

PANORAMA DO RETROCESSO AMBIENTAL NA CÂMARA  
DOS DEPUTADOS

ENVIRONMENTAL RETROGRESSION PANORAMA ON  
BRAZILIAN CHAMBER OF DEPUTIES

*Júlio César Garcia<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Diversos indícios de ações no âmbito legislativo apontam para a hipótese de o Direito Ambiental brasileiro esteja sob ataque contra vários de seus pressupostos fundamentais a partir da articulação nos poderes legislativos de grupos de interesses nitidamente econômicos. Diante destes fatos, surge a questão se o mesmo Poder Legislativo que tenha escolhido valores e, a partir destes, consagrado direitos fundamentais, expressamente escritos na Carta Constitucional, poderia revogar normas que atinjam estes mesmos valores e garantias? Uma das hipóteses doutrinárias que busca negar esta possibilidade encontra-se na formulação do princípio da proibição do retrocesso ambiental, que implica na imposição de limites à alteração de normas capazes de diminuir os níveis de proteção já alcançados, sem, contudo, apresentar medidas compensatórias ou justificativas maiores e excepcionais de interesse público. O presente estudo delimitou a análise dos projetos de alteração de leis federais ou propostas de novas leis federais em matéria ambiental que tenham tramitado na Câmara dos Deputados ou sancionada pela Presidência da República em um período de cinco anos (2010 a 15-04-2015). Com base no método dedutivo a pesquisa foi realizada a partir do banco de dados disponibilizado eletronicamente pela Câmara Federal em seu site público na internet. Apesar dos recortes metodológicos sobre as amostras, o objetivo principal deste estudo é atendido com o escopo determinado, qual seja, o de apresentar um panorama geral e descritivo das propostas de alteração em matéria ambiental na Câmara Federal, e ainda extrair um padrão capaz de demonstrar a hipótese de que nos últimos anos há um aumento nas propostas consideradas retrocesso ambiental.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental; Retrocesso Ambiental; Câmara dos Deputados.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Mestre em Direitos Supra-individuais pela Universidade Estadual de Maringá, membro do Grupo de Pesquisas em Direito Ambiental, Internacional e Sustentabilidade – GEDAIS (UNIOESTE), Editor da Revista Direito à Sustentabilidade (UNIOESTE) e docente do curso de Direito da Unioeste, campus de Foz do Iguaçu-PR. Jcgconsultoria@gmail.com.

**ABSTRACT:** There are several clues on legislative actions that give support to the hypothesis that Brazilian environmental law might be under attack against several of its foundations, due mostly to the lobbying action of economic interest groups on the legislative chambers. Then comes the question that if the Legislative Power has chosen between different values, and from them, created fundamental rights written in the Constitution, could it revoke laws that affect specifically these same values and rights? One of the doctrine's hypotheses that deny this possibility is found in the non-retrogression principle formulation, which imposes limits to change on rules that may cause the decrease of the current protective status without pointing to compensatory or higher and exceptional public interest reasons. This study analyzes federal law projects on environmental issues that were proposed or deliberated during a five-year term (2010 to 04-15-2015) on the Chamber of Deputies or sanctioned by the President. According to the deductive method, this research is based on the Federal Chamber of Deputies database available for public access online. Despite its methodological approach and the necessary selection of samples, the main objective of this study is achieved within its scope, which is to present a general and descriptive panorama of the proposals that change the environmental federal law. As a conclusion, this study presents a pattern found on the cases selected that are capable of demonstrating the hypothesis that over the last few years one may find an increase in the environmental retrogressions on the federal legislative procedures.

**Keywords:** Environmental Law; Environmental Retrogression; Chamber of Deputies.

## INTRODUÇÃO

O Direito está tradicionalmente afeto a ocorrência de avanços e retrocessos, sejam eles expressos em valores e movimentos culturais e sociais, sejam eles temas de guerras, golpes ou revoluções, sejam ainda expressos formalmente em textos normativos ou capitaneados por novas formas de interpretação jurisprudencial. A compreensão da dinamicidade do Direito, que naturalmente acompanha os fenômenos que busca regular, leva também ao questionamento sobre os limites para a revogação de normas que garantam direitos fundamentais.

No campo ambiental, o Direito ainda está em processo de consolidação de um novo ramo ou de um específico microsistema jurídico. São pouco mais de três décadas de importante evolução normativa, jurisprudencial e doutrinária, que formam um conjunto coerente de princípios e leis protetivas do meio ambiente. A tutela ambiental pela Constituição Federal de 1988 é, por muitos, considerada exemplar.

Seja pela natureza difusa do objeto tutelado, seja pelos conflitos que naturalmente tendem a surgir da limitação de direitos fundamentais individuais, tais como a propriedade privada e a liberdade, a proteção jurídica do meio ambiente passa por um momento diferenciado na história brasileira.

Após um período de desenvolvimento protetivo, o Direito Ambiental apresenta vários indícios de estar sofrendo um ataque contra seus pressupostos fundamentais ou ainda a sofrer desmontes liderados por grupos de interesses nitidamente econômicos. Em um país no qual muitas leis foram criadas para não serem efetivamente aplicadas, não deveria causar estranheza que o cumprimento posterior mais rigoroso das leis

pudesse levar a reações que tentem eliminar as restrições e as obrigações legais.

Poderia o mesmo Poder Legislativo que tenha escolhido valores e a partir destes consagrado direitos fundamentais, expressamente escritos na Carta Constitucional, revogar normas que atinjam esses mesmos valores e garantias? Caberia aos representantes do povo tamanha discricionariedade na determinação do que seja ou não protegido e na maneira como vincularão as gerações futuras?

É em resposta a estas e outras questões que o princípio da proibição do retrocesso ambiental é apresentado como interpretação lógica e sistemática de todo o ordenamento jurídico, especialmente a partir de princípios e garantias constitucionais, visando impor limites à alteração de normas capazes de diminuir os níveis de proteção já alcançados, sem contudo apresentar medidas compensatórias ou justificativas maiores e excepcionais de interesse público.

Apesar de se tratar de um objeto de estudo e divulgação científica ainda recente, o princípio da proibição do retrocesso ambiental vem sendo discutido na doutrina brasileira com maior intensidade nos últimos cinco anos.<sup>2</sup> Também foi utilizado para fundamentar diversas ações diretas de inconstitucionalidade contra alterações legislativas consideradas retrocesso nos níveis de proteção ambiental.<sup>3</sup> Em parte, essa reação doutrinária e jurisprudencial decorre do aumento de casos de normas que revogam instrumentos, limites ou obrigações ambientais, com grande destaque para o polêmico e longo processo legislativo que culminou com a aprovação do “novo” Código Florestal.

