

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO LUIZ FUX - SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

ADIs ns. 4901, 4902, 4903 e 4937

*“A mudança é a lei da vida. E aqueles que apenas olham
para o passado ou para o presente irão com certeza perder o futuro.”*
John F. Kennedy

**ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTOS E
DESENVOLVIMENTO URBANO (“AELO”)**, pessoa jurídica de direito
privado constituída sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos,
inscrita no CNPJ/MF sob o n. 45.793.981/0001-00, com sede na Av.
Paulista, 575 - Conj. 509/510, CEP 01311-911, São Paulo/SP (Estatuto
Social e comprovante de inscrição no CNPJ em anexo, **docs. 1 e 2**), neste
ato representada por seu Diretor Presidente, Sr. Caio Carmona Cesar
Portugal (Ata de Eleição da Diretoria atual em anexo, **doc. 3**), vem,
muito respeitosamente, por seus advogados devidamente constituídos
(procuração em anexo, **doc. 4**), à presença de Vossa Excelência, com
fundamento no art. 7º, §2º da Lei n. 9.868/1999 e no art. 138 do Novo
Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), **requerer sua admissão,
na qualidade de**

Amicus Curiae

nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4901,
4902 e 4903, ajuizadas pela Procuradora-Geral da República em
exercício, e n. 4937, manejada pelo Partido Socialismo e Liberdade
(PSOL), às quais se discute a (in)constitucionalidade de dispositivos do
Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), pelas razões de fato e de
direito a seguir expostas.

I - DAS AÇÕES DIRETAS MANEJADAS EM FACE DA LEI N. 12.651/2012

Inicialmente, Excelência, cumpre rememorar o objeto das quatro Ações Diretas em comento:

a) ADI n. 4901: Aventa a inconstitucionalidade do art. 12, § 4º, § 5º, § 6º, § 7º e § 8º; art. 13º, § 1º; art. 15; art. 48, § 2º; art. 66, § 3º, § 5º, II, III e IV e § 6º e 68, da Lei 12.651/12, que instituiu o Novo Código Florestal. Ademais, pugna pela interpretação conforme a constituição em relação ao art. 28 da mesma norma.

b) ADI n. 4902: Defende a inconstitucionalidade do § 3º do art. 7º; do § 4º e § 5º do art. 59 e dos arts. 60, 61-A, 61-B, 61-C, 63, 67 e 78-A do Novo Código.

c) ADI n. 4903: Argumenta a afronta à Constituição federal de 1988 por parte dos arts. 3º, VIII, alínea “b”, IX, XVII, XIX e parágrafo único; 4º, III, IV, §1º, § 4º, § 5º, § 6º; 5º, 8º, § 2º; 11 e 62, todos da Lei n. 12.651/12.

d) ADI n. 4937: Discorre o PSOL sobre os vícios de constitucionalidade do art. 3º, VIII, “b”, art. 7º, § 3º; art. 13º, § 1º; art.44; art. 48, §2º; art. 59 § 2º, §4º e § 5º, 60, 61-A, 61-B, 61-C, 63, da Lei 12.651/12.

Em suma, focam-se as ações em defender a inconstitucionalidade: **i)** da definição de utilidade pública aportada ao art. 3º do diploma; **ii)** das alterações havidas quanto às hipóteses de ocorrência e de intervenção em Áreas de Preservação Permanente (APPs); **iii)** das opções político-legislativas de fomento à regularização ambiental das propriedades rurais, com influência em institutos como Reserva Legal (RL), Cota de Reserva Ambiental (CRA) e Programa de Regularização Ambiental (PRA); **iv)** das possibilidades aportadas pelo novel diploma para a regularização por parte de proprietários ou possuidores que cometerem determinadas infrações ambientais até 22 de julho de 2008; e outros.

Nesse contexto, além de outros argumentos, o principal argumento utilizado pelos autores das ações diretas para afirmar que os dispositivos objurgados padeceriam de inconstitucionalidade notadamente por “*diminuírem o padrão de proteção ambiental*” mantido pelas normas revogadas, em violação ao chamado **princípio da vedação do retrocesso**.

Com todo respeito aos seus autores, a avaliação da constitucionalidade dos dispositivos impugnados às ADIs ora em análise não pode ser a singela “comparação” entre dispositivos do Novo Código em face de previsões outrora inculpidas à Lei n. 4.771/1965 e outras normas revogadas pela novel legislação, tampouco deve ser expressão da opinião pessoal de seus autores.

Pelo contrário, pedindo vênias pela obviedade, o que há de se promover é a análise dos artigos tidos por inconstitucionais frente às garantias

asseguradas pelo constituinte a um “*meio ambiente ecologicamente equilibrado*” (**art. 225**), ao atingimento da função social da propriedade através do “*aproveitamento racional e adequado*” e da “*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*” (**art. 186, I e II**) e demais disposições da Carta Magna.

As ADIs em comento almejam conferir ao pretense princípio da vedação do retrocesso amplitude e significado muitíssimo distintos daqueles efetivamente perquiridos ao mesmo, cuja aplicação irrestrita e desmedida é capaz de acarretar consequências nefastas a todo o país.

Nesses termos, dada a essencialidade do tema a todo o país, com destaque ao setor de loteamentos e desenvolvimento urbano, dedica-se a presente manifestação à análise do princípio da proibição do retrocesso, hipóteses de aplicação e (in)aplicabilidade ao complexo caso submetido à apreciação de Vossa Excelência.

II - INTERESSE DA ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE LOTEAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO EM INGRESSAR COMO AMICUS CURIAE

Antes de adentrar nas razões pelas quais entende a ora postulante pela **improcedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade** ora em apreço, passa-se a demonstrar os motivos a embasar e fomentar o ingresso da Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano (AELO) na condição de *amicus curiae*.

Como é sabido, a Lei n. 9.868/1999, excetuando a vedação à intervenção de terceiros em ações diretas de inconstitucionalidade, prevê a possibilidade de admissão de *amici curiae*, a fim de enriquecer os debates, aportar subsídios e auxiliar os Julgadores na tarefa de todo complexa e relevante a si atribuída, conforme se infere de seu art. 7º, §2º.

Outrossim, também o recentíssimo e celebrado Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) dedicou-se ao trato do importante instituto em seu art. 138, ressaltando ainda a importância do ingresso de *amici curiae* em demandas de alta repercussão social e especificidade, tais quais as presentes. Leia-se:

Art. 138. O juiz ou o relator, **considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia**, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. (...)

Assim posto, pode o relator admitir a manifestação de pessoas e entidades munidas de respeitabilidade, conhecimento e representatividade para

opinar sobre a matéria objeto da ação direta, conferindo maior legitimidade às decisões da Corte Suprema e contribuindo para com o processo democrático de controle de constitucionalidade.

Nesse diapasão, como se infere das sábias palavras do Exmo. Ministro Teori Zavascki,

O *amicus curiae* é um **colaborador da Justiça** que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como **agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal**¹.

Nesse sentir, a Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano (AELO), ora postulante, é uma entidade que reúne e representa as empresas e os profissionais do setor de loteamento e Desenvolvimento Urbano, congregando associados *“pessoas físicas ou jurídicas, estabelecidas em todo território nacional, que tenham dentre os seus objetivos de atividade econômica o parcelamento do solo e urbanização em imóveis próprios ou de terceiros, bem como empresas e pessoas prestadoras de serviços com atividades correlatas ao setor”* (Estatuto Social, art. 2º).

A AELO foi fundada em 1981 na cidade de São Paulo. Em seus 35 anos de história, vem alcançando importantes conquistas para o setor e unindo empresas loteadoras e de desenvolvimento urbano em torno do objetivo comum de promover o desenvolvimento sustentável brasileiro, assegurando segurança jurídica para os empreendedores, a garantia dos direitos dos consumidores e a essencial preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O quadro associativo da AELO é formado por empresas loteadoras, construtoras, incorporadoras, imobiliárias, engenheiros, arquitetos, agrimensores e demais empresas e/ou profissionais voltados para esse campo.

Consiste em associação conhecida e ativa nacionalmente, tendo em seu cadastro associados com sede em mais de 10 Estados e atuação em todo o país, representando um número expressivo de empresas do setor imobiliário².

