

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 11 | n. 1 | janeiro/abril 2020 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Proteção do ambiente na Constituição Federal de 1988 e proibição de retrocesso: o caso dos Programas de Regularização Ambiental**

*Environmental protection in the 1988 Federal Constitution and prohibition of retrocession: the case of Environmental Regularization Programs*

**Ingo Wolfgang Sarlet\***

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil)  
iwsarlet@gmail.com

**Augusto Antônio Fontanive Leal\*\***

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil)  
augustoafléal@gmail.com

Recebido: 03/06/2020  
Received: 06/03/2020

Aprovado: 23/11/2020  
Approved: 11/23/2020

Como citar este artigo/*How to cite this article*: SARLET, Ingo Wolfgang; LEAL, Augusto Antônio Fontanive. Proteção do ambiente na Constituição Federal de 1988 e proibição de retrocesso: o caso dos Programas de Regularização Ambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 156-187, jan./abr. 2020. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i1.27080

\* Professor Titular e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Porto Alegre – RS, Brasil). Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Advogado. E-mail: iwsarlet@gmail.com.

\*\* Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Porto Alegre – RS, Brasil). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Tem experiência nas áreas de Direito Ambiental, Direito Constitucional, Direito Processual Coletivo e Filosofia do Direito. E-mail: augustoafléal@gmail.com.

## Resumo

O presente artigo pretende investigar a respeito da eventual inconstitucionalidade dos instrumentos adotados pelos Programas de Regularização Ambiental (PRA) em virtude dos vícios de proteção possibilitados pelo assim chamado Novo Código Florestal Brasileiro, em face do Código Florestal de 1965. A hipótese que se enuncia e busca confirmar, ao final da análise, é a da inconstitucionalidade de diversas das medidas adotadas, visto atentarem contra as exigências do princípio da proibição de retrocesso ambiental. Para tanto, após uma breve explanação acerca dos PRA, bem como sobre as matérias constitucionais relativas ao direito e dever fundamental de proteção e promoção ambiental, destaque para o problema da proibição de retrocesso, serão enfrentados os principais pontos controversos relativos aos PRA, à vista das alterações levadas a efeito pela reforma da legislação florestal brasileira.

**Palavras-chave:** programas de regularização ambiental; Código Florestal; direito e dever fundamental à proteção do ambiente; proibição de retrocesso ambiental.

## Abstract

*In this paper we investigate the possible unconstitutionality of the instruments adopted by the Environmental Regularization Programs (ERP) due to the protection voids made possible by the so-called New Brazilian Forest Code, in view of the 1965 Forest Code. The hypothesis that is enunciated and seeks to confirm, at the end of our analysis, is the unconstitutionality of several of the measures adopted, since they violate the requirements of the principle of prohibition of environmental regression. Then, after a brief explanation of the ERP, as well as of the constitutional matters relating to the rights and duties related to environmental protection and promotion, highlighting the problem of the prohibition of retrocession, the main controversial points relating to the ERP will be addressed by us, with a look at the changes brought about by the reform of Brazilian forest legislation.*

**Keywords:** environmental regularization programs; Forest Act; environmental rights and duties; prohibition of environmental retrocession.

## Sumário

**1.** Introdução. **2.** Os Programas de Regularização Ambiental. **2.1.** Estrutura jurídica dos PRA. **2.2.** Aspectos problemáticos concernentes à implementação dos PRA. **3.** Os PRA e o problema de sua consistência jurídico-constitucional, em especial, na perspectiva do princípio da vedação do retrocesso ambiental. **3.1.** Notas acerca do direito (e dever) fundamental a um meio ambiente equilibrado e sobre o conteúdo e alcance da proibição de retrocesso ambiental. **3.2.** A ilegitimidade constitucional dos PRA na perspectiva das exigências da proibição de retrocesso ambiental. **3.3.** Exame dos pontos polêmicos selecionados à luz do princípio da proibição de retrocesso ambiental. **3.3.1.** Recomposição de áreas marginais ao longo de curso de águas naturais e de lagos e lagoas naturais. **3.3.2.** Cotas de reserva ambiental e cadastramento de área equivalente nas Reservas Legais. **3.3.3.** Do remanescente

de vegetação nativa em imóveis rurais de até 4 módulos fiscais. 4. Considerações finais. Referências.

---

## 1. Introdução

Este artigo examina a eficácia da celebração de termos de ajustamento Mediante a robusta constitucionalização da questão ambiental na Constituição Federal de 1988 (CF), destacando-se a consagração, no artigo 225, de um direito fundamental à e um correspondente dever de proteção do ambiente ecologicamente equilibrado, acompanhado de uma série de princípios, regras e institutos voltados à sua concretização (v.g. a exigência de prévio estudo de impacto ambiental, proteção da fauna e da flora, proibição de crueldade com os animais, dever de educação ambiental, entre outros), o Estado Constitucional fundado pelo constituinte, passou a assumir a condição de um autêntico Estado Democrático, Social e Ecológico (Ambiental) de Direito (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019).

O direito fundamental à proteção do ambiente, por sua vez, como se verifica com os demais direitos fundamentais, não se reduz a uma determinada posição jurídico-subjetiva, mas enquadra-se na conhecida noção de um direito fundamental completo (ALEXY, 2011, p. 249), porquanto, em virtude de sua dupla dimensão subjetiva e objetiva, compreende tanto posições subjetivas de caráter negativo (defensivo), quanto direitos de natureza positiva (prestações), designadamente, direitos à proteção e à participação na organização e procedimento, ou seja, direitos a prestações em sentido amplo (GAVIÃO FILHO, 2005, p. 47).

Ainda nesse contexto, de cimeira importância recordar que no âmbito de sua dimensão objetiva, o direito fundamental à proteção ambiental implica deveres constitucionais vinculantes de proteção tendo como destinatários todos os atores estatais, bem como, atendidos certos pressupostos, os particulares. Além disso, o caput do artigo 225 refere expressamente o dever fundamental da sociedade, ou seja, de todas as pessoas, para com a efetivação da proteção do ambiente.

Nesse contexto, para efeito do que se propõe o presente texto, importa enfatizar, desde logo, que dentre as consequências da constitucionalização e da atribuição do *status* de direito e dever fundamental à proteção do ambiente, está a qualificação do respectivo regime jurídico-constitucional, no sentido de um reforço em termos de normatividade e

proteção, que, dentre outros aspectos, engloba: a) a aplicabilidade imediata das normas constitucionais que definem o direito fundamental à proteção ambiental; b) a condição de limite material ao poder de reforma constitucional c) a proteção contra restrições desproporcionais da proteção ambiental impostas pelo legislador infraconstitucional e pelos demais atores estatais, seja no concernente a eventuais excessos de intervenção, seja em face de omissões ou mesmo níveis manifestamente insuficientes de proteção<sup>1</sup>.

Tendo em conta a entrada em vigor do Novo Código Florestal (NCF), veiculado pela Lei 12.651/2012, foram editadas diversas normas de caráter temporário, com o escopo de regularizar áreas rurais consolidadas, mediante compromissos assumidos pelos possuidores ou proprietários rurais que adeririam aos assim chamados Programas de Regularização Ambiental (PRA).

Como o estabelecimento dos PRA, por sua vez, prevê flexibilização das normas ambientais para casos específicos, principalmente em se tratando de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, o que implica, pelo menos esta a hipótese que se enuncia e pretende demonstrar, redução dos níveis de proteção ambiental, indispensável – aqui na ótica jurídico-constitucional – investigar a configuração de uma violação das exigências do assim designado princípio da proibição de retrocesso ambiental (ecológico). Caso a resposta seja afirmativa, as respectivas medidas de regularização serão substancialmente inconstitucionais e assim deverão (ou, pelo menos, deveriam) ser declaradas pelo Poder Judiciário.