A este propósito é possível considerar tal princípio ainda em fase de definição e reconhecimento jurisprudencial, razão pela qual é importante ressaltar a sua definição, de maneira a delimitar o escopo, finalidade e fundamentos jurídicos de sua aplicação.

Por retrocesso entende-se o retorno a uma situação anterior considerada pior

---

2 Além dos estudos de Ingo Sarlet sobre o princípio da proibição do retrocesso social (dentre os quais destacam: A Assim Designada Proibição de Retrocesso Social e a Construção de um Direito Constitucional Comum Latino-Americano. Revista brasileira de estudos constitucionais, v. 11, p. 167-204, 2009; Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo: ESDC, 2004, v. 4, n. jul-dez, p. 241-271, 2004; A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional brasileiro. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, Malheiros, v. 39, p. 53-86, 2002; Princípio da Proibição de Retrocesso. In: Ricardo Lobo Torres; Edurado Takemi Kataoka; Flavio Galdino. (Org.). Dicionário de Princípios Jurídicos. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2011, v. 01, p. 1043-1071), e de DERBLI, Felipe. O princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007; também escreveram sobre o tema já na abordagem socioambiental os seguintes autores: MOLINARO, Carlos Alberto. Direito Ambiental. Proibição de Retrocesso, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007; RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Princípio da Proibição de Retrocesso Jusfundamental: aplicabilidade. Curitiba: Juruá, 2009; BENJAMIN, Antonio Herman (org). *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2011; THOMÉ, Romeu. O Princípio da Vedação de Retrocesso Socioambiental: no contexto da sociedade de risco. Salvador: JusPodium, 2014; e MELLO, Paula Suzanna Amaral. Direito ao meio ambiente e proibição de retrocesso. São Paulo: Atlas, 2014. No âmbito internacional destacam-se: PRIEUR, Michel; SOZZO, Gozalo (org.). *La non régression en droit de l'environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2012; HACHEZ, Isabelle. *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*. Bruxelles: Bruylant, 2008; QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais. Lisboa: Coimbra, 2006.

3 Com destaque para as ações diretas de inconstitucionalidade contra o Código Ambiental de Santa Catarina e o Código Florestal Federal.

ou ultrapassada<sup>4</sup>. Portanto, não é o simples retorno da situação atual para a anterior que deve ser considerado um retrocesso, mas o fato de que este retorno ocorrer de maneira prejudicial, ultrapassada, gerando prejuízos sociais, políticos, econômicos e/ou ambientais. Observa-se nesses casos, uma desconstrução ou inobservância do progresso já obtido, normalmente refletido no desenvolvimento de ações, institutos, instrumentos, políticas, programas, padrões de qualidade etc. O retorno sadio a uma situação anterior pode ser denominado de restauração, porém o retorno em sentido pejorativo, uma regressão, é o que caracteriza o retrocesso que se visa evitar ou impedir a partir da construção deste princípio jurídico.

Ainda não há consenso quanto à terminologia empregada hoje para expressar o princípio da proibição do retrocesso ambiental, mas de acordo com Michel Prieur (2012, p. 08)<sup>5</sup> o melhor ainda é optar pela expressão “princípio de não retrocesso” (*principe de non régression*) por ela “bem demonstrar que o que está em jogo é a salvaguarda do progresso adquirido no conteúdo da legislação ambiental.”<sup>6</sup>

O Direito Ambiental manifesta um caráter finalista de progresso e desenvolvimento sustentável. Essa é a lógica defendida por Michel Prieur e Gonzalo Sozzo. Para o autor francês, o objetivo do Direito Ambiental é de lutar contra a poluição e preservar a biodiversidade<sup>7</sup> Em outras palavras, aquele que devido a seu conteúdo contribui para a saúde pública e à manutenção do equilíbrio ecológico integra o Direito Ambiental<sup>8</sup>. Essa interpretação finalística é a essência que fundamenta a proibição do retrocesso, na medida em que o conjunto normativo ambiental não existe isoladamente das demais normas, mas ao contrário, constitui um esforço maior para que resultados sejam alcançados.

Para Ingo Sarlet<sup>9</sup>, considera-se o retrocesso uma situação constitucionalmente ilegítima que se configura:

“[...] quando forem transpostas certas barreiras, representadas, por sua vez, por um conjunto de limites expressos e implícitos estabelecidos pela ordem jurídico-constitucional, sem prejuízo de barreiras inerentes ao processo político e social, em geral mais eficazes quando se trata de conter determinadas reformas.”

José Gomes Canotilho<sup>10</sup> reconhece não ser possível fazer frente à

---

4 Originário do latim *retrocessus*, este é o sentido apresentado pelo Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (HOUAISS, 2009, p. 1661): 1. ato, processo ou efeito de retroceder, retrogradação, retrocessão - 2. deslocamento físico para trás, retorno ao local de onde se saiu; retirada, recuo - 3. retorno no tempo; volta ao passado - 4. volta ao primitivo estado ou ordem, considerada ultrapassada em relação a uma determinada época (r. política) - 5. estado ou condição do que está começando a se degradar; decadência. (grifos nossos)

5 PRIEUR, Michel. Le Nouveau Principe de “Non Régression” en Droit de L’environnement. In PRIEUR, Michel; SOZZO, Gonzalo. (org.). La non régression en droit de l’environnement. Bruxelas: Bruylant, 2012.

6 “[...] pour bien montrer que ce qui est en jeu c’est la sauvegarde des progrès acquis dans le contenu des législations environnementales.” (Tradução livre)

7 Ibid., p. 09.

8 Ibid., p. 10.

9 SARLET, Ingo A Assim Designada Proibição de Retrocesso Social e a Construção de um Direito Constitucional Comum Latino-Americano. Revista brasileira de estudos constitucionais, v. 11, p. 167-204, 2009, p. 04.

10 CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Almedina,

reversibilidade fática, tal como em recessões ou crises econômicas, porém entende que o princípio da proibição do retrocesso (analisado no âmbito social):

“[...] limita a reversibilidade dos direitos adquiridos, em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.”

