

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I**

**LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO**

**NORMA SUELI PADILHA**

**MARCELINO MELEU**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello, Norma Sueli Padilha, Marcelino Meleu – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-091-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Ambiental. 3. Socioambientalismo. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



# **XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA**

## **DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I**

---

### **Apresentação**

A qualidade e diversidade de temas apresentados nos artigos que fazem parte da coletânea ora apresentada, bem traduzem não só a importância que o Direito Ambiental possui diante das complexas questões socioambientais que assolam o País, mas também a relevância que o Grupo de Trabalho de Direito Ambiental tem assumido a cada edição dos Congressos do CONPEDI. O crescimento do debate e as instigantes pesquisas promovidas nos Grupos que envolvem o Direito Ambiental e o Socioambientalismo demonstram o quanto os pesquisadores do CONPEDI tem tomado posição e buscado soluções por meio de suas pesquisas quanto aos instrumentos jus ambientais, para o enfrentamento dos inúmeros e complexos problemas que envolvem o direito ao equilíbrio do meio ambiente e a proposta do desenvolvimento sustentável,

O presente GT de Direito Ambiental e Socioambientalismo do XXIV Congresso Nacional do CONPEDI em Belo Horizonte reúne pesquisadores de praticamente todas as regiões do País, de renomadas Universidades públicas e privadas, mestre e doutores, mestrandos e doutorandos, e denotam o olhar crítico e aguçado por meio de pesquisas instigantes e interessantes, que se alicerçam sobre a teoria geral do Direito Ambiental e seus princípios estruturantes, sempre no aprofundamento da importância da aplicação efetiva dos princípios da precaução e prevenção, do poluidor pagador, da informação e participação, da responsabilização integral, da participação, da solidariedade intergeracional, do desenvolvimento e consumo sustentáveis e da função socioambiental da propriedade. Pesquisas que podem até mostrar diferentes perspectivas e abordagens, mas que jamais afastam a importância e relevância da base principiológica que alicerça o Direito Ambiental e que mantem sua finalidade específica em prol da fundamentalidade do direito ao equilíbrio do meio ambiente.

As pesquisas apresentadas aprofundam a aplicação de instrumentos estratégicos para a efetivação da proteção ambiental, seja com as pesquisas sobre interessantes instrumentos como a Avaliação Ambiental Estratégica, a Gestão e Análise de Riscos, a Tributação ambiental, a compensação financeira e incentivos fiscais, além do mercado de créditos de carbono.

Os artigos refletem ainda a preocupação com as consequências danosas do modelo de sociedade de risco e do Estado de Direito frente à crise ecológica, apresentando abordagens instigantes sobre o direito de Acesso a Água, da gestão de riscos em eventos catastróficos, dos riscos de desertificação e da perda da biodiversidade e de conhecimentos tradicionais. Denotam também o contexto do conflito territorial brasileiro que dificulta a aplicação efetiva da proteção jurídica ao meio ambiente em áreas ambientalmente sensíveis, como áreas de preservação permanente, Unidades de conservação, e territórios ocupados por comunidades tradicionais.

Registre-se que muito embora os artigos tenham sido avaliados e aprovados para apresentação no CONPEDI, em Belo Horizonte, antes do terrível desastre ambiental em Mariana, também em Minas Gerais, e que ocorreu em decorrência do rompimento da barragem de dejetos tóxicos da Mineradora Samarco, os temas apresentados denotaram uma preocupação que se insere no mesmo contexto da irresponsabilidade ambiental que esta tragédia evidencia como prática comum no País. Pois diante do maior desastre ambiental no Brasil, que causou a perda irreversível de vidas humanas, de solo, de biodiversidade, de vegetação, de toneladas de peixes e inúmeras espécies de animais, atingindo várias cidades e o acesso a água potável de milhares de pessoas, degradando mais de 600 km de vale, desde a barragem do Fundão, em Bento Rodrigues, até a foz do Rio Doce, no Estado do Espírito Santo, causando a morte do próprio Rio Doce e de toda a vida que ela abrigava em seu entorno, tragado pela lama mortal que nada pode conter, evidencia-se a atualidade e importância dos estudos e pesquisas que envolvem o descumprimento sistemático da legislação ambiental brasileira e dos princípios da precaução e prevenção, além da informação, e participação democrática, do poluidor pagador e da responsabilidade integral.