De modo a trilhar um caminho metodologicamente adequado à demonstração da correção da hipótese enunciada, busca-se no primeiro capítulo do presente artigo, elaborar uma explanação do regime jurídico dos PRA, demonstrando seus instrumentos e sua aplicabilidade no sistema jurídico ambiental, além de descrever, em caráter inicial, os pontos críticos normatizados pelo NCF no âmbito dos PRA que implicam em retrocessos nos níveis de proteção ambiental. No segundo capítulo, será identificado e avaliado o marco jurídico-constitucional que, segundo o aqui proposto, deve informar e balizar a consistência jurídica dos PRA, especialmente naquilo que não implicam redução ilegítima dos níveis de proteção ambiental e, portanto, representam retrocesso constitucionalmente vedado pela CF,

---

<sup>1</sup> Cf., por todos, (SARLET, 2012, p. 261 et seq).

notadamente, do assim chamado princípio de proibição de retrocesso ambiental, seguindo-se, no terceiro segmento, uma análise específica dos três exemplos selecionados.

## **2. Os Programas de Regularização Ambiental**

Os PRA, instituídos pelo NCF, funcionam como uma espécie de mecanismo de adaptação das normas ambientais às condutas existentes nos diversos espaços rurais. Assim, para que se possa avançar no tocante aos aspectos de sua consistência jurídico-constitucional, há que apresentar em que consistem os PRA, seu enquadramento no âmbito do NCF e suas implicações relativamente aos níveis de proteção ambiental.

### **2.1 Estrutura jurídica dos PRA**

Os PRA foram desenvolvidos no âmbito das disposições transitórias do NCF, com seu núcleo de regulamentação contido no artigo 59. No caso, ficou determinado que a União, os Estados e o Distrito Federal teriam o prazo de um ano, contado da publicação do NCF (Lei 12.651/2012), prorrogável por mais um ano, para implantar os PRA para posses e propriedades rurais.

Para a adesão ao PRA, a inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR) é obrigatória. Desse modo, sendo o registro no CAR fixado como um requisito para o PRA, há um motivo para que o proprietário ou possuidor do imóvel rural realize a inscrição indicando as áreas consolidadas, isto é, que já sofreram ações antrópicas, para ter o benefício de ingressar no programa.<sup>2</sup>

A regulamentação do PRA decorre de disposições gerais estabelecidas pela União e depende de um detalhamento por parte dos Estados e do Distrito Federal de normas de caráter específico, no que diz respeito às peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, de forma a atender a competência concorrente da União, Estados e do Distrito Federal na legislação sobre florestas, conservação da natureza e proteção ambiental, como determina o artigo 24, VI, da CF.

Conforme o Decreto 7.830/2012, o PRA compreende um conjunto de ações ou iniciativas que deverão ser desenvolvidas pelos proprietários ou posseiros rurais, com a finalidade de adequar e promover a regularização ambiental (artigo 9º). Para tanto, a regularização depende dos seguintes instrumentos: (a) inscrição no CAR; (b) termo de compromisso; (c) projeto

de recomposição de áreas degradadas e alteradas; e, (d) cotas de reserva ambiental, quando possível (artigo 9º, parágrafo único).

A inscrição no CAR habilita o requerimento para adesão ao PRA, realizado no próprio ato da inscrição. Importante referir que a vinculação do CAR aos PRA serve como mecanismo para tornar efetiva a ampliação dos cadastros de imóveis rurais, corroborando com a informação ambiental que, como sistematiza Machado (2009, p. 23), busca observar duas formas de informação: a comunicação por parte do poder público em direção a todos e o livre acesso dos cidadãos à informação. Nesse sentido, em que pese alguns componentes de fragmentação, a criação do CAR caminha pela integração de informações primordiais para uma efetiva gestão ambiental (BARIFOUSE, 2014, p. 110), compondo uma nova ferramenta a favor da proteção, recuperação e manutenção do ambiente (MUNDIM, 2016, p. 165), mediante a junção dos dados em uma espécie de federalismo cooperativo.<sup>2</sup>

O termo de compromisso, por sua vez, é o instrumento destinado a firmar as obrigações do proprietário ou possuidor rural, sendo que o posterior não cumprimento do termo implica em sanções a serem determinadas pelos programas dos Estados e do Distrito Federal (artigo 17, Decreto 7.830/2012). Além disso, o termo de compromisso tem natureza de título executivo extrajudicial (artigo 59, §3º, do NCF), podendo ser executado pelos meios processuais vigentes para que se obtenha seu efetivo cumprimento.

O projeto de recomposição de áreas degradadas e alteradas contém as especificações da regularização ambiental que o proprietário ou possuidor rural se compromete a realizar. Por isso, deve descrever detalhadamente o planejamento das ações de recomposição, com metodologias, cronogramas e insumos (artigo 2º, XVII, Decreto 7.830/2012), de forma a atender aos compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas consolidadas.

Com a adesão ao PRA, o proprietário ou possuidor rural não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008<sup>3</sup>, relativas a supressão irregular de Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal ou

---

<sup>2</sup> Como entende Mirra (1996, p. 65), a temática ambiental envolve a interdependência de elementos que compõem o ambiente, uma vez que os sistemas ambientais não possuem enquadramento direto em limites territoriais fixados pelas fronteiras criadas pelo homem. Por conseguinte, todos os entes federativos, ao buscarem o devido cumprimento das normas referentes ao CAR, estariam cooperando com o direito fundamental ao ambiente.

<sup>3</sup> A data disposta em lei remete ao Decreto 6.514/2008, que dispôs sobre as infrações e sanções administrativas provenientes de lesões causadas ao ambiente.

de uso restrito (artigo 59, §4º, NCF). De tal sorte, com a assinatura do termo de compromisso, ficam suspensas as sanções relativas a infrações cometidas anteriormente a data de 22 de julho de 2008 e, com o total cumprimento das obrigações firmadas no PRA, as multas decorrentes das sanções serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, ficando regularizadas as áreas rurais consolidadas (artigo 59, §5º, do NCF).

Caso não seja cumprido com o termo de compromisso, o artigo 9º, §2º do Decreto 8.235/2014 determina o retorno do processo administrativo, além da multa e sanções previstas no termo, bem como as providências que viabilizem o prosseguimento do processo criminal.

Também, a adesão ao PRA nos termos do artigo 59, do NCF, suspende a punibilidade de crimes ambientais<sup>4</sup> enquanto o termo estiver sendo cumprido e, durante o período da suspensão da pretensão punitiva, a prescrição ficará interrompida. Ao final, estando regularizada a propriedade ou posse rural, a punibilidade será extinta, de modo que não poderá existir processo criminal relativamente à supressão ocorrida, assim como não será possível executar a pena, quando já houver sido proferida sentença penal condenatória.

A visão geral do PRA, no que tange ao conteúdo necessário do termo de compromisso, é fornecida pelo artigo 5º do Decreto 8.235/2014, inclusive definindo que o termo de compromisso relativo ao território de uso coletivo titulado ou concedido aos povos ou comunidades tradicionais deve ser assinado pelo órgão ambiental e pela instituição ou entidade representativa dos povos ou comunidades e, no caso de assentamentos de reforma agrária, pelo beneficiário da reforma e o órgão fundiário (artigo 5º, §4º e 5º).

Há, nesta janela de regularização ambiental aberta pelo NCF, uma nítida pretensão de dar o devido cumprimento às suas normas. Quando o antigo degradador passa a estar readequado ambientalmente, sua condição começa a depender do cumprimento do NCF para evitar futuras sanções, deixando de ser algo que outrora seria quiçá inatingível. Neste caso, se o antigo Código Florestal não teve aceitação, o legislador parece acreditar que após a regularização ambiental de determinado imóvel rural, o proprietário ou possuidor aceitaria o NCF.