Portanto, não se trata de impor uma condição de imutabilidade legal, que seja capaz de provocar verdadeiro congelamento das propostas de alteração legislativa e, em última instância, da própria capacidade evolutiva do Direito. Como explica Éric Naim-Gesbert<sup>11</sup>, “o princípio da proibição do retrocesso significa o não retorno sobre o acervo jurídico - contra ventos e mares - e uma concepção aberta à adaptação da norma.”<sup>12</sup> Busca-se, assim, mostrar que o princípio não induz a imutabilidade, mas apenas estabelece um nível de protecção que não pode ser reduzido, seja material ou processualmente, de tal sorte que a modificação de uma norma que regule direitos fundamentais deve apresentar soluções no mínimo equivalentes em termos de resultados, demonstrando o carácter finalista do direito ambiental.

Visando aplicar estes conceitos a situações concretas, o presente estudo delimitou a análise dos projetos de alteração de leis federais ou propostas de novas leis federais em matéria ambiental que tenham tramitado na Câmara dos Deputados ou sancionada pela Presidência da República nos últimos cinco anos (2010 a 15-04-2015). A escolha dessa casa legislativa se deve ao impacto nacional de suas decisões, restando inequívoca sua importância estratégica para a preservação ambiental. O período de cinco anos atende tanto a uma necessidade prática de impor escopo à pesquisa quanto ao objetivo de alcançar um período mínimo representativo, no caso, meia década de produções legislativas (que pode ser ampliado se considerados leis sancionadas nesse período e cujo trâmite teve início muitos anos antes). Outro fator a ser considerado, decorre do arquivamento regulamentar de projetos de lei oriundos de outras legislaturas quando encerrado o mandato de seu proponente. Por essa razão, foram desconsideradas as propostas legislativas que foram arquivadas.

A partir do método dedutivo, a pesquisa foi realizada por meio do banco de dados disponibilizado eletronicamente pela Câmara Federal em seu site público na internet<sup>13</sup>. Através dos mecanismos de busca disponibilizados pela própria Câmara Federal, utilizou-se o termo “meio ambiente”, que resultou em dezenas de projetos de lei em trâmite (127 projetos em 15-04-2015) e dezenas de leis sancionadas no mesmo período. Com o emprego de mais termos (tais como: florestal, recursos hídricos, água, poluição, resíduos, flora, fauna, animais, recursos naturais, natureza, mineração etc.),

---

s.d. p. 337.

11 NAIM-GESBERT, Éric. *La Science et le Principe de Non-Retour sur l'Acquis Juridique*. In PRIEUR, Michel; SOZZO, Gonzalo. (org.). *La non régression en droit de l'environnement*. Bruxelas: Bruylant, 2012. p. 126.

12 “*Le principe de non-régression signifie le nonretour sur l'acquis juridique – contre vents et marées – en une conception ouverte à l'adaptation de la norme*”. (Tradução livre)

13 Projetos de Lei disponíveis em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>, acesso em: 15/04/2015; E Leis Ordinárias em vigor a partir de 2010 disponíveis em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>, acesso em 15/04/2015.

a pesquisa poderá ser ampliada de maneira complementar. Também foram analisados e considerados todos os projetos em trâmite perante a Comissão de Meio Ambiente da Câmara Federal no mesmo período.

Apesar dos recortes metodológicos sobre as amostras, o objetivo principal deste estudo é atendido com o escopo determinado, qual seja, o de apresentar um panorama geral e descritivo das propostas de alteração em matéria ambiental na Câmara Federal, e ainda extrair um padrão capaz de demonstrar a hipótese de que nos últimos anos há um aumento nas propostas consideradas retrocesso ambiental, ainda que não seja possível demonstrar cabalmente sua relação com alguma causa maior, tal como um movimento articulado e organizado de lobistas e lideranças político-partidárias defensoras de interesses econômicos. Tal hipótese merece ser desenvolvida em estudo complementar.

Por fim, dentre as centenas de propostas identificadas, foram selecionadas somente as que atenderam três critérios. O primeiro de que a lei promova a revogação de texto em vigor ou promova alterações nos textos que provoquem a retirada de algum limite ou obrigação relacionados à proteção ambiental ou ainda alterem o funcionamento ou regramento de determinada questão ambiental. O segundo critério é de que as alterações previamente identificadas sejam capazes de criar impactos negativos nos níveis de proteção ambiental existentes e exigidos pela Constituição Federal. Nesse sentido, empregou-se o critério objetivo quanto à identificação de impactos negativos, ou seja, considerou-se, por exemplo, a eliminação de um limite ou obrigação legal. O terceiro critério refere-se à verificação da ausência, no novo texto, de qualquer mecanismo ou previsão textual de caráter compensatório e diretamente relacionado à mudança proposta. Não foi objeto de análise eventuais desdobramentos materiais ou ecológicos das mudanças propostas, pois tal estudo extrapolaria a metodologia bibliográfica bem como adicionaria variáveis muito complexas para a determinação de um nexo causal claro e preciso.

Antes de se analisar os casos identificados, serão apresentados argumentos, dados e fundamentos que apontam para dois movimentos históricos do Direito Ambiental no Brasil. Primeiro o de sua evolução nas últimas três décadas, com o aperfeiçoamento de instrumentos, políticas, princípios e objetivos de proteção do bem ambiental. Depois, para claros indícios de retrocessos que atentam contra a configuração do chamado Estado de Direito Ambiental.

Finalmente, serão sistematizados os casos identificados pela pesquisa no banco de dados da Câmara Federal relativos aos últimos 10 anos, nos termos e critérios já explicados, para que uma análise geral apresente as características principais deste panorama de retrocessos normativos em matéria ambiental.

## **1. PROGRESSOS E RETROCESSOS NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**

A proteção do meio ambiente tem suas origens históricas em tempos remotos, desde que governantes, reis ou imperadores buscaram normatizar o uso de recursos naturais ou espaços considerados importantes ou estratégicos para seus interesses. Esta necessidade era especialmente sentida quando ocorriam ameaças ao abastecimento de

gêneros alimentícios<sup>14</sup>.

Porém essa relação ocorria, no âmbito jurídico, marcada por mitos e lendas decorrentes do sistema de crenças vigente<sup>15</sup>.

Séculos de interação humana com o ambiente podem ser sintetizados como um período de dominação e exploração de recursos naturais considerados inesgotáveis e, por isto, tratados pelo Direito como *res nullius*<sup>16</sup>.

