a aplicação em escala crescente do direito fundamental ao ambiente equilibrado e a obstrução das medidas de qualquer natureza que lhe abstraíam a sua efetividade (MOLINARO, 2007, p. 67-68).

O direito ao meio ambiente equilibrado, que decorreu mais concretamente de debates internacionais na Conferência de Estocolmo, alcançou seu ápice com o seu reconhecimento nas Constituições modernas. Sendo identificado, no Brasil, como um direito fundamental por conta do artigo 5.º, § 2.º, da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente compõe, desde então, um rol de garantias alcançadas no processo das lutas sociais que estão seguras contra medidas do Poder Público que

visem a reduzir a sua efetividade, integrando, pois, um patrimônio jurídico cujo titular é a coletividade (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 14).

Diante desses argumentos, observa-se que não é dado ao Poder Público o poder de estabelecer medidas quaisquer que venham a reduzir os padrões de efetivação de um direito fundamental – no caso, o direito ao ambiente equilibrado –, porquanto o nível de proteção jurídica dessa garantia constitui patrimônio jurídico da coletividade, sendo inviolável. Identificando-se relativizações no regime das áreas de preservação permanente, a Lei n.º 12.651/12 acaba por violar o mínimo ecológico essencial apto a assegurar a reprodução dos processos naturais indispensáveis à biodiversidade e à manutenção dos recursos naturais necessários ao homem. Tal regime relativizado infringe os princípios fundamentais da Constituição Federal e o princípio da segurança jurídica (ELLOVITCH; VALERA, 2013, p. 14).

Além de afetar o direito ao meio ambiente equilibrado, as regras atuais sobre as áreas de preservação permanente na Lei n.º 12.651/12, quanto aos seus efeitos, infringem outros direitos fundamentais, tais como os direitos à saúde, à alimentação, à moradia, à segurança e ao saneamento básico, diante dos graves riscos da ocupação, da supressão e do cultivo agrícola dessas áreas sensíveis, o que também implica retrocesso (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 191).

Não havendo, portanto, tão somente a redução da proteção das áreas de preservação permanente, mas, sobretudo, desrespeito ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de outros direitos fundamentais, responsáveis por assegurar à coletividade o bem-estar e a saúde indispensáveis a uma vida digna, esses dispositivos do Código Florestal sofrem de inconstitucionalidade material (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 191-192).

E assim, tendo em vista que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e o princípio da proibição de retrocesso são parâmetros constitucionais para a apreciação da conformidade das leis e dos atos do Poder Público à Lei Maior, e sendo constatados inúmeros retrocessos na Lei n.º 12.651/12 em relação às áreas de preservação permanente, o Código Florestal, ao regredir consideravelmente na proteção jurídica desse instituto, infringiu, sim, a Constituição Federal de 1988, por violar o mínimo existencial ecológico e o dever de progressiva realização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

## 5 CONCLUSÃO

Os desastres naturais, a cada dia mais acentuados, foram reconhecidos como responsabilidade do homem somente nas últimas décadas, havendo, até hoje, entretanto, quem defenda que tais eventos decorram de manifestações próprias do planeta, sem nexos de causalidade com as ações humanas. De qualquer modo, com o crescimento dos casos envolvendo degradação ambiental, e a partir da percepção desses fenômenos como não fronteira, a questão da qualidade ambiental passou a constar na pauta de assuntos da ONU. Com a Conferência de Estocolmo, de 1972, o meio ambiente foi elevado à categoria de direito humano, imputando-se ao Estado e à coletividade o dever de preservá-lo. E, por fim, passou a constar no bojo das Constituições modernas, inclusive na brasileira, em 1988.

O direito ao meio ambiente equilibrado, sem dúvidas, é uma garantia fundamental, embora não esteja previsto no catálogo do artigo 5.º da Constituição Federal de 1988, porquanto concretiza o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e reflete um valor estrutural do Estado e da sociedade brasileira. O Brasil, que possui como marca distintiva o domínio de um imenso patrimônio natural, deve proteger esses recursos não apenas para salvaguardar o seu uso econômico sustentável, mas, acima de tudo, para possibilitar condições adequadas de vida às futuras gerações.