Assim, o PRA serve como ferramenta de recuperação de áreas degradadas e se direciona para quem houver degradado áreas até 22 de

---

<sup>4</sup> O artigo remete à Lei 9.605/1998 e, especificamente aos crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48.

julho de 2008, atendendo-se, contudo, os requisitos já referidos (inscrição no CAR, termo de compromisso e projeto de recomposição ambiental), sem o que não poderá ocorrer a suspensão de sanções administrativas ou criminais.

Convém destacar que como a solicitação para adesão ao PRA é realizada no ato da inscrição do imóvel rural no CAR, existe a possibilidade de com isso se estimular até mesmo a recuperação de áreas degradadas ainda não descobertas pelo poder público, considerando que as informações prestadas no CAR são passíveis de punições administrativas e penais (artigo 6º, §1º do Decreto 7.830/2012), o que forçaria a idoneidade do cadastro.

Dada a possibilidade de readequação do imóvel rural ao ordenamento ambiental, sem a imposição de punições civis e penais, não foram poucas as solicitações de adesão aos PRA. No Boletim Informativo do CAR com atualização ao mês de janeiro de 2020, por exemplo, é mencionado que de uma área total de 543.703.650,46 hectares cadastrados junto ao CAR, houveram 3.054.237 requerimentos de adesão aos PRA (BRASIL, 2020, p. 12).

Vistos esses aspectos referentes a conformação jurídica dos PRA, serão observados a seguir, ainda que de modo inicial, os pontos críticos adotados pelo NCF que implicam em uma redução dos níveis de proteção ambiental que foram assegurados pelo Código Florestal de 1965.

## **2.2 Aspectos problemáticos concernentes à implementação dos PRA**

A proposta de implementação dos PRA foi acompanhada por medidas normativas destinadas a permitir a regularização das propriedades rurais que apresentavam ilegalidades em relação aos dispositivos constantes no antigo Código Florestal, de 1965. Tais instrumentos, contudo, implicaram, em vários pontos, flagrante redução das normas ambientais, pois passaram a permitir a regularização em termos mais flexíveis que aqueles previstos tanto no Código Florestal de 1965, quanto os introduzidos pelo NCF.

Assim, de modo a demonstrar em que medida os instrumentos normativos relativos aos PRA afetam, no sentido de reduzir, os níveis de proteção jurídica do ambiente, em relação aos parâmetros do antigo e, em especial, do NCF, serão analisados três exemplos, correspondentes a três

preceitos previstos na normativa editada para efeito da regularização ambiental.<sup>5</sup>

O primeiro deles, previsto no artigo 61-A, do §1º ao §4º, do NCF, permite que os proprietários e possuidores de imóveis rurais recuperem as faixas marginais de cursos de água em metragem muito menor que aquela prevista pelo NCF e anteriormente pelo Código de 1965. Pior do que isso: as metragens estabelecidas para a recuperação ambiental não são fixadas em razão do curso de água, como determina o NCF (a exemplo, aliás, do que já previa o anterior), mas em função do tamanho da propriedade rural.

O segundo caso diz respeito a possibilidade prevista no artigo 66 do NCF de compensar a área de Reserva Legal mediante a aquisição de cotas de reserva ambiental relativas a imóvel da mesma titularidade ou em área de imóvel adquirido de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, desde que localizada no mesmo bioma e realizado o cadastramento de área equivalente e excedente à Reserva Legal, tudo conforme previsão do artigo 66, §5º, incisos I e IV, respectivamente, do NCF.

Por fim, uma terceira forma de regularização prevista no artigo 67 do NCF, permite aos proprietários e possuidores de imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham área de até 4 módulos fiscais, computando-se apenas os módulos fiscais do imóvel em regularização e não do patrimônio imobiliário total no caso dos proprietários, com percentual inferior do previsto para a Reserva Legal (artigo 12, do NCF), regularizem sua área de Reserva Legal considerando tão-somente a extensão de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008.

À vista desses três exemplos é que, no próximo capítulo, se irá demonstrar que a previsão desses instrumentos de regularização ambiental pelo NCF possibilitou verdadeiros retrocessos ambientais em relação aos níveis de proteção anteriores.

### **3. Os PRA e o problema de sua consistência jurídico-constitucional, em especial, na perspectiva do princípio da vedação do retrocesso ambiental**

Do ponto de vista do exame da constitucionalidade dos PRA, um primeiro aspecto a ser considerado, mas que aqui não será priorizado, diz respeito a eventual inconstitucionalidade por vício de iniciativa. A exemplo

---

<sup>5</sup> Note-se que esses pontos críticos, ainda quando o Código Florestal era um projeto de lei, foram destacados por Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 189).

do que sustentam Mukai (2013, p. 54) e Antunes (2014, p. 293), tendo em conta que o estabelecimento dos PRA se deu por intermédio de regras de direito transitório (ANTUNES, 2014, p. 293-294), devendo o NCF prever normas gerais destinadas a balizar o regramento de questões específicas pela União, Estados e Distrito Federal, houve frontal violação da competência e autonomia dos entes federados.

Em sentido contrário, de acordo com a posição de Silva (2011, p. 310), no âmbito da legislação sobre dano ecológico, a lei federal não incide em inconstitucionalidade caso determine aos Estados que legislem sobre questões peculiares, em função da competência da União em estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal, editar normas suplementares.<sup>6</sup>

Embora não tenha sido abordada no julgamento da constitucionalidade do NCF, o STF já proferiu decisões a respeito da iniciativa legislativa em matérias de competência ambiental. Mesmo sendo a tendência do STF entender pela constitucionalidade da norma ambiental mais protetiva<sup>7</sup>, há que ter em conta que a possibilidade de complementar a legislação federal para atender interesse regional não permite que seja violada a competência da União de legislar sobre normas gerais quando da predominância do interesse na uniformidade da matéria em todo o território nacional. Tal entendimento foi fixado pelo STF na ADI 5.312<sup>8</sup>, que julgou inconstitucional a Lei Estadual 2.713/2013, do Estado do Tocantins, de modo que se tem por cabível a aplicação de tal orientação no que diz com a relação entre a normativa geral a respeito dos PRA como estabelecida no NCF relativamente a legislação estadual e municipal.

Mesmo assim, não há razão para adensar mais esse aspecto passando-se, de imediato, aos problemas relativos a inconstitucionalidade material dos PRA por violarem o direito e dever fundamental de proteção do ambiente

---

<sup>6</sup> Como expôs Ferraz Júnior (1995, p. 249-250), no âmbito do federalismo cooperativo é necessária uma uniformização, sendo matérias gerais as questões que ultrapassem o interesse particular de um ente federativo, seja devido ao interesse comum ou em decorrência de conceituações que, se restritas a um contexto autônomo, gerariam conflitos e dificuldades no cenário nacional.

<sup>7</sup> Sobre as competências dos entes federativos, o STF vem reconhecendo a constitucionalidade de norma ambiental mais protetiva nos casos de competência legislativa concorrente de proteção ambiental (artigo 24, VI, da CF), com fundamento em peculiaridades regionais, como no caso do precedente firmado na ADI 3.937 (Caso Amianto) e, mais recentemente, com base na ADI 5.996.

<sup>8</sup> Deve-se considerar que a referida decisão, além de analisar a necessária observância das normas gerais por parte dos Estados, em razão da uniformização da matéria no território nacional, igualmente considerou os níveis de proteção ambiental oferecidos pelas normas federais. E, sobre a fixação de disciplina de caráter geral legislada pela União, vide ainda a decisão proferida na ADI 3.035.

ancorado no artigo 225 da CF e do correspondente princípio da proibição de retrocesso.