A lógica predominante da proteção do meio ambiente estava, na realidade, na visão apenas de suas partes, consideradas sob o viés econômico e como vantagem para a preparação para guerras ou para enfrentar a competição com outras nações<sup>17</sup>. A relação entre homem e ambiente foi de dominação, segundo a qual cabe ao primeiro domar as forças da natureza e empregá-las em seu exclusivo benefício. Trata-se de um período marcado pela crescente importância atribuída ao ser humano, tanto por raízes histórico-religiosas, como pelo avanço do paradigma mecanicista<sup>18 19 20</sup> que promoveu o destacamento do ser humano do mundo para tratá-lo como um ser único e sujeito de direitos<sup>21</sup>.

No âmbito jurídico, observa-se o fortalecimento do Direito Privado e da projeção de normas típicas do direito de propriedade sobre o ambiente, que encontrava pontos de contato com o mundo jurídico enquanto espaço ocupado e em especial nas regras de convivência entre vizinhos<sup>22 23</sup>.

A compreensão científica do meio ambiente, considerado como um conceito uno e globalizante, deu-se apenas com os avanços da Ecologia, que passou a compreender a relação de interdependência dos seres vivos entre si e com seu ambiente<sup>24</sup>.

Movido a reboque pelos avanços sociais e científicos, o Direito passou a ser desafiado a compreender e tutelar uma nova relação entre o homem e a natureza. Da condição de serviente e, depois, de dominante, o ser humano passou a ser considerado parte integrante do complexo e fantástico sistema da vida. As novas tecnologias, em

---

14 WAINER, Ann Helen; Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental, 1991. p. 192.

15 HESPANHA, António Manuel. A política perdida: ordem e governo antes da modernidade. Curitiba: Juruá, 2010. p. 244

16 MATEO, Ramon Martin. Tratado de derecho ambiental. v. 1. Madrid: Trivium, 1991. p. 85.

17 WAINER, op. cit., p. 292.

18 FREZZATTI JR, Wilson Antonio; Haeckel e Nietzsche: aspectos da crítica ao mecanicismo no século XIX. In *Scientiae Studia*, v. 1, n. 4, São Paulo: Associação Filosófica Scientiae Studia, 2003, p. 435-461.

19 KUHN, T.S. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo, Perspectiva, 1975.

20 QUEIROZ, Marcos de Souza. O paradigma mecanicista da medicina ocidental moderna: uma perspectiva antropológica. In *Revista de Saúde Pública*, v. 20, n. 4, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, USP, 1986, p. 309-317.

21 COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

22 Um processo histórico nos EUA bastante similar é relatado por Zigmund J. B. Plater (1993, p. 994).

23 SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 35.

24 ODUM, Eugene P. *Ecologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

especial na Astronáutica e na Astronomia, permitiram a visão de todo o planeta a partir do espaço<sup>25</sup>. Trata-se de um verdadeiro choque cultural e de uma revolução ideológica ao reposicionar o ser humano como apenas e tão somente mais um ser vivo sujeito às regras naturais, sobre as quais tem pouco ou nenhum controle, e que impulsionou o movimento ambientalista e tornou a atenção para a fragilidade do planeta Terra<sup>26</sup>.

Estas três grandes fases (submissão, dominação e integração)<sup>27</sup> são ainda hoje vivenciadas simultaneamente em diferentes regiões do planeta, na medida em que milhões de seres humanos ainda vivem em condições precárias de subordinação às intempéries da natureza<sup>28</sup>. Bem como a outra grande parcela da população mundial ainda busca por meio da Tecnologia aumentar cada vez mais seu poder de controle e dominação sobre a natureza e suas forças. E é exatamente este conjunto ideológico o grande obstáculo e o maior desafio para a compreensão do papel do ser humano perante os demais seres vivos e o ambiente.

A transformação paradigmática do Direito e da cultura humana no tocante a sua relação com o ambiente ainda está em marcha, e exige uma postura filosófica mais próxima ao biocentrismo<sup>29</sup> e a uma compreensão ética avançada sobre o significado da vida e do papel de cada ser humano em sua passagem por este planeta.

Isso porque, ao menos no campo da ficção da qual o Direito muitas vezes se utiliza, o objeto da norma não pode manifestar revolta, sendo esta atuação observável apenas no mundo dos fatos. Para o Direito, o sujeito exerce absoluta soberania na tutela dos objetos das normas. E esta desvinculação, verdadeira alienação, entre a norma e a

---

25 Embora as primeiras imagens espaciais do planeta Terra tenham sido obtidas em 24 de outubro de 1946 por uma câmera acoplada a um míssil (vide <<http://www.airspacemag.com/space/the-first-photo-from-space-13721411/?no-ist?>, acesso em 18/02/2015), a famosa foto colorida de todo o planeta e considerada uma das mais importantes influências da cultura moderna foi tirada em 24 de dezembro de 1968 pelo astronauta William Anders durante a missão da Apollo 8 e recebeu o nome de Earthrise (disponível em: <<http://svs.gsfc.nasa.gov/cgi-bin/details.cgi?aid=4129>>, acesso em 18/02/2015).

26 POOLE, Robert. *Earthrise: How Man First Saw the Earth*. New Haven, Connecticut, USA: Yale University Press, 2008. Disponível em: <<http://svs.gsfc.nasa.gov/cgi-bin/details.cgi?aid=4129>>, acesso em: 10/02/2015.

27 Ramon Martin Mateo apresenta classificação de três tipos de normas do direito ambiental: “umas que constituem simples prolongamento ou adaptação das circunstâncias atuais da legislação sanitária ou higienista do século passado e da que, também em épocas anteriores, protegia a paisagem, a fauna e a flora; outras de cunho moderno e de base ecológica, ainda que de dimensão setorial, para o ar, a água, o ruído, etc.; e outras, por fim, mais ambiciosas e que tentam interrelacionar os fatores em jogo, recolhendo numa normatividade única todas as regras relativas ao ambiente. (MATEO, 1977)

Para José Afonso da Silva: A essa evolução da normatividade jurídica do meio ambiente, lembra-se por Martin Mateo, já se pode acrescentar um novo passo importante, qual seja, o de que Constituições mais recentes já incluem em seus textos normas sobre o tema, com o mostraremos no capítulo relativo aos fundamentos constitucionais da proteção ambiental, em seguida. (p. 34)

28 Vide o Disaster Report com dados atualizados de desastres naturais em todo o mundo. Disponível em: <<http://www.disaster-report.com>>, acesso em: 23/02/2015. E ainda FAY, Marianne, GHESQUIERE, Francis, SOLO, Tova; *Natural disasters and the urban poor*. In En Breve: World Bank Report. Washington: World Bank, 2003. Disponível em: <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/04/000090341\\_20060504135019/Rendered/PDF/356570ENGLISH0Oct031321Nat1Dis1EN.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/04/000090341_20060504135019/Rendered/PDF/356570ENGLISH0Oct031321Nat1Dis1EN.pdf)>. Acesso em: 23/02/2015.