A associação é ainda filiada à Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), com sede em Brasília, e também mantém parcerias com várias outras entidades do setor imobiliário e da construção.

¹ STF, ED na ADI n. 3460, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, in DJ 12/03/2015.

² A listagem completa de associados da AELO está disponível em < www.aelo.com.br/associados/ >.

Desde sua criação, a AELO defende e incentiva o segmento da indústria imobiliária da produção privada de lotes urbanizados – componentes imprescindíveis para a construção de casas, edifícios residenciais e prédios para empresas industriais, comerciais e de serviços, aquecendo a economia de todo o país.

As principais finalidades da AELO, nos termos de seu Estatuto em anexo, são: *“amparar, representar e defender suas associadas em ações, administrativas e judiciais, na defesa do setor e seus interesses”*; *“conscientizar o público e as autoridades em geral sobre o caráter eminentemente social das atividades de parcelamento do solo urbano e que o lote urbano constitui a célula embrionária da habitação”*; *“propugnar pelo fortalecimento do mercado de loteamento e desenvolvimento urbano, visando o atendimento das necessidades sociais da habitação”*; *“promover a comunhão de legítimos interesses das empresas que integrem direta ou indiretamente o setor de loteamentos e desenvolvimento urbano”*, dentre outras.

O setor de parcelamento do solo existe no Brasil há mais de 100 anos, tendo evoluído a partir de empresas que recorreram a técnicas da Europa e dos Estados Unidos para criar bairros planejados e ordenados nas grandes cidades.

Nas últimas décadas, mesmo em meio à forte crise instaurada no Brasil, o setor cresceu fortemente e influenciou a melhoria da qualidade de vida de cidades de todos os portes, por meio da implantação de empreendimentos voltados a todas as classes sociais.

É, para muitos, a conquista do sonho e da segurança da casa própria, além da garantia de crescimento econômico e social ordenado para as municipalidades, contemplando infraestrutura e equipamentos urbanos sabidamente necessários ao bem estar da população. Em país de tamanho potencial, deve-se buscar o fomento a atividades efetivamente passíveis de contribuir para com o desenvolvimento de sua população e economia, agregando investimentos e geração de saber rumo ao futuro a que faz jus.

Tal desenvolvimento deve caminhar lado a lado com o dever de preservação do bem ambiental, inviável em situações de favelização e crescimento desenfreado, onde dominam poluição e desrespeito aos recursos naturais.

O futuro de equilíbrio por todos almejado demanda o incentivo à formação de conjuntos habitacionais legais e planejados, com contrapartidas sólidas à sociedade, uso adequado do solo e respeito aos parâmetros legais, aliando, de fato, meio ambiente e crescimento. As sociedades apenas podem se desenvolver em suas plenas capacidades onde há ordem e respeito às normas legais, instituídas por diplomas adequados às necessidades e ao contexto social e econômico do país. Fora disso, em meio ao descompasso entre lei e realidade, reina o estado de natureza e a destruição dos bens de todos.

As alterações aportadas pelo Novo Código Florestal são advindas dessa exata constatação, buscando adequar políticas públicas rumo a uma maior conscientização e respeito aos ditames aplicáveis em matéria ambiental, aliando passado, presente e futuro para resguardar os direitos fundamentais da população.

Estagnar a aplicação do direito ambiental em solo pátrio é severidade irrazoável, apta tão somente a afastar a lei daqueles cujos ditames devem atender. Entre “retrocessos” e “progressos”, há de se ponderar a real efetividade e benefícios de determinados parâmetros restritivos, notadamente em país que ainda galga seu merecido desenvolvimento.

Com efeito, as questões debatidas às ADIs em apreço têm o condão de impactar diretamente o setor imobiliário e de loteamentos, que tanto contribui para com o crescimento ordenado das comunidades, que merecem – em consonância com os mais altos valores da dignidade humana – ter seus direitos à moradia, alimentação, saúde, educação e lazer atendidos, a demandar, por certo, a implantação de instalações habitacionais e infraestruturais aptas a suprir suas mais básicas necessidades, em reflexo do desenvolvimento sustentável que se visa a promover.

Em seus anos de atuação aguerrida no país, a AELO acumulou grande *expertise*, conhecimento e renome, podendo contribuir ativamente para com o relevante debate ora instaurado, capaz de repercutir diretamente no futuro do setor de loteamentos e desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, no direito à moradia, qualidade de vida, inclusão social e dignidade de milhares de famílias.

Registra-se, por oportuno, que a participação da AELO como *amicus curiae* já foi admitida por essa Excelsa Corte em oportunidade anterior, tendo o Exmo. Ministro Dias Toffoli, na condição de Relator do Recurso Extraordinário n. 695.911, consignado que:

A Associação de Empresas e Loteamento Urbano – AELO, na petição nº 58661/2015 (item 63 dos autos eletrônicos), requer sua admissão como *amicus curiae*. Observo que, pelo Estatuto Social juntado aos autos, a entidade possui **ampla representação**, pois admite como associadas “pessoas físicas ou jurídicas estabelecidas em todo território nacional, que tenha dentre seus objetivos de atividade econômica o parcelamento do solo e urbanização em imóveis próprios ou de terceiros, bem como empresas e pessoas prestadoras de serviços com atividades correlatas ao setor” (art. 2º do Estatuto). Além disso, **as finalidades da Associação descritas no art. 3º do estatuto, demonstram a amplitude da atuação da congregação, as quais estão, ademais, intimamente relacionadas com a discussão travada nestes autos, razão pela qual admito como Amiga da Corte.**³

³ STF, RE n. 695.911, Rel. Ministro Dias Toffoli, decisão datada de 26 de novembro de 2015, in DJE 20/01/2016, grifos nossos.

Assim posto, considerando as finalidades estatutárias e a representatividade nacional no setor de loteamentos, a AELO é entidade habilitada a contribuir para com a resolução das presentes ações diretas, sendo legitimada a se manifestar, forte nos arts. 7º, §2º, da Lei n. 9.868/1999 e 138 do NCPC.

Por fim, Excelência, no que tange ao prazo para ingresso da postulante nas ADIs em debate, a tempestividade do presente requerimento é inequívoca, porquanto formulado anteriormente à inclusão das ações diretas em pauta para julgamento nesta Suprema Corte⁴.

Feitos estes iniciais esclarecimentos quanto ao ingresso da AELO nas ADIs como *amicus curiae*, seguem as razões pelas quais entende a postulante, com o devido respeito, que os dispositivos objurgados pelos autores se encontram em plena harmonia para com a Constituição Federal de 1988, não apresentando os aventados vícios de inconstitucionalidade, com foco para a aventada aplicação do princípio da proibição do retrocesso.

III - DAS RAZÕES PELA CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI N. 12.651/2012) E NECESSÁRIO JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA DAS AÇÕES DIRETAS EM APREÇO

COMENTÁRIOS AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO

Parte-se, então, em breve exposição acerca do princípio da proibição do retrocesso, averiguando-se o (des)acerto na aplicação proposta pelas ADIs e as implicações de seu julgamento por este Excelso Tribunal para o futuro de todo o país.

Em suas origens, Excelência, o princípio da proibição do retrocesso, ou ainda “não regressão” ou “vedação ao retrocesso”, limitava-se à proteção dos direitos fundamentais de caráter *social*, evitando fossem desconstituídas conquistas já alcançadas pelo cidadão.

Nesse âmbito, o princípio possui íntima relação com os direitos prestacionais, isto é, com a categoria dos direitos que dependem de uma ação positiva por parte do Estado para se concretizarem, como o direito à educação, à saúde ou à segurança pública.

⁴ Sob esse prisma, *a contrario sensu*, é da mais recente jurisprudência deste Excelso Tribunal: “AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUERIMENTO DE INGRESSO COMO AMICUS CURIAE EM DATA POSTERIOR À INCLUSÃO DO PROCESSO NA PAUTA DE JULGAMENTO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO”. (STF, AgR na ADI n. 2435, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, in DJe 10/12/2015).