Todavia, antes de prosseguir, importa sublinhar que no tocante à inconstitucionalidade em sentido substancial, a análise levará em conta o resultado e os fundamentos da decisão do STF quanto a consistência constitucional do NCF.

### **3.1 Notas acerca do direito (e dever) fundamental a um meio ambiente equilibrado e sobre o conteúdo e alcance da proibição de retrocesso ambiental**

A CF consagra um direito a um ambiente ecologicamente equilibrado como consta no artigo 225: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Embora não previsto no Título II, dos direitos e garantias fundamentais, doutrina e jurisprudência, destaque aqui para o STF, reconheceram que o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado consiste em um direito – humano e fundamental – de terceira dimensão, sendo prerrogativa jurídica de titularidade coletiva<sup>9</sup>, como evidenciam as emblemáticas decisões do Recurso Extraordinário 134.297 e do Mandado de Segurança 22164, ambos de relatoria do Ministro Celso de Mello, bem como por meio da decisão proferida no âmbito da ADI 3.540<sup>10</sup>, pelo seu caráter representativo e ilustrativo.<sup>11</sup>

O direito fundamental ao ambiente deve ser compreendido como um todo, isto é, como um feixe de posições de direitos fundamentais referidas a um texto, enunciado semântico, que o consagra no texto constitucional (ALEXY, 2011, p. 249), decompondo-se em direitos (posições subjetivas) a ações negativas (ou defesa) (ALEXY, 2011, p. 196) e a ações positivas (de prestações fáticas ou normativas) (ALEXY, 2011, p. 201).

---

<sup>9</sup> Apesar disso, consoante a ideia de simultaneidade de titularidade individual e transindividual defendida por Hachem (2013a, p. 681 et seq), é possível que determinada pretensão jurídica que esteja fundamentada no direito fundamental ao ambiente seja levada à juízo, além de transindividualmente, também individualmente.

<sup>10</sup> Veja-se, ainda, em decisão recente fundamentada no direito fundamental ao ambiente, a ADI 4.717.

<sup>11</sup> Na esfera doutrinária v. dentre muitos e em caráter ilustrativo, Benjamin (2015, p. 122), Leite e Ayala (2015, p. 99), Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 84), Gavião Filho (2005, p. 25) e Medeiros (2004, p. 114).

Além de sua dimensão jurídico-subjetiva, o direito fundamental à proteção do meio ambiente apresenta uma dimensão objetiva, que implica deveres de proteção estatal vinculativos de todos os órgãos estatais, portanto, uma vinculação isenta de lacunas, sem prejuízo de sua projeção no domínio das relações entre atores privados.<sup>12</sup>

Em vista de sua jusfundamentalidade, também o direito a um meio ambiente equilibrado é dotado de um regime jurídico-reforçado, tal como já adiantado, despontando aqui um conjunto de garantias em face de medidas do poder público impositivas de restrições relativamente ao seu âmbito de proteção, porquanto, a exemplo do que se dá com os direitos fundamentais em geral, ainda que não se trate de um direito absoluto, no sentido de imune a toda e qualquer limitação, eventuais restrições devem atender estritamente a determinados critérios de natureza formal e materiais, pena de constitucionalmente ilegítima<sup>13</sup>. Tais critérios, designados habitualmente de limites aos limites dos direitos fundamentais, incluem a assim chamada proibição de retrocesso, que, embora não reservada ao domínio ambiental, nessa seara apresenta algumas peculiaridades.

Todavia, é preciso sublinhar, já nesta quadra, que quando se fala em proibição de retrocesso está a se aderir a uma terminologia não necessariamente tida como adequada por setores da doutrina, justamente pelo fato de, dada a interligação e o regime jurídico-constitucional unitário de todos os direitos e garantias fundamentais, não se tratar de um parâmetro de controle autônomo para os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA), mas sim, de um rótulo que remete aos critérios gerais previstos para todos os direitos, como é o caso da reserva de lei e de suas exigências, da segurança jurídica, da proporcionalidade, da salvaguarda do núcleo essencial, do mínimo existencial, para referir os mais importantes.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Sobre a dimensão subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais em geral e da proteção ambiental em particular, v. Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 90-91/331-347).

<sup>13</sup> A esse respeito, v. notadamente no capítulo 4 da segunda parte, em que se trata sobre a proteção dos direitos fundamentais em face de suas restrições (SARLET, 2012, p. 393 et seq). Observe-se que integrando o Direito Administrativo então denominado social, observado a partir das imposições constitucionais à administração pública, Hachem (2013b, p. 152/164) caracteriza sua conformação a partir de um conceito de desenvolvimento não restrito ao crescimento econômico, que se pressupõe interdependente de outros elementos, pois igualmente está voltado para a modificação da realidade socioeconômica e dotado do atributo da sustentabilidade.

<sup>14</sup> V., por todos, Novais (2010, p. 240 et seq). Sobre o mínimo existencial, vale tomar nota das sua proposição, associada à dignidade da pessoa humana e às condições de proteção alcançadas em determinado estágio, pelas diversas formas possíveis diante das atuações dos três poderes Legislativo,

Todavia, dada a recepção na doutrina e jurisprudência brasileira, incluindo o STF, da expressão proibição de retrocesso (social e/ou ambiental, a depender do caso), mas concordando, quanto à sua estruturação dogmática e aplicação, na condição de limite aos limites dos direitos fundamentais, como uma categoria em si não dotada de total autonomia, será aqui, em termos de acordo semântico e como desde o início já demarcado, adotada, ainda mais dada a perspectiva constitucional, a noção de proibição (ou vedação) de retrocesso, aqui manejada como sinônima do termo proibição de regressividade, também frequentemente utilizado, embora mais comum ao direito internacional do ambiente.<sup>15</sup>

Embora não se trate aqui de explorar a perspectiva jurídica internacional como tal, imprescindível, ao menos, lembrar que é dela que a noção de uma proibição de retrocesso, em larga medida, foi recepcionada na esfera jurídico-constitucional interna dos Estados, sem prejuízo de desenvolvimentos calcados no direito constitucional positivo, o que também se dá no caso brasileiro, especialmente quanto aos tratados e convenções, gerais ou setoriais, ratificados e incorporados ao direito interno com força normativa vinculante, inclusive, para os tratados de direitos humanos, com hierarquia supralegal, exceção feita àqueles aprovados pelo Congresso Nacional mediante o procedimento qualificado previsto no § 3º do artigo 5º da CF, neste caso com valor equivalente ao das emendas constitucionais.<sup>16</sup>

Disso, por sua vez, decorre que, na compreensão da natureza e alcance da proibição de retrocesso na esfera doméstica e, em especial, quando de sua utilização como parâmetro de controle de medidas restritivas, isto é, que implicam redução dos níveis de proteção ambiental, tanto a normativa internacional quanto os parâmetros estabelecidos pelos organismos internacionais responsáveis pelo seu monitoramento, ademais da jurisprudência das respectivos órgãos jurisdicionais (no caso brasileiro a

---

Executivo e Judiciário, não se confunde com o núcleo essencial, presente em todo e qualquer direito fundamental (SARLET; ZOCKUN, 2016, p. 127-128). Sobre o mínimo existencial em relação aos direitos fundamentais econômicos e sociais, mas com possibilidades de aplicação quanto ao seu caráter ambiental, observado mediante critério positivo, no âmbito de prestações do poder público voltadas para propiciar condições de uma existência digna, e negativo, como defesas do indivíduo contra intervenções estatais que subtraíam os meios para sua sobrevivência com dignidade, em conjunto com estudo a respeito de seu conteúdo e justiciabilidade, v. Hachem (2013c, p. 208 et seq).