29 MILARÉ, Édís; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. In Revista de Direito Ambiental. v. 36. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2004. p. 36.



realidade gera sérios riscos e perigos para a sobrevivência dos seres humanos<sup>30</sup>.

Ao colocar o foco nesta nova realidade, o Direito internaliza a compreensão da condição unitária do ambiente, reunindo suas partes em uma realidade única e que expressa uma complexa teia de seres e componentes<sup>31</sup>.

No Brasil, a primeira vez em que o Direito reconheceu formalmente a unidade do meio ambiente se deu com a Política Nacional de Meio Ambiente, editada pela Lei nº 6.938/81, que considerou meio ambiente “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Art. 3º, I).

Antes disto, as normas tratavam de aspectos parciais e seletivos dos recursos naturais, tais como o Código de Águas (1934), o Código de Mineração (1965), o Código Florestal (1965), o Código de Caça (1967), entre outros<sup>32</sup>.

Inicialmente atrelada à proteção do patrimônio individual (propriedade privada) e a noção de interesse público, a proteção do meio ambiente foi ganhando cada vez mais importância autônoma no Direito, o que foi auxiliado com uma grande produção de normas e instrumentos jurídicos de comando e controle no âmbito do Direito Administrativo<sup>33</sup>.

Essa é a razão pela qual até o início dos anos 80 do século passado, a proteção ambiental mantinha-se considerada como mera expressão do Direito Administrativo<sup>34</sup>.  
<sup>35</sup> É com a Política Nacional do Meio Ambiente, e sua subsequente instrumentalização processual com a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que a proteção ao meio ambiente inicia sua irreversível autonomia científica, culminando com um sistema próprio de normas, hoje consolidadas no Direito Ambiental.

No Brasil, a consagração ocorreu com o Art. 225 da Constituição Federal de 1988, que com seu *caput* e seis parágrafos, sintetiza as bases de um moderno e audacioso sistema de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Um dos grandes destaques para o texto constitucional em matéria ambiental está na criação do bem ambiental no *caput* do Art. 225, que se caracteriza como um bem de uso comum do povo, intrinsecamente marcado como um direito difuso,

---

30 PLATER, Zygmunt J. B.; From the beginning, a fundamental shift of paradigms: A theory and short history of environmental law. *Loyola of Los Angeles Law Review*, v. 27, p. 981-1008, 1994. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/lslfp>>. Acesso em: 19.02.2015. p. 998.

31 FRITJOF, Capra. A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 13. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 2012.

32 Um notável e importante resgate histórico da produção normativa neste período considerado “setorial” foi realizado por Ann Helen Weiner (1991), com detalhes que remontam até ao período colonial brasileiro; e também há relatos em diferentes contextos e profundidades em manuais de Direito Ambiental (SILVA, 2000), GRANZIERA (2011), MILARÉ (2013), dentre outros.

33 Atribui-se ao jurista Sérgio Ferraz a primeira publicação sistematizada sobre a proteção jurídica do meio ambiente, em 1972, quando a matéria ainda era integralmente associada ao Direito Administrativo: FERRAZ, Sérgio. Direito ecológico: perspectivas e sugestões. Revista da Consultoria-Geral do Rio Grande do Sul, v. 2, p. 43-52. (Apud FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais. São Paulo : RT, 2008, p. 19).

34 FERRAZ, Sérgio. Direito ecológico: perspectivas e sugestões. In Revista de Consultoria Geral do Rio Grande do Sul, v. 2, n. 4. Porto Alegre, 1972.

35 ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

imaterial, indivisível e irrenunciável.

Paralela a essa visão macro do meio ambiente, também se manteve na Constituição Federal a dimensão micro do ambiente, segundo a qual os recursos naturais podem ser apropriados ou servirem a interesses estritamente públicos (vide Art. 26 da Constituição, por exemplo). A essa condição, Antônio Herman Benjamin, José Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite designam de multidimensionalidade do bem ambiental<sup>36</sup>.

Observa-se que cada uma destas dimensões de tutela jurídica do meio ambiente produz diferentes tipos de relações jurídicas. Enquanto a dimensão do microbem ambiental gera relações típicas do Direito Privado ou do Direito Público, em termos já tradicionais para o Direito, a dimensão do macro ambiental gera um novo tipo de relação jurídica: de natureza difusa.

Durante a década de 90 e início dos anos do atual século, as normas do Direito Ambiental brasileiro tiveram grande desenvolvimento, constituindo um rol de regras, princípios, temas e instrumentos avançados e importantes.<sup>37</sup>

Nota-se, assim, um período de grande desenvolvimento normativo, teórico e jurisprudencial, no qual o Direito saiu do mero desafio regulador para a compreensão e domínio de uma nova área. Apesar de tentativas esparsas, em geral o processo legislativo seguiu uma tendência de desenvolvimento constante, impulsionado pelas discussões internacionais cujo ápice pode ser localizado na Segunda Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, a Eco 92, realizada naquele ano na cidade do Rio de Janeiro<sup>38</sup>.

A maior parte das leis em matéria ambiental tratam da imposição de limites e condições para a exploração do meio ambiente, bem como apresentam resguardos e direitos ao uso de um ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, apontam para um papel primordial do Estado, tanto na figura de guardião do meio ambiente, como no papel de promotor dos direitos a ele associados. É exatamente na relação da tutela estatal do meio ambiente que surge a proposta do Estado de Direito Ambiental.

O Estado de Direito Ambiental resulta da incorporação de novos elementos ao tradicional Estado de Direito Liberal, modificando, assim, sua estrutura e racionalidade. Helini Sivini e José Rubens Morato Leite<sup>39</sup> destacam, dentre estes elementos o Estado social, a globalização, os blocos econômicos e a política ambiental global.

José Gomes Canotilho<sup>40</sup>, ressalta que o Estado Constitucional Ecológico

---

36 GARCIA, Júlio César. A multidimensionalidade do bem ambiental e o processo civil coletivo brasileiro. In Revista de Direito Ambiental, v. 36. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2004, p. 110-137.