Assim, registre-se a atualidade e pertinência das pesquisas ora apresentadas, que perpassam também a ética ambiental, e o papel do Estado Democrático de Direito na proteção dos direitos socioambientais e da aplicação da responsabilização por danos ambientais, na sua tríplice imputação, nas infrações administrativas, na responsabilidade civil objetiva e nos crimes ambientais.

## **O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.**

### **THE PRINCIPLE PROHIBITING REGRESS OF ENVIRONMENTAL CONSERVATION UNITS.**

**Maria Cristina Gontijo Peres Valdez Silva  
Ana Carla Vasco de Toledo**

#### **Resumo**

O artigo discute os conflitos envolvendo a medida provisória que suprimiu áreas de unidades de conservação para que fosse construída a hidrelétrica do Tapajós. Analisa os vícios materiais e formais, para demonstrar que, face ao dilema, proteger o meio ambiente ou fomentar as atividades econômicas optou-se pela segunda, contrariando o princípio da proibição ao retrocesso. Houve ADI 4717 apontando vícios constitucionais, contudo, a política econômica, ainda assim, prevaleceu. A metodologia adotada foi a dialética para identificar os conflitos políticos e legislativos que ocorreram durante o estudo de caso. E as técnicas de delineamento foram pesquisa bibliográfica, documental e legislativa.

**Palavras-chave:** 1. dano ecológico, 2. conflitos socioambientais, 3. unidades de conservação, 4. complexo hidrelétrico tapajós, 5. princípio do não retrocesso ambiental

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article discusses the conflicts involving a Brazilian normative act that suppressed environmentally protected areas to construct a dam along the Tapajós river. It analyses the material and formal vices, to demonstrate that, given the dilemma: protecting the environment or promoting economic activities, the second won, against the prohibition of setback. There was a constitutional plea (ADI 4717) pointing out constitutional vices, however, economics prevailed. The methodology adopted was the dialectic to identify political and legislative conflicts that occurred during the case study. And the techniques were bibliographical, documentary and legislative research.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** 1 ecological damage, 2 environmental conflicts, 3 specially protected areas, 4 hydroelectric complex of tapajós, 5 principle prohibiting regress

## **1. Introdução.**

A proteção do meio ambiente como direito essencial à vida do ser humano é algo relativamente novo no sistema jurídico ocidental, classificado como direitos humanos de terceira geração, passou a ter maior relevância após o reconhecimento dos chamados direitos de primeira e segunda geração. Foi após a Conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente em 1972, que a maioria dos países estruturaram uma legislação ambiental, com normas para reduzir prejuízos ao meio ambiente por conta das atividades econômicas.

Como parte dos esforços para se consolidar como um país que defende a preservação do meio ambiente, após a Conferência de Estocolmo, o Brasil procurou formas de elaborar uma legislação de acordo com suas perspectivas, consagrando o meio ambiente, inclusive como direito fundamental à sobrevivência do ser humano, ao mesmo tempo em que garantia o direito de buscar o desenvolvimento.

Após Estocolmo, em cada conferência realizada – Rio/92, Rio+10, Rio+20 – constatava-se a necessidade de se aperfeiçoar, cada vez mais, o direito ambiental nacional e internacional, observando-se o princípio da sustentabilidade. Por outro lado, nos últimos anos, a sociedade brasileira enfrenta uma contínua queda no que diz respeito à preservação do meio ambiente e dos espaços territoriais especialmente protegidos, em particular, o das unidades de conservação.