De acordo com J. J. Gomes Canotilho, um dos principais autores em língua portuguesa que se dedicaram ao estudo do princípio da proibição do retrocesso social, o princípio pode ser formulado da seguinte maneira:

(...) o núcleo essencial dos direitos 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. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.**⁵

Em síntese, o princípio estabelece que não é possível a edição de uma norma que preveja um retrocesso, uma diminuição, no grau de implementação e concretização de determinados direitos fundamentais já alcançado pela lei revogada, **sem que sejam aprovadas normas ou políticas públicas substitutivas ou compensatórias, que continuem assegurando proteção pelo menos ao núcleo essencial do direito fundamental envolvido.**

O princípio é fruto de uma construção doutrinária estrangeira associada à crise do Estado de bem-estar social. Sua origem remonta à Alemanha, na década de 1970, em período de dificuldade econômica, quando se discutiu a possibilidade de restrição e/ou supressão de benefícios sociais que até então eram assegurados aos cidadãos. Em razão de a Lei Fundamental Alemã não garantir os direitos sociais, parte da doutrina passou a defender a inconstitucionalidade da edição de normas que reduzissem o nível de concretização desses direitos por violação ao princípio da proibição do retrocesso social.

Embora não se possa ignorar as discussões do direito estrangeiro, notadamente em ordenamentos mais maduros, a realidade da ordem constitucional de cada país é única.

Desse modo, há de se considerar as peculiaridades da realidade socioeconômica e do Direito local, devendo as soluções extraídas das experiências estrangeiras sofrer as necessárias adaptações, a fim de que sua aplicação no Brasil, por exemplo, se dê de forma a levar em consideração o momento histórico do país.

In casu, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura expressamente uma série de direitos sociais, diferenciando-se, portanto, da ordem constitucional alemã. Especificamente em relação ao princípio da proibição do retrocesso social, é inquestionável que este não foi explicitamente positivado no texto

⁵ CANOTILHO, J. GOMES. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 320-321, item n. 3, grifamos.

constitucional. Isso não quer dizer, entretanto, que a vedação do retrocesso não possa ser reconhecida como um princípio constitucional implícito, como defende Ingo Wolfgang Sarlet⁶, ou então como modalidade de eficácia de princípios fundamentais, a exemplo da posição, em sede doutrinária, de Luís Roberto Barroso⁷ e Ana Paula de Barcellos⁸.

Além dos direitos sociais, a aplicação do princípio da proibição do retrocesso vem sendo estendida a todos os direitos fundamentais, defendendo-se que o não retrocesso estaria implícito nas convenções internacionais sobre os direitos humanos e ainda diplomas internos.

Nesse contexto, entende parte da doutrina que, ao elevar-se à categoria de direito fundamental, a garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado prevista ao art. 225 da Constituição Federal de 1988 igualmente poderia ser beneficiária desta teoria do "progresso" constante.

Para Michel Prieur⁹, autor francês especialmente dedicado ao tema, haveria uma

(...) obrigação positiva para os Estados, particularmente em matéria ambiental. Deste modo, a não regressão a despeito de sua aparente obrigação negativa conduz a uma obrigação positiva aplicada a uma norma fundamental. Distintos textos internacionais dos direitos humanos evidenciam a característica progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais estão normalmente ligados ao direito ambiental. Deduz-se facilmente desta progressividade uma obrigação de não regressão ou não retrocesso.

No país, os principais defensores da extensão da vedação do retrocesso à matéria ambiental são Antonio Herman Benjamin¹⁰, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer¹¹, Patrick de Araújo Ayala¹² e Carlos Alberto Molinaro¹³.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso*: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise, in: (Neo)constitucionalismo. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2003.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6. ed. São Paulo: Saraiva. 2008, p. 379-380.

⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Renovar, 2011, p. 87.

⁹ PRIEUR, Michel. *O princípio da "não regressão" no coração do direito do homem e do meio ambiente*. Tradução: Liton Lanes Pilau Sobrinho e Marcos Vinicius Viana da Silva. Artigo publicado em Ch. Cournil et Cath. Fabregoule ed. *Changements environnementaux globaux et droits de l'homme*, CERAP et Iris, Université Paris 13, 2012. Disponível em <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/3634/2177>. Acesso em 06.05.2016.

¹⁰ BENJAMIN, Antonio Herman. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, p. 121-206.

Na jurisprudência, o eg. Superior Tribunal de Justiça (STJ) já analisou a proibição do retrocesso como princípio geral do Direito Ambiental¹⁴, ainda que esse não tenha sido o objeto da controvérsia discutida no acórdão.

O reconhecimento do assento constitucional do princípio – seja em relação aos direitos sociais, políticos ou ambiental – gera preocupações, justificadas, entre outros fatores, na acentuada limitação à liberdade conformativa e à autonomia do legislador e à mutabilidade do Direito.

Essa preocupação entre a relação institucional entre o Judiciário e Legislativo é ilustrada no voto do Exmo. Min. Gilmar Mendes, desse Excelso Tribunal, que, ao julgar a Medida Cautelar na ADI n. 4.543/DF, considerou a referência ao princípio do não retrocesso uma questão delicada no contexto constitucional e fez as seguintes considerações:

Realmente temo que, com isso, nós passemos a ter como parâmetro de controle não apenas a Constituição, mas as leis que nós consideramos boas. Daqui a pouco, todas as leis que nós considerarmos boas passarão a integrar, de alguma forma, o conceito constitucional e, no futuro, elas serão então, também, irrevogáveis por esse princípio.¹⁵

Parece-nos que o referido Ministro, de forma muito acertada, demonstrou preocupação com uma futura *impossibilidade* de evolução legislativa, enquanto adequação ao momento social vivido.

Além disso, há que se considerar, como defendeu o Presidente da República em sua manifestação nos autos da Medida Cautelar na ADI n. 2213/DF, que *“parcela significativa da política em uma democracia centra-se na discussão acerca do que constitui um avanço ou retrocesso social”*¹⁶.

Com efeito, somente a liberdade legislativa, respeitosa à Constituição, pode gerar uma visão correta de avanço em matéria de direitos sociais, trabalhistas e

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental*. In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, p. 121-206.

¹² AYALA, Patrick de Araujo. *Direito fundamental ao meio ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira*. In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental Brasília: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, p. 207-246.

¹³ MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito Ambiental: proibição de retrocesso*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

¹⁴ STJ, REsp 302.906/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, publicado no DJe em 01.12.2010.

¹⁵ STF, MC na ADI n. 4543, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, in DJ 02/03/2012, p. 2

¹⁶ STF, MC na ADI n. 2213, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, in DJ 23/04/2004, fl. 418 (p. 62 do voto).

ambientais, notadamente em ordenamento fundado na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa¹⁷.

Não à toa, em obra posterior, diante da crise recente por que passou e passa Portugal e toda a União Europeia, Canotilho mudou de posição em relação à eficácia normativa do princípio da proibição do retrocesso:

O rígido princípio da 'não reversibilidade' ou, formulação marcadamente ideológica, o 'princípio da proibição da evolução reaccionária' pressupunha um progresso, uma direcção e uma meta emancipatória e unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais. **Deve relativizar-se este discurso que nós próprios enfatizámos noutros trabalhos. 'A dramática aceitação de 'menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário e para todos', o desafio da bancarrota da previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social**¹⁸.

Ou seja, mesmo os defensores do referido princípio deram-se conta, com o passar do tempo e à visão das crises enfrentadas, que defender a sua aplicação como almejam os autores das ADIs ora em análise, pode gerar situações dramáticas. De fato, não permitir ajustes, até mesmo em políticas públicas, é capaz de ocasionar crises de impossível enfrentamento. **De igual, forma, proibir cada vez mais o uso de recursos naturais, ainda que de forma sustentável e ordenada, é inviabilizar a economia de qualquer nação.**

Na realidade, os dispositivos tidos por inconstitucionais podem ser analisados à luz da sua compatibilidade com normas já consagradas pela teoria constitucional, a exemplo do direito à educação, à saúde, ao meio ambiente e assim por diante. Não é necessário recorrer a um polêmico princípio para justificar eventual inconstitucionalidade, notadamente em seu tratando de brocardo capaz de engessar toda a política ambiental instituída.