A Constituição Federal de 1988, concretizando essa visão, representou uma divisão de águas no que diz respeito ao meio ambiente. Estabelecendo-o como um direito difuso e essencial à sadia qualidade de vida do homem, a Lei Maior, objetivando conferir efetividade ao direito ao meio ambiente equilibrado, previu inúmeros instrumentos administrativos e judiciais de tutela, destacando-se, no presente trabalho, o poder de definir espaços a serem especialmente protegidos, conforme dispõe o artigo 225, § 1.º, III, cuja utilização não pode comprometer os atributos que justificam a sua existência. As áreas de preservação permanente, criadas para assegurar os processos ecológicos essenciais de áreas com atributos relevantes, é um dos instrumentos de proteção ambiental que têm o resguardo da Constituição Federal de 1988.

Além disso, as áreas de preservação permanente, que integram o rol de espaços de especial e necessária proteção, desempenham serviços ambientais indispensáveis à vida humana: viabilizam a manutenção dos recursos hídricos e da

estabilidade geológica, a preservação da fauna e da flora e dos seus processos de reprodução, assim como a proteção de paisagens e do bem-estar humano. Por concretizarem exigência constitucional, as áreas de preservação permanente, sem dúvida, recebem a total segurança da Constituição Federal e merecem efetivação sempre em escala crescente.

Entretanto, como foi visto ao longo desse trabalho, a Lei n.º 12.651/12, que revogou a Lei n.º 4.771/65, relativizou o regime legal das áreas de preservação permanente, diminuindo consideravelmente os níveis de proteção desses espaços. O Código Florestal reduziu o parâmetro de delimitação das áreas de preservação permanente nos cursos d'água, dispensou faixa marginal em acumulações artificiais e naturais de até um hectare, reduziu a proteção de reservatórios artificiais d'água, modificou a caracterização dos morros, excluiu a proteção aos olhos d'água de fluxo intermitente, alterou a delimitação das faixas marginais em veredas, extinguiu áreas de preservação permanente em restingas, alterou o manejo dos manguezais e das restingas, criou hipóteses de intervenção e estabeleceu um regime de transição que permite anistiar infratores e manter atividades agropecuárias em áreas consolidadas de área de preservação permanente.

Isso somente foi possível através das inúmeras articulações políticas da bancada ruralista do Congresso Nacional. Como foi visto no trabalho, o Projeto de Lei n.º 1.876/99, em conjunto com outras propostas, foi objeto de Comissão Especial criada para estudar a reforma do Código Florestal, sendo que, na composição desse grupo, prevaleceu, em grande maioria, grupo de parlamentares representantes dos interesses dos grandes produtores do agronegócio e de agricultores familiares, estes alicerçados com aqueles por conta da expectativa de um Código Florestal destinado às famílias de baixa renda.

A partir dessa pesquisa, foi possível constatar que o regime de proteção vigente das áreas de preservação permanente, por diminuir os padrões de tutela do direito fundamental ao meio ambiente, violou a Constituição Federal em virtude do princípio da proibição de retrocesso, aplicável ao Direito Ambiental no sentido de impedir a efetivação de medidas legislativas, administrativas e judiciais que reduzam um estado anterior de proteção ambiental sem prever normas ou determinações que compensem juridicamente essa atenuação.

No caso da Lei n.º 12.651/12, especificamente em relação às áreas de preservação permanente, houve uma total aniquilação do núcleo essencial do direito

fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, já que o legislador excluiu da proteção legal inúmeros espaços responsáveis por serviços ambientais relevantes. Ainda, possibilitou a continuidade de atividades agrossilvipastoris nas áreas rurais consolidadas com degradação anterior a 22 de julho de 2008 e previu a anistia a infrações, estimulando, portanto, a intervenção humana nesses locais para fins econômicos, bem como o sentimento de impunidade.