<sup>15</sup> Como entende Prieur (2012, p. 8), a utilização da fórmula do princípio de proibição de retrocesso, denominada pelo autor de princípio da não regressão, implica em um dever de não regressão que se impõe ao poder público, além da expressão 'não regressão', quanto ao ambiente, ter como sentido uma sublimação da proteção ambiental, inclusive em relação aos processos legislativos, a fim de gerar uma segurança progressiva de proteção mais elevada possível.

<sup>16</sup> Sobre o tema v. por todos Piovesan (2018, p. 129-167).

Corte Interamericana) devem ser levados a sério pelos poderes públicos nacionais.

Isso significa que, no caso da fiscalização levada a efeito pelos juízes e tribunais, deve-se promover o assim chamado controle de convencionalidade das leis internas, mas também de outros atos normativos e ações ou omissões estatais.<sup>17</sup>

Assim, quanto ao bloco normativo internacional ora tematizado, compreendido de modo interdependente e sistemático, a proibição de retrocesso em matéria ambiental tem sido deduzida tanto do dever de progressiva realização dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecido no artigo 2º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (UN, 1966) e no artigo 1º do Protocolo Adicional de San Salvador (OEA, 1988), no plano interamericano, quanto de disposições de diversa natureza (e diferente força normativa) previstas em tratados, convenções e outros documentos internacionais especificamente voltados ao direito ambiental e ao desenvolvimento sustentável, como é o caso, dentre outros, do artigo 37 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (UE, 2000).

Nesse contexto, é de se destacar a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2017, p. 28-30), de acordo com a qual o direito ambiental é um direito autônomo, embora guarde relações com, por exemplo, a proteção da vida e da integridade pessoal, bem como o disposto no Acordo Regional de Escazú (ONU, 2018), firmado pelo Brasil em 27 de setembro de 2018, onde o princípio da proibição de retrocesso foi expressamente previsto, ao lado do dever de progressividade, no artigo 3º, alínea c, com o seguinte enunciado: “Artigo 3 - Princípios - Na implementação do presente Acordo, cada Parte será guiada pelos seguintes princípios: (...) c) princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade”.

Na perspectiva constitucional, a doutrina brasileira, em termos dominantes, já de algum tempo tem não apenas reconhecido a existência de um princípio implícito da proibição de retrocesso social<sup>18</sup>, mas também de

---

<sup>17</sup> Quanto ao controle de convencionalidade das leis em geral e no direito brasileiro v. em especial, Mazzuoli (2016, p. 125-207).

<sup>18</sup> É o caso de Sarlet (2012, p. 442-467), que desde a primeira edição de seu livro sobre a eficácia dos direitos fundamentais, em 1998, vem abordando o tema. Vide, ainda, Barroso (2001, p. 158 et seq), Barcellos (2011, p. 85-93), Mendonça (2003, p. 205 et seq), Derbli (2007, p. 199 et seq), Ramos (2005, p.

sua dimensão ambiental<sup>19</sup>, mas em especial pela sua consagração na esfera jurisprudencial, com destaque feito ao STJ<sup>20</sup> e ao STF<sup>21</sup>, não é o caso aqui de avançar com a identificação dos diversos fundamentos jurídico-constitucionais para tal reconhecimento.

De todo modo, pela sua relevância para a compreensão do que mais importa para o presente propósito, designadamente o conteúdo e alcance (incluindo os limites) do princípio da proibição de retrocesso aqui voltada à questão ambiental, esta encontra o seu fundamento direto nos deveres de proteção estatal<sup>22</sup> em matéria ambiental, conjugados com o dever de assegurar a máxima eficácia e efetividade ao direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, que, por sua vez, exige tanto a vedação da piora dos níveis de proteção do ambiente, quanto um dever de promoção, isto é, de progressiva otimização, no sentido de melhoria dos modelos jurídicos e fáticos de proteção ambiental adotadas pelo Estado.

Na sua condição de princípio, é possível acompanhar Molinaro (2007, p. 99-100) quando sustenta que a proibição de retrocesso ambiental representa uma proposição empírica, que impede a ocorrência de retrocessos às condições do ambiente prévias daquelas que vivenciada em dado momento contemporâneo, impondo-se como um sintagma proposicional de todos os demais princípios do direito ambiental, em função

---

243 et seq); Bontempo (2005, p. 225 et seq); Martins (2004, p. 408 et seq), Pinto e Netto (2010, p. 167 et seq), Conto (2008, p. 82 et seq) e Miozzo (2010, p. 106 et seq).

<sup>19</sup> Tratam-se, dentre outras, das seguintes obras: (MOLINARO, 2007, p. 67-89), (BENJAMIN, 2012, p. 55-72), (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019, p. 401 et seq).

<sup>20</sup> No Recurso Especial 302.906/SP, o princípio da proibição de retrocesso foi considerado em um caráter urbanístico-ambiental, caracterizado como sendo uma garantia de que os avanços urbanísticos-ambientais conquistados anteriormente não venham a ser destruídos ou negados. E a respeito da fundamentação a partir do princípio da proibição de retrocesso para não aplicação do NCF em ação ajuizada anteriormente a sua vigência em conjunto com a consideração de legislação anterior mais rigorosa, menciona-se o Recurso Especial 1.717.736/SP.

<sup>21</sup> A ADI 5.016 trata do princípio da proibição de retrocesso como anteparo às limitações e supressões de direitos fundamentais, coadunando-se com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, além de estabelecer um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais. E, a anteriormente mencionada ADI 4.717, além de se referir ao direito fundamental ao ambiente, reconheceu expressamente que as alterações promovidas pela Lei 12.678/2012, proveniente da Medida Provisória 558/2012, violam o princípio de proteção de retrocesso pela diminuição da proteção de ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação atingidas, ofendendo o núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente.

<sup>22</sup> Cabe observar que, ao se tratar do tema da discricionariedade administrativa, cuidando-se de medida adotada pelo Poder Executivo, há de se observar as exigências decorrentes dos deveres de proteção estatal, vinculados (e expressão) da dimensão objetiva dos direitos fundamentais em geral, mas que se aplica – inclusive com particular ênfase – ao domínio ambiental. Sobre o tema, v., por todos, Hachem (2016, p. 329-330).

de sua relação de alinhamento e apresentação ou exposição com outros princípios.<sup>23</sup>

Outrossim, mediante o princípio da proibição de retrocesso o que se objetiva é ter um instrumento jurídico-constitucional que sirva para controlar a legitimidade da redução de proteção ambiental em relação àquela já consolidada, de tal sorte que a liberdade política do legislador (mas também do poder público em termos gerais) é limitada e controlável quando se tratar de medidas que impliquem retrocesso em matéria de posições jurídico-ambientais enraizadas culturalmente e na consciência jurídica geral (CANOTILHO, 2015, p. 27).

É importante considerar, outrossim, que a proibição de retrocesso ambiental, quando analisada como uma garantia de proteção dos direitos fundamentais contra a atuação do legislador constitucional e infraconstitucional, protegendo inclusive contra a atuação da administração pública (SARLET; FEINSTERSEIFER, 2019, p. 404), não possui o condão de engessar o legislador, impedindo ajustes e restrições (SARLET; FEINSTERSEIFER, 2019, p. 432). Por não instituir camisa de força ao legislador e ao implementador, a proibição de retrocesso apenas impõe-lhes limites não discricionários para sua atuação (BENJAMIN, 2012, p. 69), o que, por sua vez, carece de exame caso a caso e à luz de diversos critérios.

Nesse sentido, aqui com o olhar voltado para o problema das restrições ao direito fundamental à proteção do meio ambiente, a proibição de retrocesso opera como parâmetro material de aferição da legitimidade jurídica de tais restrições, designadamente, no caso dos PRA, da redução dos níveis de proteção jurídica (com reflexos no âmbito da realidade fática, é claro) ambiental.