Nesse sentido, inclusive, foi a manifestação do Exmo. Ministro Gilmar Mendes, ao questionar a invocação do princípio da proibição do retrocesso como fundamento do acórdão exarado na Medida Cautelar na ADI n. 4.543/DF. Entendeu que bastava a comparação da norma questionada ao direito ao voto secreto e universal. Deixou claro que o referido princípio, já no âmbito dos direitos sociais, não tem caráter absoluto, mas "*é um auxílio hermenêutico*"¹⁹.

¹⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 111

¹⁹ STF, MC na ADI n. 4543, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, in DJ 02/03/2012, p. 6.

O reconhecimento de um princípio da proibição do retrocesso ecológico é ainda mais problemático, visto que o direito ao meio ambiente não é apenas um direito prestacional propriamente dito, ao contrário dos direitos sociais, que deram origem ao princípio. Com efeito, consoante as lições de Alexy, o direito ao meio ambiente é um “direito fundamental completo” (direito fundamental como um todo), pois abrange um feixe de posições bastante distintas, podendo se manifestar também como um direito de defesa, um direito a proteção e um direito a procedimentos²⁰.

Logo, eventual alteração nas normas e políticas públicas que visam à efetivação do direito ao meio ambiente não refletem diretamente apenas no Estado, como nos direitos sociais (limitados a restrições orçamentárias), mas atingem as liberdades individuais, já que cada cidadão precisa contribuir para se alcançar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Feitas essas ressalvas, sem aprofundar a discussão se o princípio possui ou não assento constitucional, verifica-se que, ainda que seja correta a sua aplicação no direito ambiental, o brocardo apenas pode justificar a invalidação de uma norma se preenchidos determinados requisitos.

No presente caso, será aprofundada a análise das seguintes condições: (i) a norma tenha extinguido ou restringido um direito ou uma garantia, sem aprovar medidas substitutivas e compensatórias adequadas em seu lugar, criando um vazio normativo, onde até então existiam garantias; (ii) a norma revogada tenha se expandido de tal forma que tenha alcançado consenso básico profundo, existindo, portanto, uma sedimentação na consciência social; e (iii) a norma superveniente restringisse o direito a tal ponto que afetasse o seu núcleo, o seu conteúdo essencial, que é um dos “limites dos limites” à possibilidade de restrição do legislador.

Ditas condições de aplicação do princípio da proibição do retrocesso não estão presentes em relação ao Novo Código Florestal, Lei n. 12.651/2012, que

²⁰ Um direito fundamental ao meio ambiente corresponde mais àquilo que acima se denominou “direito fundamental completo”. Ele é formado por um feixe de posições de espécies bastante distintas. Assim, aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática). Além disso, as posições propostas ou alegadas podem dizer respeito a direitos *prima facie* ou a direitos definitivos. (ALEXY, Robert. *A Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 443).

teve grande parte de seus dispositivos impugnada através das ADIs em apreço, notadamente por suposta violação ao mencionado princípio.

Uma leitura atenta das ações diretas de inconstitucionalidade deixa claro que, na realidade, seus autores não concordam com o teor das leis que foram legitimamente aprovadas pelo Poder Legislativo, após anos de tramitação e intensos debates dentro e fora do Congresso Nacional, incluindo diversas Audiências Públicas em todos os Estados. **Almejam, agora, alterar, via Poder Judiciário, o texto aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Chefe do Executivo, sem quaisquer razões constitucionais que o justifique.**

Com isso, mesmo na hipótese de se reconhecer que o princípio da proibição do retrocesso foi incorporado ao texto constitucional, sua utilização não se presta a declarar a inconstitucionalidade de uma lei por considerá-la “ruim” ou dissonante de posições pessoais ou de determinados setores da sociedade.

Com o máximo acatamento àqueles que defendem a procedência das ADIs submetidas a este Excelso Supremo Tribunal Federal, opiniões pessoais têm um âmbito de influência, per se, sabidamente restrito.

Eventuais discordâncias para com o novel texto legal não implicam na violação à Carta Magna, tampouco nos retrocessos efetivamente visados ao princípio, cuja aplicação, como já dito, exige que estejam atendidas determinadas condições.

In casu, verifica-se não ser possível justificar a inconstitucionalidade dos dispositivos objurgados do Novo Código Florestal com fulcro na aventada proibição ao retrocesso ambiental. Senão vejamos.

III.1 - Primeira condição de aplicabilidade do princípio: o “vazio” é o retrocesso. Novo Código Florestal enquanto política substitutiva ou equivalente

Muito se fala do princípio, porém pouco se revela sobre o que vem a ser efetivamente um retrocesso. Canotilho defende a inconstitucionalidade da norma que revoga um direito já realizado “*sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios*”²¹.

Nessa mesma linha são os ensinamentos de Luís Roberto Barroso:

O que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, **sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente**. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando

²¹ CANOTILHO, J. J. Comes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 320/321, item n. 3.

se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, **deixando um vazio em seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente**, daí por que as consequências não de ser as mesmas nos dois casos²².

No âmbito deste Excelso Supremo Tribunal Federal, na primeira vez que o princípio da vedação ao retrocesso foi mencionado em um julgamento, o Min. Sepúlveda Pertence, em voto vencido, posicionou-se exatamente nessa linha:

Certo, quando, já vigente à Constituição, se editou lei integrativa necessária à plenitude da eficácia, pode subsequentemente o legislador, no âmbito de sua liberdade de conformação, ditar outra disciplina legal igualmente integrativa do preceito constitucional programático ou de eficácia limitada; mas não pode retroceder sem violar a Constituição ao momento anterior de paralisação de sua efetividade pela ausência da complementação legislativa ordinária reclamada para implementação efetiva de uma norma constitucional.

Vale enfatizar a esclarecer o ponto. Ao contrário do que supõem as informações governamentais, com o admitir, em tese, a inconstitucionalidade da regra legal que a revogue, não se pretende emprestar hierarquia constitucional à primeira lei integradora do preceito da Constituição, de eficácia limitada. **Pode, é óbvio, o legislador ordinário substituí-la por outra, de igual função complementadora ele Lei Fundamental; o que não pode é substituir a regulação integradora precedente - pré ou pós-constitucional - pelo retorno ao vazio normativo que faria retroceder a regra incompleta da Constituição à sua quase impotência originária (grifamos)**²³.

Em outras oportunidades, alguns integrantes desta Suprema Corte Federal chegaram a fundamentar suas decisões no princípio da proibição do retrocesso, sobretudo em casos que envolviam matéria de seguridade social e de direitos políticos.

A título exemplificativo, o Exmo. Ministro Celso de Mello se posicionou nesse mesmo sentido em diversas ocasiões²⁴, ressaltando que a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à educação e à saúde, p. ex.). Em consequência, impede que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente

²² BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 379/380, grifos nossos.

²³ STF, ADI n. 2065, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Relator para acórdão Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, in DJ 04/06/2004.

²⁴ AgR no ARE n. 639337/SP; AgR no RE n. 581352/AM; ADI n. 3105-8/DF; MS n. 24875-1/DF; outros.

reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

Não destoam a posição defendida pela Exma. Ministra Carmen Lúcia no julgamento da ADI n. 3104/DF sobre a existência de direito adquirido ao regime jurídico previdenciário, ao ressaltar que houve adaptação dos critérios e não supressão de um direito social (aposentadoria, no caso):

(...) quanto ao princípio da proibição do retrocesso social, que este seria o caso se houvesse **negativa no sistema constitucional brasileiro de ser extinta a possibilidade de aposentadoria**, já que a aposentadoria é um direito social que o constitucionalismo contemporâneo abriga, o que não aconteceu neste caso. Aqui aconteceu uma adaptação dos critérios de transição para o novo modelo previdenciário que se veio a estabelecer.²⁵

Em matéria ambiental, o mesmo entendimento é apresentado por Patrick de Araújo Ayala:

Ainda que não se admita um princípio autônomo de proibição de regresso nos graus de realização social, e a menos que ele seja admitido como um princípio de proibição geral, **pode-se argumentar que há relativo consenso que define como efeito a ser considerado a proibição de uma desconstituição sem um efeito compensatório** e a proteção perante iniciativas de desconstituição de níveis de organização ou de realização de direitos fundamentais que não tenham justificativas jusfundamentais suficientes²⁶.