As alterações da Lei n.º 12.651/12 nas áreas de preservação permanente também prejudicaram diretamente a biodiversidade, uma vez que, com a redução e a eliminação de espaços com especiais atributos ecológicos, a nova lei geral de proteção da vegetação nativa pôs em grave risco, de um modo geral, as espécies componentes da fauna e da flora, indispensáveis ao equilíbrio ecológico, violando, portanto, a Constituição Federal pelo descumprimento da obrigação de preservar o patrimônio genético nacional.

O regime legal das áreas de preservação permanente no Código Florestal contrasta com os objetivos da Constituição Federal brasileira, pautada pelo dever de proteção do meio ambiente e que impõe ao Estado a obrigação de progressiva realização dos direitos humanos. Não apenas na Constituição Federal, o Brasil assumiu esse dever a partir da internalização de documentos internacionais que o obrigam a não retroceder na proteção de direitos. Documentos como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto de San José da Costa Rica e o Protocolo de San Salvador têm por escopo, além da garantia de direitos humanos, a sua aplicação sempre em escala crescente, de tal forma que as medidas redutoras da sua segurança representam afronta ao Estado de Direito e à ordem internacional de direitos humanos.

As alterações no regime legal das áreas de preservação permanente no Código Florestal não apenas aniquilam o direito fundamental ao meio ambiente, mas afrontam outras garantias fundamentais. A problemática ambiental é interdisciplinar e afeta outras demandas, como as relacionadas à saúde, à qualidade de vida, ao bem-estar, ao direito de moradia e ao saneamento básico. Com o novo regime legal, houve prejuízos significativos a essas garantias.

A esse respeito, a relativização das regras sobre a delimitação desses espaços e sobre as hipóteses de intervenção coloca em grave risco a proteção de outros direitos, uma vez que, como foi visto, a ocupação humana ou a atividade do

agronegócio na área atingida pelo leito maior dos cursos d'água causa inundações em vastas áreas e grandes perdas de cultivo, podendo, ainda, ceifar vidas humanas.

Do mesmo modo, a intervenção humana em espaços com declividade, através do corte da vegetação nativa, ocasiona a perda da estabilidade geológica e a ocorrência de deslizamentos de terra, eventos que constantemente eliminam vidas humanas. Além disso, a saúde humana é violentamente afetada pelas novas possibilidades de intervenção em áreas de preservação permanente por utilidade pública, tais como a permissão legal para a atividade de gestão de resíduos, extremamente poluente e que compromete os espaços protegidos pela legislação florestal vigente.

Como se não bastasse, o descaso do Estado com a proteção das áreas de preservação permanente é perceptível pela absurda permissão para a construção de obras de infraestrutura para competições esportivas nessas áreas marcadamente sensíveis, o que, sem dúvidas, é totalmente desproporcional, considerando que tais instalações poderiam ser realizadas em qualquer outro local.

Há, ainda, grandes perdas de biodiversidade e de recursos hídricos com a extinção das áreas de preservação permanente em torno dos olhos d'água de fluxo intermitente e com a relativização do regime nas restingas, nos manguezais, nas veredas, nos reservatórios artificiais d'água e nos lagos e lagoas, locais onde existe intenso fluxo gênico e reprodução de espécies, estando sujeitos, atualmente, a uma proteção legal deficiente e incompleta.

Desse modo, sendo constatado que o atual regime de proteção das áreas de preservação permanente retrocedeu consideravelmente na efetivação de direitos fundamentais, em especial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incorreu o Código Florestal em afronta à Constituição Federal de 1988, por violação do princípio da vedação ao retrocesso.

O referido regresso na proteção das áreas de preservação permanente, por fim, também infringe o dever constitucional de assegurar o direito ao meio ambiente equilibrado às futuras gerações, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, compromisso que, aliás, coincide com as bases do princípio da proibição de retrocesso e que, da mesma forma, condena a Lei n.º 12.651/12 por ter suprimido o mínimo existencial ecológico indispensável à vida saudável e com bem-estar das populações humanas.

## REFERÊNCIAS

ALONSO JR., Hamilton. **Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. 302 p.