Na sua aplicação, contudo, como já adiantado, a proibição de retrocesso não representa um princípio completamente autônomo, pelo contrário, é de ser aplicado mediante recurso a um conjunto de critérios, de resto, guardadas as peculiaridades, cabíveis ao controle de constitucionalidade de direitos fundamentais em geral.

Assim, para além da observância dos requisitos (se for o caso de medida legislativa) da eventualmente existente reserva de lei – como se dá, por exemplo, com a exigência de prévio estudo de impacto ambiental,

---

<sup>23</sup> De se destacar que o autor utiliza o termo princípio de proibição de retrogradação socioambiental, embora o conceito empregado tenha consonância com a denominação princípio de retrocesso ambiental que ora se faz presente neste estudo.

prevista no artigo 225, § 1º, IV, CF - , inclusive os limites postos a restrição de direitos por lei apenas em sentido material, a medida restritiva, venha do órgão estatal que vier, deve ser consistente, em especial, com as exigências do teste de proporcionalidade e seus respectivos critérios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) e da salvaguarda do núcleo essencial do direito fundamental - proteção do ambiente - objeto da restrição (MOLINARO, 2007, p. 111).

Outrossim, embora a legitimidade jurídica de medida que reduza os níveis de proteção do ambiente só possa ser levada a efeito mediante análise das circunstâncias do caso em exame, existem critérios que, mesmo não sendo taxativos, podem servir de guia para uma decisão bem fundamentada e controlável.

Nesse contexto Canotilho (2004, p. 182) destaca que a consagração constitucional do ambiente como tarefa ou fim do Estado determina a proibição de retrocesso ecológico, determinando que “a água, os solos, a fauna, a flora, não podem ver aumentado o ‘grau de esgotamento’, surgindo os ‘limites do esgotamento’ como limite jurídico-constitucional da liberdade de conformação dos poderes públicos”.<sup>24</sup>

Já mediante uma leitura pautada pelo direito constitucional positivo brasileiro, que, de todo modo, guarda consistência, em termos gerais, com a tese de Canotilho, calha invocar a lição de Herman Benjamin (2012, p. 62), de acordo com o qual na aplicação do princípio da proibição de retrocesso, em especial no tocante à definição do núcleo essencial, há que blindar particularmente: “a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e c) espécies ameaçadas de extinção”.

### **3.2 A ilegitimidade constitucional dos PRA na perspectiva das exigências da proibição de retrocesso ambiental**

Partindo-se das premissas estabelecidas no item anterior, delineando o fundamento, conteúdo e alcance do princípio da proibição de retrocesso ambiental na ordem constitucional brasileira e sua função como parâmetro para o controle da legitimidade jurídica de intervenções restritivas que

---

<sup>24</sup> De acordo com Romeu Thomé (2014, p. 206), na caracterização do princípio da proibição de retrocesso socioambiental, “o Poder Público encontra-se impedido de adotar qualquer espécie de medida contrária ao equilíbrio ambiental, pesando sobre ele a obrigação de abstenção decorrente das determinações constitucionais. Pretende-se que o legislador e/ou o administrador público, no exercício de suas atribuições, seja sempre conduzido pelo objetivo de não suprimir ou reduzir o grau de intensidade normativa que os direitos socioambientais já tenham alcançado”.

tenham por objeto e/ou resultado a redução dos níveis de proteção ambiental, é o caso agora de verificar, caso a caso, se e em que medida os três pontos tidos como especialmente problemáticos no tocante aos PRA, violam, ou não, a CF.

Além disso, imperioso destacar que a constitucionalidade de vários dispositivos do NCF foi julgada pelo STF no âmbito da Ação Declaratória Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, todas apreciadas em conjunto e relatadas pelo Ministro Luiz Fux.

Na decisão, embora tenham sido considerados constitucionais grande parte dos dispositivos contestados, dois pontos foram tidos como inconstitucionais. No caso do primeiro, designadamente o artigo 3º, inciso VIII, alínea b, do NCF, foi declarada a inconstitucionalidade das expressões "gestão de resíduos" e "instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais", com base no artigo 225, §1º, III, CF, pois as expressões citadas permitiriam, inconstitucionalmente, uma utilização de Áreas de Preservação Permanente e de áreas de uso restrito que contrariariam os atributos que justificaram a caracterização destas áreas como espaços territoriais especialmente protegidos.

No segundo caso, o STF, por maioria, declarou inconstitucionais as expressões "demarcadas" e "tituladas" previstas no artigo 3º, parágrafo único, do NCF, uma vez que incorreriam, caso mantidas, em violação ao princípio da isonomia e à proibição de proteção insuficiente.

Afora os dois casos de declaração de inconstitucionalidade acima mencionados, o STF conferiu interpretação conforme a CF para os seguintes dispositivos do NCF: artigo 3º, VIII e IX, de modo que as hipóteses de intervenção por interesse público e social em Áreas de Preservação Permanente ficassem condicionadas à comprovação, mediante processo administrativo próprio, de inexistência de alternativa técnica e locacional; artigo 3º, XVII e artigo 4º, IV, passando-se a se considerar como Áreas de Preservação Permanente os entornos de nascentes intermitentes e olhos d'água intermitentes; artigo 48, §2º, autorizando a compensação de Reservas Legais somente em áreas com identidade ecológica; e, artigo 59, §4º e 5º, afastando-se o risco de decadência e prescrição de ilícitos e sanções quando suspensos por força do compromisso de cumprimento dos PRA.

Especificamente no que tange ao artigo 59, §4º e 5º, do NCF, por dizerem respeito ao tema ora estudado, cabem algumas considerações mais

detalhadas. Embora não tenha sido declarada a sua inconstitucionalidade, em decisão proferida por maioria, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Marco Aurélio, Edson Fachin, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, e, parcialmente, o Ministro Gilmar Mendes, foi, contudo, promovida sua interpretação conforme a CF. Com isso foi afastado, durante a execução dos termos de compromissos subscritos nos PRA, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22 de julho de 2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, que interrompe a prescrição no curso do período da suspensão da pretensão punitiva.

Assim, não houve reconhecimento de inconstitucionalidades dos PRA, apenas interpretação conforme a CF, proferida pela maioria do STF, para ambos os dispositivos mencionados e que dizem respeito aos PRA, quais sejam os §4º e 5º do artigo 59. Em razão disso, entendendo-se que os PRA nos pontos críticos já adiantados no tópico 2.2 representam clara violação à CF, busca-se a seguir reforçar os argumentos que dizem respeito à sua inconstitucionalidade, situando-se o entendimento aqui adotado em relação à decisão do STF que não declarou a inconstitucionalidade ou realizou interpretação conforme a CF dos referidos pontos críticos, mantendo-os na íntegra, o que, contudo, será desenvolvido no próximo segmento.

### **3.3 Exame dos pontos polêmicos selecionados à luz do princípio da proibição de retrocesso Ambiental**

#### **3.3.1 Recomposição de áreas marginais ao longo de curso de águas naturais e de lagos e lagoas naturais**

No artigo 61-A, do §1º ao §4º, consta a possibilidade de que imóveis rurais, a depender do módulo fiscal, estejam obrigados a recuperar as faixas marginais em metragem menor do que a prevista regularmente pelo NCF, independentemente da largura do curso de água. Para os imóveis com 1 módulo fiscal, a recomposição é obrigatória em 5 metros; superior a 1 módulo fiscal e de até 2 módulos fiscais, 8 metros; superior a 2 módulos fiscais e até 4 módulos fiscais, 15 metros; com área superior a 4 módulos fiscais, entre 20 e 100 metros, sendo que, neste último caso, a norma não menciona que a metragem deva ser independente da largura do curso da água.