Assim posto, medidas voltadas não a extinguir direitos, mas apenas a adequar ou adequar políticas conforme os anseios da sociedade, novos modelos, tecnologias supervenientes e parâmetros técnicos aplicáveis à área, não importam em violação ao princípio da vedação do retrocesso.

No caso em análise, comparando-se a Lei n. 12.651/2012 com a revogada Lei n. 4.771/1965, é evidente que houve a alteração de uma determinada forma de proteção das florestas de demais formas de vegetação nativa no país, e não a exclusão de qualquer proteção à flora brasileira. **É inquestionável que o novel diploma aprovou uma política pública substitutiva, compensatória, à prevista no Código Florestal anterior.**

Evidente que a edição do chamado Novo Código Florestal não criou um vazio legislativo sobre um direito fundamental (nesse caso, ao meio ambiente),

²⁵ STF, ADI n. 3104, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, in Dj 09/11/2007.

²⁶ AYALA, Patrick de Araujo. *Direito fundamental ao meio ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira*. In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, p. 233.

claro está que qualquer discussão sobre a redação da lei se restringe a preferência e/ou aversão.

Ainda assim, a ora postulante não se furta a analisar as alterações advindas com o novel diploma, repetidas à exaustão pelas ADIs.

Com efeito, para se compreender a alteração legislativa realizada é indispensável a compreensão do avanço das normas de proteção e conservação do meio ambiente no Brasil e no mundo, que se baseia numa migração paulatina de mecanismos de comando e controle para instrumentos econômicos e outros mecanismos regulatórios, diante justamente da baixa efetividade da utilização isolada dos primeiros.

Embora indispensáveis, os instrumentos de comando e controle se mostraram insuficientes para alcançar os objetivos associados à proteção do meio ambiente. Morato Leite constata “*um déficit de execução quando os Estados, apesar de disporem de aparato normativo ambiental viável, não implementam as suas tarefas de proteção ambiental*”²⁷.

As críticas dirigidas a esta modalidade regulatória são sintetizadas por Ana Maria Nusdeo em três elementos: (a) necessidade de uma intensa fiscalização do cumprimento dos padrões fixados, que enseja elevados custos pelo Poder Público; (b) falta de diferenciação entre agentes econômicos em condições distintas e falta flexibilidade, desestimulando a inovação, bem como reduções de emissões em níveis maiores do que aqueles previstos em lei; e (c) dificuldade de fiscalização do cumprimento das normas²⁸.

Os instrumentos econômicos surgiram como uma estratégia complementar de regulação aos mecanismos de comando e controle, em busca de se conferir mais efetividade às normas jurídicas. Ao contrário da regulação rígida, que impõe ações, omissões ou prestações, os instrumentos econômicos têm como sua principal característica o caráter indutor de comportamentos desejados pela política que os institui²⁹.

Adaptar-se, atravessando uma fase repressiva rumo a uma preventiva e, após, participativa, foi fundamental para assegurar avanços na almejada preservação do meio ambiente, aliando-a ao desenvolvimento sustentável.

²⁷ MORATO LEITE, José Rubens. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 207.

²⁸ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamentos por Serviços Ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 99.

²⁹ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamentos por Serviços Ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 101.

No Brasil, com a edição de um novo e mais moderno Código Florestal, amplamente discutido nas casas legislativas e com ampla participação popular, buscou-se exatamente a adaptação, evitando que, de proposição, passasse logo a letra morta, libertando-se do contumaz desrespeito à legislação anterior.

Reflexo da adaptação dos institutos do Direito Ambiental aos novos tempos, o Novo Código não suprimiu o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao contrário, operou-se, em relação a institutos pontuais, a criação de novos mecanismos e a substituição de políticas públicas, plenamente aceitável à doutrina especializada, como já dito.

Por ora, destaca-se que a Lei n. 12.651/2012 preservou os institutos que eram a essência do revogado Código Florestal, a saber: a Reserva Legal e a Área de Preservação Permanente (APP). Em relação a estas, inclusive, passou a proteger os manguezais em toda a sua extensão, que não recebiam proteção na Lei n. 4.771/1965, em clara defesa ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além disso, incorporou à legislação o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um dos mais avançados instrumentos de integração de informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Contempla informações sobre a situação das APPs, das Reservas Legais e Áreas de Uso Restrito. Registra, também, as florestas e remanescentes de vegetação nativa e áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do Brasil.

Funciona, assim, como fotografia da situação ambiental do Brasil rural, permitindo às autoridades adotar medidas eficazes para estimular a recuperação dos danos do passado e preservação do presente e futuro, notadamente através da adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Desde a entrada em vigor do Novo Código Florestal até o momento, 2,6 milhões de imóveis rurais foram cadastrados no sistema, ou seja, 70,3% da área prevista nacionalmente³⁰.

A inscrição no CAR e a recuperação ambiental de passivos são ainda necessárias para viabilizar a utilização de mecanismos econômicos de todo vantajosos a proprietários e ao meio ambiente, como as cotas de reserva ambiental (CRA) e a formulação de programas de pagamentos por serviços ambientais (PSA).

Estimulando a compensação e reparação dos danos havidos sob a égide da legislação anterior a fim de viabilizar os benefícios da preservação e respeito às normas, o Novo Código se aproxima da população e incentiva conscientização voluntária e perene.

³⁰ *Portal Brasil*. Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2016/04/cadastro-ambiental-rural-ja-atinge-2-6-milhoes-de-imoveis> >. Acesso em 23/05/2016.

Como efeito, o Programa de Regularização Ambiental (PRA), instituído pelo Novo Código Florestal, será decisivo para se atingir a meta de "restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos", consoante a pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) apresentada pelo Governo da República Federativa do Brasil antes da assinatura do Acordo de Paris, na 21ª Conferência das Partes (COP 21) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

Não se admite que, no âmbito de atuação do legislador, seja extinto um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover o retrocesso e a vulneração a direito fundado na Constituição cuja efetividade foi alcançada a partir da regulamentação.

No entanto, entre a **vedação do regresso** para o estado de omissão legislativa anterior e a **necessária adequação** de políticas públicas, há sensível diferença.

Vedar toda a e qualquer alteração legislativa que, à primeira vista, indique disposição menos restritiva em matéria de direitos sociais ou meio ambiente significa obstar o desenvolvimento natural das sociedades, desfigurando o real intuito perquirido com a defesa do princípio da proibição do retrocesso.

A garantia inscrita ao brocardo visa, de fato, a assegurar a proibição de insuficiência na prestação e efetividade dos direitos fundamentais, com base em análise macro da situação e dos inúmeros conflitos que despontam no implementar de leis federais, notadamente daquelas com significativo impacto nas relações de moradia, propriedade, desenvolvimento e preservação da dignidade humana.

A partir da edição do Novo Código, foram alterados pontualmente institutos, mantendo-se incólumes as garantias e formas de proteção ao meio ambiente. O diploma não deixou *vazio*, tampouco retrocedeu à época em que tal garantia não era a todos assegurada, não podendo seus dispositivos serem taxados de inconstitucionais por simplesmente buscar concretizar o direito da maneira mais eficiente à realidade.

Substituir e adequar nada mais é do que acompanhar o curso da sociedade, cuja conformação e estanqueidade não podem ser obrigadas em diplomas legais, sob pena de condená-los ao desuso e desrespeito.

É evidente, portanto, que o Novo Código (Lei n. 12.651/2012) constitui uma política equivalente, compensatória, substitutiva à Lei n. 4.771/1965, inexistindo um vazio na proteção do direito ao meio ambiente no país, de modo que não é o caso de aplicação do princípio da proibição do retrocesso para declarar qualquer inconstitucionalidade dos seus dispositivos.

III.2 Segunda condição de aplicabilidade do princípio: consenso básico profundo em relação à norma revogada. Novo Código Florestal não revogou nenhum instituto da Política Nacional de Meio Ambiente

Em continuidade, certo de que a restrição da liberdade do legislador deve ser feita apenas de maneira excepcional, tem-se como 2º requisito para aplicação do princípio a situação de que o novo diploma tenha revogado uma norma decorrente de uma profunda sedimentação social, de um elevado grau de consenso na sociedade, relacionada a um direito fundamental.