ANDRADE, Júlio Thalles de Oliveira. **O princípio da vedação ao retrocesso social e o papel dos Poderes Públicos na efetivação dos direitos fundamentais sociais**. 2013. 223 f. Dissertação (Pós-Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/13953>>. Acesso em: 02 maio 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. **Código Florestal**: apreciação atualizada. São Paulo: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2012. 41 p. Disponível em: <[http://www.abes-sp.org.br/arquivos/atualizacao\\_codigo\\_florestal.pdf](http://www.abes-sp.org.br/arquivos/atualizacao_codigo_florestal.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2015.

AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição Brasileira. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 207-246. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto\\_APROMAC\\_ANEXO.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2015.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. Do direito ambiental: reflexões sobre seu sentido e aplicação. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). **Direito ambiental em evolução**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. 398 p.

AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de. O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em áreas de preservação permanente. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 3, n. 1, p. 65-93, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3618/2068>>. Acesso em: 25 out. 2015.

BARBOSA, Vanessa. Chico Bento, de Mauricio de Sousa, pede “Veta tudim, dona Dirma!”. **Revista Exame**, São Paulo, maio 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/chico-bento-de-mauricio-de-souza-pede-veta-tudo-dilma>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. 396 p.

BENJAMIN, Antonio Herman. Prefácio. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Mata Atlântica: patrimônio nacional dos brasileiros. **Série Biodiversidade**, Brasília, v. 34, 408 p., 2010. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/142-serie-biodiversidade?download=925:serie-biodiversidade-biodiversidade-34>>. Acesso em: 14 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 55-72. Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto\\_APROMAC\\_ANEXO.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2015.

BORGES, Luís Antônio Coimbra *et al.* Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 41, n. 7, p. 1.202-1.210, jul. 2011. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/cr/v41n7/a5611cr4051.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

BRASIL. Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos por brasileiro. **Portal Brasil**, Brasília, julho 2015. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados**. Brasília, 2010. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=777725&filename=Tramitacao-PL+1876/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777725&filename=Tramitacao-PL+1876/1999)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n.º 302, de 20 de março de 2002**. Brasília: Diário Oficial da União, 2002b. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 09 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n.º 303, de 20 de março de 2002**. Brasília: Diário Oficial da União, 2002a. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30202.html>>. Acesso em: 08 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n.º 369, de 28 de março de 2006**. Brasília: Diário Oficial da União, 2006. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Diário Oficial da União,

1992b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 08 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Diário Oficial da União, 1992a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 08 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934.** Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1934. 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: 08 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Brasília: Diário Oficial da União, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.** Brasília: Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 23 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Área de preservação permanente e unidades de conservação & áreas de risco: O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. **Série Biodiversidade**, Brasília, v. 41, 96 p., 2011. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/202/\\_publicacao/202\\_publicacao01082011112029.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/202/_publicacao/202_publicacao01082011112029.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4903**, proposta pela Procuradora-Geral da República, distribuída em 21 jan. 2013. Relator: FUX, Luiz. Disponível em: <[http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi\\_4903\\_peticao\\_inicial\\_-\\_parte\\_1.pdf/at\\_download/file](http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/adis-propostas/adi_4903_peticao_inicial_-_parte_1.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 04 ago. 2015.

CAEIRO, Alberto [Fernando Pessoa]. **Poesia completa de Alberto Caeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, [20--?].

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Portugal: Almedina, 2003. 1522 p.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 1992. 447 p.

CARVALHO, Érika Mendes de. **Tutela penal do patrimônio florestal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 211 p.

CI FLORESTAS. **Cartilha do Código Florestal Brasileiro**. [S. l.], 2015. Disponível em: <<http://www.ciflorestas.com.br/cartilha/index.html>>. Acesso em: 05 set. 2015.

COLLISCHONN, Walter; TASSI, Rutinéia. **Introduzindo Hidrologia**. Porto Alegre: IPH UFRGS, 2008. 149 p. Disponível em:



25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 2. ed., p. 31-52.

GOUVÊA, Yara Maria Gomide. In: MILARÉ, Édís (Org.); MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 2. ed., p. 66-75.

GRUPO DISPERSORES. **Guia de proteção e recuperação de nascentes.** [S. l.], 2008. 6 p. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/\\_arquivos/prj\\_mc\\_363\\_pub\\_car\\_001\\_rf.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_363_pub_car_001_rf.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2015.