37 Alguns exemplos: Lei nº 9.433/97 (Recursos Hídricos); Lei nº 9.605/98 (Crimes Ambientais); Lei nº 9.795/99 (Educação Ambiental); Lei nº 9.985/2000 (SNUC); Lei nº 11.428/2006 (Mata Atlântica); dentre inúmeras outras, incluindo leis estaduais e municipais, e decretos e portarias administrativas e Resoluções do CONAMA.

38 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2011. p. 37-48.

39 FERREIRA, Heline Sivini, LEITE, José Rubens Morato (org.). Estado de direito ambiental – tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. IX (apresentação).

40 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e democracia sustenta. In FERREIRA, Heline Sivini, LEITE, José Rubens Morato (org.). Estado de direito ambiental – tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 3.

aponta para novas formas de participação política. E apesar das diversas concepções possíveis na compreensão dos problemas do Direito Ambiental (o postulado globalista, a perspectiva individualista, a perspectiva publicística, e a perspectiva associativista), o jurista português entende que:

“Um Estado constitucional ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. [...] o conceito de direito integrado do ambiente [...] aponta para a necessidade de uma protecção global e sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio cultural e construído, poluição)<sup>41</sup>.”

A proposta de um Estado de Direito Ambiental é, portanto, decorrência da constitucionalização de direitos elevados à condição de fundamentais bem como do estabelecimento de políticas, programas e objetivos constitucionais que visam à protecção da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Em que pese ainda poder ser considerado como utopia para alguns autores<sup>42</sup>, é a busca constante pela sua consecução que garante importância a esta nova configuração estatal.

O avanço do Direito Ambiental observado nas últimas décadas inevitavelmente levou ao prejuízo do interesse de diversos setores e grupos sociais e econômicos, especialmente a partir do aumento do controle estatal sobre a atividade privada. Seja pelo licenciamento ambiental e processos genéricos de autorização administrativa, seja pelo estabelecimento de padrões cada vez mais rigorosos de qualidade ambiental, ou ainda pela promoção do ordenamento territorial com vistas à protecção ambiental (o que resulta na limitação da propriedade privada), fato é que o Estado encontra-se obrigado a agir em defesa do ambiente, conforme um conjunto complexo e extenso de textos legais.

Para além dos movimentos e medidas políticas que buscaram sem sucesso impedir a aprovação de diversos textos normativos ambientais hoje em vigor, atenta-se na atualidade a organização de setores sociais, produtivos e com forte articulação política que encaminham aos parlamentos em diversos níveis da Federação propostas de revogação, alteração ou suplantação de textos normativos cujo resultado visível é o enfraquecimento, piora, diminuição ou eliminação dos atuais níveis de protecção do meio ambiente<sup>43</sup>.

É nesse contexto que se passará a analisar os principais casos de propostas legislativas ocorridas na Câmara dos Deputados e que sugerem a ocorrência de retrocesso normativo ambiental.

---

41 *Ibid.*, p. 8.

42 FERREIRA, op. cit., p. 15.

43 Apesar da correlação entre empresas e deputados federais e os consequentes projetos de lei apresentados, com muitos casos tornados públicos por denúncias de organizações sociais ou pela própria imprensa, há costume social de considerar tais relações como próprias de um Estado Democrático, ao permitir que grupos de interesses possam se fazer representar no Poder Legislativo. Tal passagem de texto, no entanto, não dá cientificidade em favor de um raciocínio provocativo.

## 2. PANORAMA DOS RETROCESSOS NA CÂMARA

Seguindo a metodologia apresentada no início deste texto, chegou-se à compilação de treze casos de projetos de lei ordinária e textos em vigor que apresentam indícios de retrocesso ambiental na esfera federal. Por escapar ao escopo desta análise geral e panorâmica, não são analisados os pormenores de cada proposta a fim de se verificar se os indícios de retrocesso são confirmados ou validados por outros critérios. Portanto, são considerados retrocessos normativos todas as normas que (a) alteraram ou revogaram um texto em vigor, (b) indicam objetivamente a eliminação de algum limite ou redução de obrigações previamente existentes, e ainda (c) não apresentam norma capaz de compensar diretamente a alteração proposta ou ainda caso de interesse público que justifique a ocorrência do retrocesso.

Tal escolha metodológica se justifica não apenas como técnica para delimitação dos casos e variáveis, mas também pelo fato de que as justificativas dos projetos de lei com claros indícios de retrocesso ambiental frequentemente empregam termos genéricos ou defendem trechos da lei que seriam indicadores de verdadeiros e novos avanços na proteção ambiental. Em outras palavras, nenhum projeto de lei que se tem conhecimento e que foram de alguma maneira analisados no presente estudo reconhecem a prática de algum retrocesso ambiental, ou de que serão geradores de piora nos níveis de proteção ambiental. Sem exceção, todos anunciam a melhoria da proteção ambiental, contudo sem indicar como isto será alcançado. E ainda muitas vezes festejam o desenvolvimento sustentável argumentando que as medidas se mostram urgentes e necessárias para a “atualização” ou “aperfeiçoamento” das normas ambientais. Mas, novamente, não explicam de que maneira a redução da proteção ambiental e o aumento da liberdade de atuação sobre a propriedade privada serão capazes de preservar o equilíbrio ecológico e as características ambientais que em algum momento justificaram sua proteção legal.

### QUADRO 1. Quadro geral dos casos de retrocesso normativo ambiental no Brasil no período de 2010-2015.

<b>1. Projeto de Lei Federal nº 7.123/2010</b>
<b>Descrição:</b> Cria a Estrada Parque Caminhos do Colono no Parque Nacional do Iguaçu – PR e altera dispositivos do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza).
<b>Retrocesso:</b> Após longa disputa judicial e contenção de invasões na antiga Estrada do Colono que corta o Parque Nacional do Iguaçu, que culminou com decisão da Justiça Federal (Autos nº 00.0086736-5) fechando a estrada, este projeto de lei cria a figura das Estradas Parques com objetivo de contornar a decisão judicial e, de maneira prática e indireta, obter a reabertura da Estrada do Colono, cortando o Parque ligando Serranópolis a Capanema. Porém, para isto, também altera todo o SNUC ao permitir a criação de novas estradas nas demais unidades de conservação.