Essa é a posição defendida por J. J. Gomes Canotilho, ao abordar a vedação do retrocesso no âmbito das políticas ambientais:

(...) a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da protecção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que traduzam em **retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral**³¹.

Sob esse prisma, Vossa Excelência exarou voto nesse mesmo sentido por ocasião do julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 4.543-MC/DF, exigindo para aplicação da vedação ao retrocesso o sentimento jurídico coletivo acerca de determinada percepção jurídica, forte nas lições de Jorge Miranda e de Felipe Derbli:

Tenho a honra de pertencer à congregação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, onde há vários professores titulares, entre os quais alguns extremamente jovens - como sói ser -, caso do professor Felipe Derbli, que publicou o trabalho *O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988*, editado pela Editora Renovar em 2007.

Esse professor anota que a condição para a ocorrência do retrocesso anteriormente à exegese da própria norma constitucional se tenha expandido de modo a que essa compreensão mais ampla tenha alcançado um consenso básico profundo e, dessa forma, tenha radicado na consciência jurídica geral a ideia de que aquela perspectiva jurídica é a mais correta.

Necessário, portanto, agora no dizer do Professor Jorge Miranda - no seu *Manual do Direito Constitucional*, Tomo IV, na parte referente aos direitos fundamentais -, **que a vedação ao retrocesso impõe como pré-requisito a sedimentação na consciência social, no sentimento jurídico coletivo acerca de determinada percepção jurídica**.³²

³¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional ambiental português e da União Europeia*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 5.

³² STF, MC na ADI n. 4543, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, in DJ 02/03/2012, p. 24.

Não é, portanto, a revogação de qualquer norma que tenha relação com um direito fundamental que resultará na violação ao princípio da proibição do retrocesso. Exige-se, assim, que seja uma norma qualificada pelo elevado consenso social a seu respeito.

Foi o caso, a título exemplificativo, da já mencionada ADI n. 4.543, em que declarada a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n. 12.034/2009, que almejava retroceder à época do voto aberto e impresso, em oposição à já **consolidada** urna eletrônica sigilosa, cuja utilização e benefícios são um dos maiores consensos da época atual, encontrando-se enraizada em solo pátrio.³³

No caso ora em comento, por sua vez, é sabido que o Novo Código Florestal, nas pontuais alterações promovidas, não revogou aspectos de profundo consenso social da população brasileira associados à política ambiental. Com efeito, manteve incólumes os institutos já consagrados, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL), que já constavam do código anterior.

Além disso, o Novo Código não extinguiu outros instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como o licenciamento ambiental, a avaliação de impacto ambiental, o zoneamento ambiental, os Cadastros Técnicos, os sistemas nacionais de informações, o dever de reparar danos ambientais, as penalidades administrativas e criminais, entre outros.

Inegavelmente, caso fossem abolidos tais institutos – que estão sedimentados na consciência social –, estar-se-ia diante de um flagrante retrocesso. Mas isso não ocorreu. As mudanças regulatórias promovidas foram sutis, foram verdadeiros aprimoramentos, sem comprometer o direito ao meio ambiente, sendo acompanhadas de estratégias regulatórias alternativas de compensação.

Para se citar apenas um exemplo, não se consegue entender como a alteração do ponto de início da medição das APPs às margens dos cursos d'água – que, por questões práticas e operacionais passou a ser medida a partir da calha do leito regular, e não do seu nível máximo (art. 4º, I, da Lei n. 12.651/12) – tenha resultado num abalo a um consenso básico profundo.

As alterações promovidas, aliás, buscaram exatamente aproximar os ditames legais do contexto que atravessa sua população. Muitas das previsões estabelecidas às normas revogadas não apenas *não estavam consolidadas à percepção coletiva*, como eram **categoricamente desrespeitadas**. Adotando-se padrões mais

³³ STF, ADI n. 4543, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, in DJ 13/10/2014. Na ocasião, decidiu-se que “a proibição de retrocesso político-constitucional impede que direitos conquistados, como o da democracia representativa exercida segundo modelo de votação que, comprovadamente, assegura o direito ao voto com garantia de segredo e invulnerabilidade da escolha retroceda para dar lugar a modelo superado exatamente pela vulnerabilidade em que põe o processo eleitoral” (p. 11).

adequados, buscou-se compatibilizar os erros do passado com a necessária conscientização futura.

Assim, o Novo Código não suprimiu meios de efetivação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Pelo contrário: aportou novas formas de gestão do meio ambiente e de planejamento, como já visto nos exemplos do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do Programa de Regularização Ambiental (PRA) e do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), institutos aclamados ao meio pátrio.

Todos esses instrumentos são determinantes para se permitir que milhões de proprietários rurais e urbanos alcancem a regularização de suas terras e passem para dentro da legalidade, mediante a adoção de uma série de ações em prol da proteção e conservação do meio ambiente. Enquanto isso, na vigência da Lei n. 4.771/65, vislumbra-se justamente o contrário: descumprimento generalizado das exigências legais inadequadas à realidade em que inseridas. Sob esse prisma, o novo tratamento é muito mais um avanço do que um retrocesso.

Estagnar-se o desenvolvimento de um país com base em ditames que sequer cumpriam a função de resguardar o patrimônio coletivo é, com todo respeito, fechar os olhos aos anseios e direitos fundamentais de toda a população, agrilhoando-a a modo de pensar superado.

Hoje, atendo-se às adequações pontuais promovidas frente aos ditames de 1965, olvidam-se os opositores do Novo Código dos avanços advindos em 2012, com a criação de novas políticas públicas que, ao invés de “anistiar” infratores, como sugerem alguns, estimulam a regularização e o início de novos tempos rumo ao desenvolvimento sustentável e à preservação eficaz do bem coletivo. Está-se olhando para o futuro, e não revolvendo erros e equívocos do passado.

Assim, constata-se que o Novo Código Florestal não revogou qualquer disposição que tivesse alcançado consenso básico profundo, mantendo a vigência de todos os institutos que gozavam de uma sedimentação na consciência social. Portanto, também por este motivo, não há justificativa para se declarar sua inconstitucionalidade com base no princípio da proibição do retrocesso.

III.3 - Terceira condição de aplicabilidade do princípio: restrição do direito além do seu conteúdo essencial. Novo Código Florestal foi uma escolha democrática respeitando o princípio da proporcionalidade

Alcançando a terceira condição, tem-se que a doutrina que defende o princípio da proibição do retrocesso, assim como os julgados deste Excelso Tribunal em que dito princípio foi invocado, é uníssona ao condicionar sua aplicação aos casos de restrição um direito fundamental a tal ponto que afete o seu núcleo ou conteúdo essencial.

A garantia do conteúdo essencial é um dos “*limites dos limites*”, que designa as limitações às possibilidades de restrição dos direitos fundamentais pelo legislador. A definição do que constitui o núcleo essencial somente pode ser determinada de forma separada para cada direito fundamental e constitui uma das questões mais problemáticas da teoria dos direitos fundamentais³⁴.

Afinal, ao que interessa ao presente caso: qual é o núcleo essencial do direito ao meio ambiente, que se violado implica na inconstitucionalidade de uma norma? Por certo, guarda relação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a sadia qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana previstos constitucionalmente, conforme defendem Sarlet e Fensterseifer³⁵.

Alexy vai mais além. Sustenta que a garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais é a consequência da aplicação da máxima da proporcionalidade, “*é aquilo que resta após o sopesamento*”. Ou seja, “*restrições que respeitem a máxima da proporcionalidade não violam a garantia do conteúdo essencial*”³⁶.

Nesse mesmo sentido, posiciona-se Virgílio Afonso da Silva:

Ambos os conceitos - conteúdo essencial e proporcionalidade - guardam uma íntima relação: *restrições a direitos fundamentais que passam no teste da proporcionalidade não afetam o conteúdo essencial dos direitos restringidos*. É nessa característica que reside o caráter relativo da proteção ao conteúdo essencial. Isso porque a definição desse conteúdo não é baseada simplesmente na intensidade da restrição, ou seja, uma restrição não invade o conteúdo essencial simplesmente por ser uma restrição intensa. À intensidade da restrição são contrapostos os graus de realização e de importância dos outros princípios envolvidos no problema³⁷.