GUSSOLI, Felipe Klein. A natureza como sujeito de direito na Constituição do Equador: considerações a partir do caso Vilacamba. In: XVI JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 2014, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2014. Disponível em: <<http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/12/Artigo-Felipe-Gussoli-classificado-em-1%C2%BA-lugar-.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2015.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 300 p.

LAURINDO, Victor Hugo; GAIO, Daniel. As áreas de preservação permanente do Novo Código Florestal e o princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO – APP URBANA 2014, 2014, Belém. **Anais...** Belém: ANPUR, 2014. Disponível em: <[anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-172-31-20140518123512.pdf](http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-172-31-20140518123512.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.

LORENZETTI, Julia Vaz. **Alteração do Código Florestal brasileiro: a dinâmica da esfera pública no Estado do Rio Grande do Sul.** 2012. 109 f. Mestrado em Administração – UFRGS, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/55131/000854292.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

LUZ, Josiane Paula da. **Código Florestal, reserva legal e comunicação ambiental: análise das ofertas nas mídias legislativas federais.** 2012. 162 f. Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento, área de concentração Espaço e Problemas Socioambientais – UNIVATES, Lajeado. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/285/1/JosianeLuz.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. In: MILARÉ, Édís (Org.); MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 2. ed., p. 155-165.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil.** 2. ed. São

Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 88 p.

MARTINI, Adriana Maria Zanforlin *et al.* Restinga e Ecologia. In: AZEVEDO, Nathália Helena *et al.* **Ecologia na restinga**: uma sequência didática argumentativa. São Paulo, SP: LABTROP, 2014, p. 23-41. Disponível em: <[http://labtrop.ib.usp.br/lib/exe/fetch.php?media=projetos:restinga:restsul:divulga:apostila:ecologia\\_na\\_restinga\\_cap2p22-41.pdf](http://labtrop.ib.usp.br/lib/exe/fetch.php?media=projetos:restinga:restsul:divulga:apostila:ecologia_na_restinga_cap2p22-41.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Direitos fundamentais**: conceito, função e tipos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 208 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 1434 p.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 1280 p.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva. **Relatório sobre propostas de revisão do conteúdo da Resolução CONAMA 303/02 no que se refere à área de preservação permanente em restinga, topo de morro e margem de rio**. São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/19371341/Parecer\\_Conama\\_3031.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/19371341/Parecer_Conama_3031.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: tomo IV: direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. 556 p.

MIRANDA, Leonardo Caetano. O “novo” Código Florestal: tensões e estratégias de interpelações discursivas. **Geografias**, Belo Horizonte, v. 13, p. 98-105, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/view/147/145>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental**: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. 153 p.

\_\_\_\_\_. Interdição da retrogradação ambiental. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 73-120. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto\\_APROMAC\\_ANEXO.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2015.

MOVIMENTO VERDE DE PARACATU. Parecer acerca da proposta de revisão da Resolução 303/02, no Processo Administrativo n.º 1394/2010 CONAMA, 02 nov. 2010. **Ministério do Meio Ambiente**, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/19371341/Parecer1394Rev303.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2015.

NEIVA, Micheline Mendonça. Intervenções em áreas de proteção permanente anteriores à edição da Resolução CONAMA nº 303/2002 – estudo do caso da orla de Porto Seguro - BA. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9695&revista\\_caderno=6](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9695&revista_caderno=6)>. Acesso em 16 set. 2015.

NIEBUHR, Joel de Menezes. As restingas como áreas de preservação permanente. **Portal E-Gov UFSC**, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26890-26892-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2015.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Os limites da proteção jurídica dos manguezais. **Revista Eletrônica AJDD**, [S. l.], 3. ed., v. 3, ano 2, 2012. Disponível em: <<http://www.reajdd.com.br/html/ed3-6.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2015.