Ao se considerar a delimitação das Áreas de Preservação Permanente prevista no próprio NCF, a perda que se observa de áreas protegidas nos casos retratados é gigantesca. Isso porque determina o artigo 4º, inciso I do referido diploma legal que as faixas marginais de qualquer curso d'água perene e intermitente deve ter a largura mínima de: 30 metros para cursos d'água de menos de 10 metros de largura; 50 metros para cursos d'água entre 10 e 50 metros de largura; 100 metros para cursos d'água entre 50 e 200 metros de largura; 200 metros para cursos d'água entre 200 e 600 metros de largura; e, 500 metros para cursos d'água com largura superior a 600 metros de largura.

Com isso, nas Áreas de Preservação Permanente deixa de ser considerada a largura dos cursos d'água, passando para o critério da dimensão da propriedade ou posse que detém a área consolidada (ANTUNES, 2014, p. 305).

O mesmo ocorre com imóveis rurais que contenham áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, obrigando a recomposição de faixa marginal com o mínimo de 5 metros para imóveis rurais com área de até 1 módulo fiscal; 8 metros para imóveis rurais com área superior a 1 módulo fiscal e 2 módulos fiscais; 15 metros, para imóveis rurais com área superior 2 módulos fiscais e até 4 módulos fiscais; 30 metros para imóveis rurais com área superior a 4 módulos fiscais.

Ao passo que os PRA permitem uma regularização flexível em relação a lagos e lagoas naturais, no caso do artigo 4º, II, do próprio NCF, é definido que as áreas no entorno de lagos e lagoas naturais devem observar a faixa com largura mínima de 100 metros em zonas rurais, à exceção de corpo d'água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal deverá ter 50 metros.

Considerando que módulos fiscais são determinados pelo Incra (BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2013) e, em Estados como o Amazonas cada módulo fiscal pode alcançar 100 hectares, o cálculo proporcional desconsidera a preservação de recursos naturais para os imóveis rurais e possibilita uma regularização de imensas áreas degradadas, contribuindo para manifestas violações ao proposto no contexto do direito fundamental ao ambiente. Segundo estudo realizado pelo Imaflora (GUIDOTTI, 2017, p. 3), os dispositivos previstos no artigo 61-A do NCF reduzem a proteção de Áreas de Preservação Permanente de 42,2

para 37,7 milhões de hectares, caracterizando a perda de 4,5 milhões de hectares, dos quais a maior redução ocorre na Mata Atlântica, decaindo de 9,8 milhões para 7,1 milhões de hectares.

Assim, é possível sustentar a existência de um retrocesso, portanto de uma restrição ilegítima do ponto de vista constitucional, no caso ora discutido, porquanto a descon sideração da importância das referidas áreas de preservação para a manutenção dos ecossistemas naturais gera instabilidade ambiental intolerável, afetando o núcleo essencial do direito fundamental à proteção do ambiente e os respectivos deveres de proteção estatal.

### **3.3.2 Cotas de reserva ambiental e cadastramento de área equivalente nas Reservas Legais**

Outro aspecto a ser considerado como medida ilegítima de flexibilização das normas ambientais consiste na possibilidade de compensar a Reserva Legal (artigo 66, do NCF) no curso da regularização de áreas consolidadas, nos seguintes casos: (a) aquisição de cotas de reserva ambiental e (b) de cadastramento de área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, desde que localizada no mesmo bioma (artigo 66, §5º, incisos I e IV, respectivamente, do NCF).

Quanto às cotas de reserva ambiental em si, não se vislumbra qualquer vício em termos de sua constitucionalidade, visto que representam um instrumento de natureza econômica, que opera como incentivo para a manutenção de áreas de Reserva Legal e possibilitam sua mercantilização para assegurar o cumprimento das normas ambientais, o mesmo valendo para o cadastramento de área equivalente e excedente à Reserva Legal.

O problema surge, porém, com a possibilidade de a respectiva área estar localizada no mesmo bioma. Os biomas são conceituados como um conjunto de vida, incluídas a flora e a fauna, composto pela união de tipos vegetativos contíguos e identificáveis em âmbito regional, com condições geoclimáticas similares e história compartilhada de mudanças, resultando em uma diversidade biológica particular (BRASIL, 2004). No caso do Brasil, existem os seguintes biomas continentais: Bioma Amazônia, Bioma Mata Atlântica, Bioma Caatinga, Bioma Cerrado, Bioma Pantanal e Bioma Pampa (BRASIL, 2004).

Como se percebe, os biomas são formados abrangendo, cada um deles, grandes áreas territoriais, demonstrando que as cotas de reserva ambiental e o cadastramento de área excedente, ao serem restringidas em biomas, gera um desequilíbrio da proteção dos recursos naturais existentes, porque a restrição em bioma não impede que estas formas de regularização acabem danificando ecossistemas pela inexistência de capacidade de um ecossistema enfraquecido manter um ambiente equilibrado. Foi por este motivo que ao julgar a constitucionalidade do NCF, o STF decidiu interpretar o artigo 48, §2º, do NCF, conforme a CF, permitindo a compensação apenas entre áreas com identidade ecológica.

Não obstante, as compensações de áreas de Reserva Legal no mesmo bioma encontram permissivo legal também no artigo 66, §5º e §6º, inciso II, do NCF, razão pela qual caberia a mesma interpretação do STF para impedir o cadastro de área equivalente em local de diferente identidade ecológica com a área que se busca compensar.

Com isso, entende-se que a possibilidade de realizar a compensação no mesmo bioma, sem considerar a identidade ecológica dos diversos ecossistemas existentes, afronta ao conteúdo nuclear do direito à proteção do ambiente, permitindo que grandes áreas deixem de ter Reservas Legais, o que implicaria em grave retrocesso ambiental.

Ademais, em consonância com estudo promovido pelo Imaflora (GUIDOTTI, 2017, p. 4), é relevante considerar que as normas previstas no NCF no âmbito dos PRA voltados às Reservas Legais implicam redução de área protegida de 203 para 167 milhões de hectares.

Por fim, importa consignar que o artigo 66 do NCF ressalva a possibilidade de regularização da Reserva Legal, independentemente da adesão ao PRA. Porém, como os PRA, em seu conjunto, podem agregar as formas de regularização prevista no *caput* do artigo, optou-se por apontar este ponto crítico no que diz com os níveis de preservação ambiental no âmbito dos PRA.

### **3.3.3 Do remanescente de vegetação nativa em imóveis rurais de até 4 módulos fiscais**

De acordo com o artigo 67, do NCF, nos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham área de até 4 módulos fiscais com percentual inferior do previsto para a Reserva Legal (artigo 12, do NCF), permite-se a

constituição da Reserva Legal mediante a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedando novas conversões para uso alternativo do solo. Nessa perspectiva, como esclarece Polízio Júnior (2014, p. 248), a quantidade de vegetação nativa em 22 de julho de 2008 presente em um imóvel rural de até 4 módulos fiscais é a que constituirá, na atualidade, sua Reserva Legal, mas somente para os casos em que o imóvel, hodiernamente, não atinja a porcentagem mínima de Reserva Legal determinada pelo artigo 12 do próprio NCF.

Assim, de acordo com o que se infere do texto legal, para enquadramento na hipótese prevista, apesar do imóvel rural possuir percentual de vegetação nativa inferior, ainda deveria contar com vegetação nativa para fazer jus ao benefício.

Com efeito, o problema residiria justamente na não especificação da quantidade de vegetação nativa mínima localizada no imóvel rural, possibilitando a regularização da Reserva Legal em uma fração ínfima, manifestamente em desacordo com o proposto pelo artigo 12 do NCF.

Disso se constata que, em que pese os esforços do legislador em evitar conflitos entre o NCF e o Código anterior (FIORILLO; FERREIRA, 2013, p. 169), não podem tais medidas serem consolidadas mediante afronta ao equilíbrio das condições ambientais. Como observado no tópico 3.3.2, a variabilidade dos módulos fiscais pode atingir grandes áreas rurais, possibilitando a regularização de ínfimas porcentagens de áreas para fins de Reserva Legal em imóveis rurais.