Assim sendo, imperioso que a (in)aplicabilidade do princípio da proibição do retrocesso seja analisada detidamente no caso concreto, não se concebendo seja automaticamente utilizado para cercear a produção legislativa em quaisquer situações.

³⁴ PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. *Direitos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 146-148.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental*. In: Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, p. 168-169.

³⁶ ALEXY, Robert. *A Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 200, p. 297-298.

³⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. In: Revista de Direito do Estado 4, 2006, p. 43. Essa também é a posição de Marcelo Casseb Continentino (*Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal*. In: Revista Consultor Jurídico, de 11 de abril de 2015).

Como aduziu o e. Ministro Celso de Mello, ao relatar a ADI n. 2213 MC/DF, é necessário "*promover uma específica análise comparativa entre tal princípio e cada uma das normas ora impugnadas*"³⁸.

No acórdão mencionado, aliás, expressamente consignou o d. Ministro Relator a necessidade de análise da norma impugnada à luz do **princípio da proporcionalidade**, a fim de evitar excessos por parte do legislador, estes sim efetivamente passíveis de caracterizar retrocessos:

Essa é a razão pela qual a doutrina, após destacar a ampla incidência desse postulado sobre os múltiplos aspectos em que se desenvolve a atuação do Estado estatal de produção normativa inclusive sobre a atividade adverte que o princípio da proporcionalidade, essencial à racionalidade do Estado Democrático de Direito e imprescindível à tutela mesma das liberdades fundamentais, proíbe o excesso e veda o arbítrio do Poder, extraíndo a sua justificação dogmática de diversa::i cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula, em sua dimensão substantiva ou material, a garantia do *due process of law* (RAQUEL DENIZE STUMM, "Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro", p. 159/170, 1995, Livraria do Advogado Editora; MANOEL GONÇALVES p. 111/112, FERREIRA item n. FILHO, 14 I 1995 I "Direitos Humanos Fundamentais", Saraiva; PAULO BONAVIDES, "Curso de Direito Constitucional", p. 352/355, item n. 11, 4ª ed., 1993, Malheiros).

Como precedentemente enfatizado, o princípio da proporcionalidade visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, notadamente no desempenho da atividade de caráter legislativo. Dentro dessa perspectiva, o postulado em questão, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, atua como verdadeiro parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 1.158/AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO, V.g.).

Não tenho por consistentes, no entanto, no presente caso, as alegações de violação ao princípio da proporcionalidade, eis que - tal como bem ressaltou o Senhor Presidente da República, nas informações precedentemente reproduzidas **os dispositivos ora impugnados não se revelam arbitrários ou irrazoáveis em suas prescrições, em suas determinações e em suas limitações**.³⁹

³⁸ STF, MC na ADI n. 2213, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, in DJ 23/04/2004, fl. 412 (p. 56 do voto).

³⁹ Idem, fl. 320 (p. 4 do voto).

Finalizando, assim concluiu o Exmo. Ministro Celso de Mello em suas razões pelo indeferimento do pedido de suspensão cautelar de eficácia dos dispositivos atacados:

Há, ainda, Senhor Presidente, uma outra questão a considerar, concernente à alegada "ofensa à proibição constitucional do retrocesso social {fls. 17/22) Sustenta-se, a esse propósito, que {fls. 20):

" a legislação infraconstitucional pode ampliar o conteúdo dos benefícios, em relação à legislação infraconstitucional existente, mas não restringi-las ou limitar a sua concessão.

Portanto, mesmo em se tratando de normas de integração restringível, o legislador ordinário encontra limites para a restrição pois, em se tratando de direitos fundamentais, sua regulamentação deve ser entendida de molde a assegurar o pleno exercício do direito e não a sua supressão, existindo também, o impedimento ao retrocesso em relação à legislação infraconstitucional existente."

Ao contestar tal alegação, pronunciou-se, o Senhor Presidente da República, com razão, no sentido de que "parcela significativa da política em uma democracia centra-se na discussão acerca do que constitui um avanço ou retrocesso social" (fls. 85) . E aduziu que, "por ora, parece legítimo concluir que a violência direta, imediata e contrária às instituições dificilmente pode ser percebida como um avanço social (fls. 85), **não podendo resultar, em consequência, qualquer grau de retrocesso, em tema de conquistas sociais, como efeito das medidas estatais em questão, destinadas a neutralizar, unicamente, comportamentos revestidos de ilicitude.**⁴⁰

Feitos esses esclarecimentos em relação a esta terceira condição para a adoção do princípio da proibição do retrocesso, passa-se a analisar sua aplicabilidade no caso em análise. Novamente, é inviável aceitar-se a suposta vulneração ao princípio pelo Novo Código Florestal.

O diploma editado em 2012 não violou o conteúdo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo os novos instrumentos buscado justamente concretizá-lo de uma forma ainda mais acentuada e eficiente, recuperando áreas atualmente sem vegetação e estimulando degradadores a buscar a regularização de forma voluntária, mediante adoção de contrapartidas em favor da proteção e conservação do meio ambiente.

Considerando-se que a análise quanto à violação do conteúdo essencial de um direito fundamental deve se dar à luz do princípio da proporcionalidade, consoante defende a doutrina, há que se ponderar, por ocasião da avaliação da constitucionalidade do Novo Código Florestal, os outros direitos fundamentais a que esta lei também impõe restrições, como o direito à moradia, à livre iniciativa, à alimentação, à saúde, à propriedade, ao desenvolvimento econômico, ao trabalho, à segurança jurídica, entre outros igualmente resguardados à Constituição Federal de 1988.

⁴⁰ Idem, fl. 393 (p. 37 do voto).

O que o legislador buscou, dentro de sua esfera de conformação política, foi uma conjugação mais atualizada e mais adequada do direito ao meio ambiente com os demais direitos fundamentais. Levou em consideração os impactos que a nova lei acarretará na sociedade, especialmente em relação aos sacrifícios socioeconômicos que induz e a eficácia de possíveis soluções alternativas (como as previstas na lei anterior, que já estavam em vigor sem alcançar efetividade).

Não se pode perder de vista que o Brasil é um país em desenvolvimento, com inúmeras carências na área social e econômica, que precisam ser supridas juntamente com o resguardo do direito ambiente ecologicamente equilibrado.

Somente contemplando os aspectos socioeconômicos é possível se falar em desenvolvimento sustentável – já reconhecido por esse Supremo Tribunal Federal como o princípio constitucional como “*fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia*”⁴¹ –, que é justamente o objetivo do Novo Código Florestal, conforme estampado em seu art. 2º.

A preservação do núcleo essencial do direito ao meio ambiente e a vedação do retrocesso ecológico não pode resultar em uma proibição do desenvolvimento, que depende de algum grau de utilização dos recursos naturais:

Sob esta perspectiva, não deve ser difícil projetar as dificuldades que um país enfrentaria, especialmente se ainda “em desenvolvimento”, caso optasse por adotar a proibição de retrocesso ambiental no seu grau máximo, como preconizado por parte da doutrina, consoante visto mais cedo. Quer dizer, não é razoável se exigir de nações que ainda devem muito aos seus cidadãos em termos de concretização de direitos fundamentais sociais, notadamente os direitos à moradia, trabalho e renda, em nível compatível com as necessidades básicas do ser humano, que se abstenham de um determinado nível de utilização de recursos naturais, quando estes usos são essenciais ao seu desenvolvimento.

A maior evidência do que estamos tentando demonstrar está justamente nas diferenças, não raro abissais, entre os níveis de atendimento das necessidades básicas dos indivíduos das nações ricas e aqueles dos países “pobres”, “periféricos”, “terceiro-mundistas”. Nas primeiras, o atingimento dos atuais estágios de desenvolvimentos econômico e social se deu à custa da utilização necessária dos recursos naturais, ainda que isto possa ter significado usos exaurientes, para os parâmetros hoje adotados, com reflexos globais. As nações em desenvolvimento, por seu turno, encontram-se premidas pela necessidade de crescimento, mas se veem constringidas a

⁴¹ STF, ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, in DJ 03/02/2006.

não retroceder no nível de preservação ambiental, representado por uma condição menos protetiva do meio ambiente⁴².