## 2. Projeto de Lei Federal nº 7.136/2010

**Descrição:** Altera a Lei nº 5.197 de 3 de janeiro de 1967, que dispõe a proteção à fauna e dá outras providências.

**Retrocesso:** Permite a caça em situação de superpopulação de animais e consequente ameaça às pessoas e ao meio ambiente. Retorna o conceito de caça já proibido em todas as instâncias e abre margem para a restauração desta prática no Brasil, utilizando critérios genéricos e sem fundamentação técnica.

## 3. Projeto de Lei Federal nº 2.941/2011

**Descrição:** Altera dispositivo na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e dá outras providências.

**Retrocesso:** Fixa o prazo máximo de 90 (noventa dias), para os órgãos ambientais decidirem sobre os pedidos de licenciamento ambiental. Apesar do objetivo justificado pelo autor do projeto em dar maior celeridade aos procedimentos de licenciamento ambiental, não explica de que maneira a atual estrutura administrativa dará conta de atender ao prazo máximo. Ao contrário, poderá impedir a análise criterioso de casos complexos de licenciamento ambiental e não atacará as causas da demora no trâmite da maioria dos processos.

## 4. Projeto de Lei Federal nº 2.163/2011

**Descrição:** Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1991, dispendo sobre o licenciamento ambiental para a instalação, a ampliação e o funcionamento de empreendimentos agropecuários, florestais ou agrossilvipastoris.

**Retrocesso:** Dispensa da obrigação de licenciamento ambiental e de EIA-RIMA as atividades agropecuárias, florestais ou agrossilvipastoris que se localizem em área consolidada, degradada, abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, desde que sejam observadas a preservação de reserva legal e áreas de preservação permanente, não se localize em unidade de conservação e estejam regulares no Cadastro Ambiental Rural. Cria a licença ambiental única para as atividades listas acima que tenham área acima de dez mil hectares.

### 5. Projeto de Lei Federal nº 3.024/2011

**Descrição:** Regulamenta a Vaquejada como atividade esportiva.

**Retrocesso:** Fere a Constituição Federal que proíbe atos de maus tratos a animais bem como retrocede na interpretação judicial e doutrinária prevalescente sobre o caráter cruel deste tipo de atividade.

### 6. Projeto de Lei Federal nº 2.452/2011

**Descrição:** Regulamenta a Vaquejada como atividade desportiva formal.

**Retrocesso:** Mesmos argumentos do projeto anterior.

### 7. Projeto de Lei Federal nº 3.682/2012

**Descrição:** Altera a Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza).

**Retrocesso:** Seu objetivo é abrir 10% das Unidades de Conservação de proteção integral à mineração. Em troca, os mineradores seriam obrigados a doar áreas com o dobro do tamanho das abertas à exploração comercial e com as mesmas características ecológicas e biológicas.

Após alterações na tramitação o texto também passou a transferir o poder de criação de UCs de Proteção Integral para o Congresso Nacional.

Cria ainda uma lista de situações que proibiriam a criação de Unidades de Conservação. (*Art. 22-B - SNUC*)

Também altera o artigo 23 do SNUC, que trata da posse e do uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Retira os parágrafos que regulavam as atividades permitidas às populações tradicionais dentro das UCs de Uso Sustentável. A proibição à caça de animal ameaçado de extinção, por exemplo, desaparece.

Outra modificação importante foi dispensar lei específica para alterar -- aumentar ou reduzir -- o tamanho ou limites das Unidades de Conservação, contra o que dispõe o Inciso III do artigo 225 da Constituição Federal. Pelo relatório, desafetação de UC poderia ser feito por decreto presidencial.

## 8. Projeto de Lei Federal nº 4.119/2012

**Descrição:** Libera a pesca artesanal ou amadora com utilização de linha de mão, varas e anzóis, com ou sem molinete, pesca subaquática em apneia com arbalète e atividade de maricultura.

**Retrocesso:** Não considera os aspectos ecológicos vigentes nas limitações atuais, dificultando ainda a fiscalização da pesca predatória.

## 9. Lei Federal nº 12.651/2012

**Descrição:** Altera o Código Florestal (considerando ainda as alterações promovidas pela Lei Federal nº 12.727/2012 resultado do debate complementar no Congresso Nacional).

**Retrocesso:** A Procuradoria Geral da República ingressou com três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 4901, ADI 4902 e ADI 4903 contra esta lei. Considera-se retrocesso o artigo 12 (parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º), que trata da redução da reserva legal (em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal) e da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água, tratamento de esgoto, exploração de energia elétrica e implantação ou ampliação de ferrovias e rodovias.

O texto fragiliza o regime de proteção das áreas de preservação permanente e das reservas legais, que podem ser extintas de acordo com a nova legislação. Outros pontos são os que preveem a compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas e a permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal. O novo Código ainda permite a consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações dos percentuais de reserva legal.

É questionado também o parágrafo 3º do artigo 7º, que permite novos desmatamentos sem a recuperação daqueles já realizados irregularmente. O artigo 17, por sua vez isentaria os agricultores da obrigação de suspender as atividades em áreas onde ocorreu desmatamento irregular antes de 22 de julho de 2008. Dispositivos inseridos no artigo 59, “inserir uma absurda suspensão das atividades fiscalizatórias do Estado, bem como das medidas legais e administrativas de que o poder público dispõe para exigir dos particulares o cumprimento do dever de preservar o meio ambiente e recuperar os danos causados”. Nos artigos 61 e 63 estaria presente a possibilidade de consolidação de danos ambientais decorrentes de infrações anteriores a 22 de julho de 2008. Os trechos impugnados “chegam ao absurdo de admitir o plantio de até 50% de espécies exóticas em áreas de preservação permanente”.

Com base no artigo 225 da Constituição Federal a Procuradoria Geral da República pede que sejam declarados inconstitucionais os seguintes dispositivos da Lei nº 12.651/12: artigo 3º, incisos VIII, alínea “b”, IX, XVII, XIX e parágrafo único; artigo 4º, III, IV, parágrafos 1º, 4º, 5º, 6º; artigos 5º, 8º, parágrafo 2º; artigos 11 e 62, especialmente no tocante a redução da área de reserva legal.

## 10. Projeto de Lei Federal nº 7.735/2014

**Descrição:** O projeto se propõe a facilitar o uso do patrimônio genético da fauna e da flora no Brasil. O projeto de lei reforça as regras criadas pela Medida Provisória 2.186-16, de 2001, que incorpora os compromissos assumidos pelo governo perante a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), tratado internacional das Nações Unidas que regula o tema.