Note-se que, além da possibilidade de manutenção de porcentagens inferiores ao previsto no artigo 12 do NCF, o artigo deixa claro que esta hipótese de regularização se dá para imóveis que detinham área de 4 módulos fiscais em 22 de julho de 2008, de modo que é legalmente permitido que, mesmo com o aumento da área do imóvel pela aquisição de áreas contíguas, a recomposição da Reserva Legal se dê nos níveis da vegetação nativa remanescente, sem a necessidade de recompor, regenerar ou compensar a área.

Por conseguinte, a possibilidade de regularização do remanescente de vegetação nativa fere o direito fundamental ao ambiente, designadamente por gerar níveis de proteção ambiental inferiores até mesmo aos critérios mínimos exigidos pelo NCF em condições normais, sendo que a dispensa de restauração de Reservas Legais em imóveis com menos de 4 módulos fiscais resulta na maior redução de espaços protegidos classificados como Reservas

Legais pelos PRA, totalizando 20 milhões de hectares de perda (GUIDOTTI, 2017, p. 4).

#### 4. Considerações finais

Em consonância com os resultados obtidos neste estudo, é possível concluir que as medidas de regularização ambiental no âmbito dos PRA do NCF problematizadas neste texto destoam da proteção ambiental por flexibilizar aspectos anteriormente normatizados, reduzindo os níveis de proteção jurídica do ambiente e, portanto, configurando afronta às exigências do princípio da proibição de retrocesso, sendo por isso constitucionalmente ilegítimas.

Outrossim, é também possível concluir que o princípio da proibição de retrocesso, quando aplicado no controle judicial de normas jurídicas que reduzem os níveis de proteção ambiental, tem sido consolidado pela doutrina e jurisprudência brasileira, notadamente na prática decisória dos Tribunais Superiores, como um poderoso instrumento de proteção ambiental.

#### Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentários ao novo código florestal**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

BARIFOUSE, Leonardo. Integração e fragmentação no Cadastro Ambiental Rural (CAR). **Revista de Direito Ambiental**, v. 75, p. 93-111, jul./set. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 5 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jul. 2008, p. 1.

BRASIL. **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 18 out. 2012. p. 5.

BRASIL. **Decreto nº 8.235, de 05 de maio de 2014**. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai 2014, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Tabela com módulo fiscal dos municípios**. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estruturafundiaria/regulariza-caofundiaria/indicescadastrais/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estruturafundiaria/regulariza-caofundiaria/indicescadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf)>. Acesso em: 20 mar 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Congresso Nacional, Brasília, DF, 28 mai 2012, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Congresso Nacional, Brasília, DF, 13 fev 1998, p. 1.

BRASIL. **Medida Provisória 867, de 26 de dezembro de 2018**. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão do prazo para adesão ao

Programa de Regularização Ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez 2018, p. 16.

BRASIL. **Medida Provisória 884, de 14 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jun 2019, p. 1.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Cadastro Ambiental Rural – Boletim Informativo**. Edição Especial. Janeiro de 2020. P. 12. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/boletins-do-car/4418-revisao-boletim-car-encaminhar-07abril2020-1/file>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapa de biomas do Brasil**: primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.240.122/PR**. Recorrente: Leonildo Isidoro Chiaradia. Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 02 de outubro de 2012. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24675985&num\\_registro=201100461496&data=20121219&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=24675985&num_registro=201100461496&data=20121219&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.717.736/SP**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo e outros. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 03 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=97387102&tipo=51&nreg=201800013512&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20190909&formato=HTML&salvar=false>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 302.906/SP**. Recorrente: CCK Construtora e Incorporadora LTDA. Recorrido: Associação dos Amigos e Moradores do Alto da Lapa e Bela Aliança. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 26 de agosto de 2010. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3419096&num\\_registro=200100140947&data=20101201&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3419096&num_registro=200100140947&data=20101201&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42**. Requerente: Partido Progressista - PP. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4961436>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 6.218/RS**. Requerente: Partido Liberal - PL. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 10 de dezembro de 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6218cautelar.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.035**. Requerente: Partido da Frente Liberal. Requeridos: Governador do Estado do Paraná e Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 06 de abril de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363287>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 01 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 8 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.937**. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Intimados: Governador do Estado de São Paulo e Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 24 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028439>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.717**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Presidente da República. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 05 de abril 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.016**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Estado da Bahia. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743>>. Acesso em: 21 mai. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.312**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Governador do Estado do Tocantins e Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 25 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749117787>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.996**. Requerente: Assoc Brasil da Ind Higiene Pessoal Perf e Cosméticos. Intimado: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 15 de abril de 2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752545435>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 22164/SP**. Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 134297/SP**. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorridos: Paulo Ferreira Ramos e cônjuge. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de junho de 1995a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207731>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito ao ambiente como direito subjetivo. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017**. Medio ambiente y derechos humanos. <Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CONTO, Mário de. **O princípio da proibição de retrocesso social**: uma análise a partir dos pressupostos da hermenêutica filosófica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017**. Medio ambiente y derechos humanos. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)>. Acesso em 20 mai 2020.

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

FERRAZ JÚNIOR, T. S. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 90, p. 245-251, 1995.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao “código” florestal**: Lei n. 12.651/2012. São Paulo: Saraiva, 2013.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GUIDOTTI, Vinicius et al. **Números detalhados do novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs**. Piracicaba: Imaflora, 2017.

HACHEM, Daniel Wunder. A discricionariedade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 10, n. 35, p. 313-343, jul./dez. 2016.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, Curitiba, p. 618-688, jul./dez. 2013a.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, p.133-168, jul./set. 2013b.

HACHEM, Daniel Wunder. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito público no Mercosul**: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade. Belo Horizonte: Fórum, 2013c.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação ambiental e qualidade do ar**. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente, 2009.

MARTINS, Patrícia do Couto Villela Abbud. A proibição de retrocesso social como fenômeno jurídico. In: GARCIA, Emerson. **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação de retrocesso: o que é e como perder o medo. In: BINENBOJM, Gustavo (coord.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Vol. XII (Direitos Fundamentais). Rio de Janeiro: 2003.

MIOZZO, Pablo Castro. **A dupla face da proibição de retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 1, n. 2, p. 50-66, abr./jun. 1996.

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

MUKAI, Toshio. **O novo Código Florestal**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MUNDIM, C. P. de D. Cadastro Ambiental Rural – CAR: originalidade, inovação ou mera burocracia. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 152-167, jan./jun. 2016.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OEA. **Protocolo Adicional a La Convencion Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Economicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"**. 1988. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>. Acesso em: 19 mai 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/43611-acordo-regional-acesso-informacao-participacao-publica-acesso-justica-assuntos>>. Acesso em: 01 mai 2019.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina. **O princípio da proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

POLÍZIO JÚNIOR, Vladimir. **Novo código florestal**: comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código Florestal de 1965. 2 ed. São Paulo: Rideel, 2014.

PRIEUR, Michel. O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 17, n. 1, p. 06-17, abr. 2012.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang, Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul./dez. 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.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 23, n. 2, p. 417-465, mai./ago. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: SENADO FEDERAL. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Novos desenvolvimentos na seara do assim chamado princípio da proibição de retrocesso ecológico à luz da atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF)**. No prelo.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, mai./ago. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

THOMÉ, Romeu. ***O princípio da vedação de retrocesso socioambiental***: no contexto da sociedade de risco. Salvador: Juspodivm, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. **Charter of Fundamental Rights of the European Union**. 2000. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)>. Acesso em: 19 mai 2020.

UNITED NATIONS. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 19 mai 2020.