Ressalte-se que, nem mesmo o Conselho Constitucional da França – país de origem da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e um dos maiores garantidores dos direitos sociais, com altos níveis de desenvolvimento socioeconômico – declarou a inconstitucionalidade de qualquer diploma normativo fazendo referência específica ao princípio da proibição ao retrocesso na área ambiental, como reconhece Michel Prieur.⁴³

Com muito menos razão, por conseguinte, esse princípio deve ser aplicado no Brasil, ainda mais para a declaração de inconstitucionalidade de um diploma legal que permitiu a regularização e a adoção de novas práticas no presente e futuro, cenário inimaginável à luz da legislação revogada.

Entende-se, pois, que as restrições impostas pelo Novo Código Florestal não são aptas a afetar o núcleo duro ou conteúdo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, respeitando as determinações da máxima da proporcionalidade, de modo que é compatível com o princípio da vedação ao retrocesso.

IV - CONCLUSÕES

Ante o exposto, nobre Julgador, verifica-se que a aplicação irrestrita do princípio da vedação do retrocesso, acarretaria o completo engessamento do Poder Legislativo e a impossibilidade de evolução legislativa. **Criar-se-ia ainda uma inusitada e paradoxal situação em que leis ordinárias consideradas “boas” pelos que as defendem passariam a ter um revestimento de imutabilidade previsto apenas cláusulas pétreas previstas na Carta Magna, haja vista vedado qualquer alteração menos restritiva.**

⁴² GODOY, André Vanoni; WOLKMER, Maria de Fátima. *O desafio do desenvolvimento em face da proibição do retrocesso ambiental*. Revista Direito e Democracia. v. 15. n. 2. Canoas: jul./dez. 2014.

⁴³ “Na França, apenas uma jurisprudência do Conselho Constitucional, aplicada depois de 1984 a certos direitos fundamentais, poderia conduzir a um princípio de não retrocesso em matéria ambiental. Trata-se da jurisprudência dita “efeito cliquet” [lingueta, trava anti retorno]. A expressão vem dos comentaristas, mas jamais foi utilizada pelo Conselho Constitucional. (...) Em razão da evolução da jurisprudência apenas censurando por vezes os retrocessos do núcleo duro dos direitos em causa, Louis Favoreu falou do “efeito alcachofra”, o que pode parecer mais ecológico, mas resta um vocabulário culinário e não jurista. Também seria preferível que, em matéria ambiental, o efeito alcachofra e o efeito lingueta sejam simplesmente chamados: princípios da não regressão ou não retrocesso. (...) Até o momento nenhuma decisão foi tomada neste sentido em matéria ambiental” (PRIEUR, Michel. *O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente*. Tradução: Liton Lanes Pilau Sobrinho e Marcos Vinicius Viana da Silva. Artigo publicado em Ch. Cournil et Cath. Fabregoule ed. Changements environnementaux globaux et droits de l’homme, CERAP et Iris, Université Paris 13, 2012. Disponível em < <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/3634/2177> >. Acesso em 23/05/2016).

Data venia, as normas que regem a utilização sustentável dos recursos naturais devem ser constantemente reavaliadas por aqueles com atribuição e competência para tanto, adaptando os ditames legais à realidade.

Assim, parece-nos que, no presente caso, adequações legislativas condizentes ao momento social que está se vivendo constituem evolução e não retrocesso.

Maior exemplo disso é a determinação contida no Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) no sentido de que a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, destacando ainda sua importância ao ordenamento da cidade⁴⁴. Aplicar a proibição de retrocesso ambiental nesses casos seria simplesmente engessar a evolução legislativa dos municípios e não mais permitir a sua devida organização e seu planejamento.

Ora, o Plano Diretor corresponde, talvez, à norma mais sentida no dia a dia dos cidadãos, justamente por reger a convivência de todos dentro das cidades em que residem. Impedir essa revisão, ou mesmo direcioná-la a andar *sempre para o mesmo lado* é, por si só, uma afronta à Constituição e à evolução social.

Não à toa, na própria Europa, berço do princípio, seus defensores já aceitam que a sua aplicação irrestrita pode se tornar insustentável. No Brasil, caso logrem sucesso os autores das ADIs, certamente serão ajuizadas inúmeras ações questionando outras alterações legislativas em questões ambientais, induzindo a contexto de proibição de evolução e nefasta insegurança jurídica.

Vedar toda a e qualquer alteração legislativa que, à primeira vista, indique disposição menos restritiva em matéria de direitos fundamentais significa desfigurar o real intuito perquirido com a defesa do princípio da proibição do retrocesso e obstar o desenvolvimento natural das sociedades, tal qual amarra em animais em crescimento, inadequada a seres vivos em constante evolução.

Destarte, conclui-se que o princípio da proibição do retrocesso não pode ser utilizado para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer dos dispositivos do Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), o qual não padece de quaisquer vícios, haja vista que esse diploma legal:

⁴⁴ Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

i) constitui uma política equivalente, compensatória, substitutiva à Lei n. 4.771/1965, inexistindo um vazio na proteção do direito ao meio ambiente no país;

ii) não revogou qualquer disposição que tivesse alcançado consenso básico profundo, mantendo a vigência de todos os institutos que gozavam de uma sedimentação na consciência social;

iii) não afetou o núcleo duro ou conteúdo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, respeitando as determinações da máxima da proporcionalidade, buscando sua compatibilização com os direitos fundamentais que possuem inter-relação com seus dispositivos legais.

Por fim, registre-se que qualquer análise que seja feita do texto da Lei n. 12.651/2012 deve necessariamente estar pautada nos princípios da proporcionalidade e do desenvolvimento sustentável, ponderando-se os níveis de restrições do dispositivo impugnado em relação ao direito ao meio ambiente e aos demais direitos fundamentais no caso concreto.

Se for o caso de se reconhecer eventual inconstitucionalidade – o que se admite apenas para fins de argumentação –, a mesma deve estar pautada na análise dos dispositivos questionados frente às previsões da CF/88 (notadamente seus arts. 186, I e II, e 225), e não baseada no controvertido e polêmico princípio da proibição do retrocesso ecológico.

Com todo respeito, a adoção do mencionado brocardo demanda sabida parcimônia, como bem ponderou o Exmo. Min. Gilmar Mendes ao se referir ao princípio, em seu voto na Medida Cautelar na ADI n. 4.543/DF: “Isso sai nas nossas ementas e, no dia seguinte, alguém estará citando isso como um critério definitivo, inclusive, de interpretação”⁴⁵.

Por todas as razões, entende-se que devam ser julgadas integralmente improcedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 4901, 4902, 4903 e 4937, reconhecendo-se, por consequência, a constitucionalidade da Lei n. 12.651/2012.

V - REQUERIMENTOS

Ante todo o exposto, vem, com o devido acatamento e máximo respeito, requerer se digne Vossa Excelência de:

a) deferir o pleito de **ingresso da ora postulante nas ADIs ns. 4901, 4902, 4903 e 4937 na condição de *amicus curiae***, com fulcro no 7º, §2º Lei

⁴⁵ STF, MC na ADI n. 4543, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, in DJ 02/03/2012, p. 7.

Federal n. 9.868/1999 e no art. 138 do Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), com a juntada da presente manifestação aos autos, reservando-se o direito de apresentar eventuais novos elementos que se façam necessários no curso do feito;

b) considerando a constitucionalidade formal e material dos dispositivos e/ou expressões impugnados nas ADIs ns. 4901, 4902, 4903 e 4937, julgar **integralmente improcedentes** os pedidos formulados aos respectivos feitos, mantendo incólume a redação do Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), harmonioso perante a Carta Magna de 1988;

c) admitida a intervenção da postulante, possibilitar a sustentação oral por parte de seus representantes legais que esta subscrevem, nos termos do art. 131, §3º do Regimento Interno desta Suprema Corte.

Nesses termos.
Pede deferimento.

Brasília/DF, 27 de maio de 2016

MARCOS ANDRÉ BRUXEL SAES
OAB/RJ n. 165.024

GLEYSE GULIN
OAB/RJ n. 172.476

BRUNO DE ANDRADE CHRISTOFOLI
OAB/RJ n. 190.048

BEATRIZ CAMPOS KOWALSKI
OAB/RJ n. 190.047