**Retrocesso:** Entre os principais pontos aprovados, estão a retirada de penalidades impostas a empresas que descumpriram regras ligadas à exploração de materiais provenientes de plantas ou animais e a criação de normas de pagamento pelo uso de recursos genéticos naturais por empresas - tanto para o governo, quanto para povos tradicionais, como os indígenas. Antes, as empresas tinham que submeter uma documentação ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen) e aguardar a aprovação para iniciar os trabalhos. Agora, organizações nacionais podem fazer um cadastro simplificado pela internet.

O projeto de lei prevê que as empresas assinem um termo de compromisso com a União e consigam a suspensão de notificações e multas aplicadas por irregularidades cometidas até um dia antes da entrada em vigor da nova legislação -- que passa a valer quando publicada no Diário Oficial da União, após ser sancionada pela presidente.

## 11. Projeto de Lei Federal nº 8.062/2014

**Descrição:** Regulamenta o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais. O tema é matéria de, pelo menos, outros 11 projetos de lei (PL 3729/04, 3957/2004 e apensados).

**Retrocesso:** Deverão ser estabelecidos critérios para otimizar os procedimentos de licenciamento do empreendimento que implemente programas voluntários de gestão ambiental. Além disso, poderão ser dispensados ou submetidos a procedimentos simplificados de licenciamento empreendimentos e atividades situados na mesma área de influência e em condições similares às de outros já licenciados.

A proposta diz ainda que poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para empreendimentos ou atividades vizinhos. Para viabilizar isso, os órgãos licenciadores criarão um banco de dados a partir dos estudos ambientais apresentados e aprovados, a ser disponibilizado em meio eletrônico.



## 12. Projeto de Lei Federal nº 8.170/2014

**Descrição:** Concede anistia aos débitos decorrentes de multas cominadas pelo IBAMA aos Municípios por infrações administrativas ambientais ocorridas antes da vigência da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, nos termos que especifica.

**Retrocesso:** Apesar de delimitar a anistia “apenas aos casos em que se comprove que a obra, atividade ou empreendimento, objeto do auto de infração do IBAMA, já estava em processo de licenciamento ou autorização ambiental perante órgão ambiental competente estadual ou municipal, responsável pela fiscalização”, na prática o projeto desconsidera o regime legal em vigor anteriormente, anula os esforços e procedimentos fiscalizatórios praticados e corrobora práticas irregulares dos municípios.

## 13. Projeto de Lei Federal nº 7.791/2014

**Descrição:** Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, eliminando a modalidade culposa nos tipos penais que especifica.

**Retrocesso:** A justificativa do autor do projeto é que de a previsão culposa nos crimes previstos nos Arts. 67 e 68, sobre a atuação de funcionário público em processos de licenciamento ambiental atrapalha o andamento dos mesmos uma vez que impõe muitos receios aos funcionários. Porém, tal revogação retira uma punição sem estabelecer outros mecanismos de controle da ação culposa contra a Administração Pública por funcionários.

FONTE: Elaborado pelo autor.

Em todos os trezes casos identificados, as três condições para caracterização do retrocesso ambiental estão presentes. Verifica-se um descomprometimento do legislador, neste caso representado pelos deputados proponentes dos projetos ou, no caso do Código Florestal já aprovado, pelos deputados que votaram por sua aprovação, ao desconsiderarem a coerência com o sistema jurídico-ambiental. Via de regra, as alterações são pontuais e buscam resolver pontos considerados problemáticos na legislação anterior em vigor, porém, sem uma análise pormenorizada que reconheça as verdadeiras causas e ainda avalie se as mudanças propostas serão capazes de resolvê-las.

Em alguns casos as alterações são drásticas e direcionadas a mudar o sistema normativo. Isso é o que ocorre com o novo Código Florestal e poderá ocorrer com o licenciamento ambiental, caso aprovado o Projeto de Lei nº 8.062/2014. Mas mesmo nesses casos, as justificativas apresentadas na proposição do projeto de lei ou mesmo os argumentos construídos durante o processo legislativo, com pareceres de comissões

e eventualmente manifestações de especialistas convidados, não é capaz de apresentar conclusões que embasem as mudanças no tocante ao alcance de seus objetivos.

O mais grave não está apenas no número de projetos que apresentam indícios de retrocesso, mas a maneira pela qual tais projetos podem ser apresentados livremente, e a ausência de mecanismos efetivos que permitam o correto controle de legalidade, constitucionalidade e de impedimento de retrocessos nitidamente inconstitucionais na proteção do meio ambiente pelo ordenamento jurídico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após décadas de avanços normativos, políticos e institucionais, o Direito Ambiental testemunha um período de diversas tentativas de retrocesso ambiental. São revisões e revogações legislativas, decisões administrativas e sustentações judiciais que atentam contra os mais importantes fundamentos da proteção a vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No levantamento realizado na Câmara dos Deputados compreendendo propostas legislativas em trâmite e leis sancionadas nos últimos cinco anos (2010-2015), verifica-se a recorrência de propostas alterações normativas visando corrigir problemas estruturais ou com causas complexas e de origens múltiplas. Nesse mesmo sentido, não há um compromisso dos proponentes em justificar as alterações propostas com embasamento técnico.

O resultado são projetos de lei com análises subjetivas, que empregam termos vazios ou genéricos para sustentar as mudanças propostas, e que não analisam em nenhum momento as consequências que a nova redação poderá trazer para o Direito Ambiental, para o sistema jurídico como um todo, para os instrumentos e políticas de proteção ambiental, para os cofres públicos e muito menos para a efetiva manutenção do equilíbrio ecológico ou de danos ao ambiente.

Ainda que se admita a eventual existência de projetos incoerentes com os parâmetros constitucionais (razão inclusive da previsão dos mecanismos de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário), o que chama a atenção nos dados obtidos neste levantamento está na quantidade de projetos de lei com significativas mudanças e em um número considerável para o período de cinco anos. Identifica-se o *modus operandi* do Poder Legislativo federal de apresentar propostas legislativas que buscam corrigir problemas estruturais e de ausência de propriedade político-executiva apenas por meio da alteração do mérito ou do conteúdo de normas protetivas do meio ambiente. E é por esta razão que o período analisado corrobora a hipótese de que a ocorrência de retrocessos legislativos em matéria ambiental está aumentando em número de casos e, principalmente, na gravidade das alterações propostas, pois capazes de desestabilizar ou comprometer vários pressupostos do sistema constitucional ecológico brasileiro.

Artigo recebido em: 36/09/2016.

Artigo aceito em: 26/09/2016.