OGATA, Maria Gravina; SOUZA, Maria Lucia Cardoso de; SILVA, Fernando Antonio Esteves de Araujo. In: MILARÉ, Édís (Org.); MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 2. ed., p. 118-119.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. Os limites do crescimento 40 anos depois: das profecias do apocalipse ambiental ao futuro comum ecologicamente sustentável. **Revista Continentes**, Rio de Janeiro, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/revistaconti/pdfs/1/ART4.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

PEREIRA, Amanda Maria Campanini. **A lógica da ação na reforma do Código Florestal**. 2013. 113 f. Mestrado em Ciência Política – USP, São Paulo. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14022014-110552/publico/2013\\_AmandaMairaCampaniniPereira.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14022014-110552/publico/2013_AmandaMairaCampaniniPereira.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 11-54. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto\\_APROMAC\\_ANEXO.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2015.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. **Princípio da proibição de retrocesso jusfundamental: aplicabilidade**. Curitiba: Juruá, 2009. 206 p.

RIBEIRO, Glaucus Vinicius Biasetto. A origem histórica do conceito de área de preservação permanente no Brasil. **Revista Thema**, Pelotas, v. 8, p. 1-13, 2011. Disponível em: <<http://revistathema.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/67/36>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

ROCHA, Ibraim. Código Florestal e exploração florestal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 71, p. 175-216, jul./set. 2013.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Não retrocesso ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 247-270.

Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto\\_APROMAC\\_ANEXO.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2015.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural. **Relatório sobre o levantamento dos deslizamentos ocasionados pelas chuvas de novembro de 2008 no complexo do Morro do Baú Municípios de Ilhota, Gaspar e Luiz Alves**. Florianópolis, 2009. Disponível em:

<[http://www.ciram.com.br/ciram\\_arquivos/arquivos/gtc/areas\\_risco/Relatorio\\_Morro\\_Bau.pdf](http://www.ciram.com.br/ciram_arquivos/arquivos/gtc/areas_risco/Relatorio_Morro_Bau.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2015.

SANTOS, Mário Roberto dos. **Inconstitucionalidades do Novo Código Florestal em relação às áreas de preservação permanente**. 2013. 67 f. Especialização em nível de pós-graduação *lato sensu* – Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília. Disponível em:

<<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/base-de-dados/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/monografiaesmpuinconstitucionalidadesdonovocodigofl.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. 504 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 121-206.

Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto\\_APROMAC\\_ANEXO.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2015.

SCHIOCHET, Valmor. A ação governamental frente ao desastre. In: FUNDAÇÃO AGÊNCIA DE ÁGUA DO VALE DO ITAJAÍ (Org.). **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Blumenau: Agência de Água do Vale do Itajaí, 2009. p. 150-155. Disponível em:

<<http://189.73.116.32/xmlui/bitstream/handle/123456789/710/cap13-livroDesastre2008noVI.pdf?sequence=13>>. Acesso em: 22 out. 2015.

SEIXAS, Raul. Prelúdio. In: SEIXAS, Raul. **Gita**. [S.l.]: Philips Records, 1974. 1 CD. Faixa 10.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo:

Malheiros Editores, 2002. 349 p.

SOARES, Dilmanoel de Araujo. **Direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso social**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 280 p.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA; ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **O Código Florestal e a ciência**: contribuições para o diálogo. 2. ed. São Paulo: SBPC, 2012a. Disponível em: <[http://www.sbpcnet.org.br/site/publicacoes/outras-publicacoes/CodigoFlorestal\\_\\_2aed.pdf](http://www.sbpcnet.org.br/site/publicacoes/outras-publicacoes/CodigoFlorestal__2aed.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. SBPC e ABC divulgam carta sobre o Código Florestal. **ABC**, Rio de Janeiro, set. 2012b. Disponível em: <[http://www.abc.org.br/article.php3?id\\_article=2268](http://www.abc.org.br/article.php3?id_article=2268)>. Acesso em: 23 out. 2015.

SOUZA, Renato Santos de. **Entendendo a questão ambiental**: temas de economia, política e gestão do meio ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. 461 p.

TEIXEIRA, Taís Garcia. **A cobertura sobre o Código Florestal no Jornal Nacional**. 2014. 128 f. Mestrado em Comunicação e Informação – UFRGS, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/96676/000919721.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 02 ago. 2015.