A criação de usinas hidrelétricas vem contribuindo para essa queda crescente, fazendo com que grandes espaços que tinham *status* de proteção avançada simplesmente desaparecessem do sistema de proteção ambiental imposto pela ordem constitucional brasileira. Nesta esteira, foi editada a medida provisória 558-12, que suprimiu diversas unidades de conservação no estado do Pará, visando a construção do complexo hidrelétrico do Tapajós.

O objetivo do presente estudo, portanto, é fazer uma análise crítica dos vícios materiais e formais existentes na referida medida provisória, bem como demonstrar o paradoxo formado pelo atual sistema político-jurídico brasileiro, que, de país preservador, permite que as atividades econômicas imperem sobre o meio ambiente, através da supressão de suas unidades de conservação, o que caracteriza terrível ofensa ao princípio da proibição ao retrocesso na esfera ambiental como princípio de direito fundamental.

## **2. Espaços Territoriais Especialmente Protegidos.**

Não foram as Constituições dos Estados modernos que buscaram a tutela do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas o Direito Internacional, inicialmente através da Conferência de Estocolmo em 1972, bem como o Relatório Brundtland de 1982<sup>1</sup>.

Por outro lado, pela primeira vez na história da República no Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou a ordem jurídica ao elencar um capítulo inteiro dedicado ao meio ambiente, bem como incorporou à matéria constitucional a criação de normas que visassem sua proteção.

O Brasil, portanto, seguiu as tendências trazidas pelos Tratados e Convenções internacionais, consolidando-se como um Estado que dá prioridade à tutela do meio ambiente com a realização da Rio 92.

Um dos mecanismos de proteção contidos na Constituição Cidadã foi previsão da criação dos chamados espaços territoriais especialmente protegidos, em especial, a criação das áreas denominadas unidades de conservação.

Ressalta que, não obstante a questão da defesa do meio ambiente tenha se aperfeiçoado na Constituição brasileira, a previsão de criação de espaços territoriais especialmente protegidos consta do art. 9º, IV, da lei 6.938/81, incluído pela lei 7.804 de 1989, como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

A criação dos espaços territoriais especialmente protegidos também não foi uma inovação puramente brasileira, mas sim fruto de convenções internacionais. Vale frisar principalmente a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países de América (Washington, 1940)<sup>2</sup>, promulgado no Brasil através do Decreto 58.054/66, cujo texto foi reproduzido fielmente pelo art. 225, §1º, III da Constituição Federal:

“Artigo II. 1. Os Governos Contratantes estudarão imediatamente a possibilidade de criar, dentro do território de seus respectivos países, os parques nacionais, as reservas nacionais, os monumentos naturais, e as reservas de regiões virgens definidos no artigo precedente. Em todos os casos em que esta criação seja exequível, será promovida logo que conveniente depois de entrar em vigor a presente Convenção”.

---

<sup>1</sup> Ver o relatório Brundtland no site <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>, disponível em 10/08/2015.

<sup>2</sup> A Convenção de Washington pode ser acessada no site <http://www.mma.gov.br/port/gab/asin/inter01.html>, disponível em 10/08/2015.

Seguindo o mesmo raciocínio, vieram ainda a Convenção Africana sobre Conservação da Natureza e Recursos Naturais Conservação e utilização do solo, água, flora e fauna para as futuras gerações e a Convenção Africana sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Assim, convém ressaltar que instrumentos legais de proteção do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro foram inseridos em grande parte por influência de pressões da comunidade internacional. No diário de Paulo Nogueira-Neto (2010, p. 37), encontramos a passagem em que o Brasil levou uma delegação para a Conferência de Estocolmo, chefiada pelo Ministro do Interior General Costa Cavalcante e secretariada por Henrique Brandão Cavalcanti. Segundo consta no diário, apenas 16 países possuíam uma entidade governamental central de Meio Ambiente.

A delegação Brasileira foi para a Conferência com grandes restrições, pois os relatórios apresentados, dentre eles o *Relatório Meadows* apontava que a atividade humana se desenvolvia mais rapidamente do que a capacidade do Meio Ambiente em se regenerar, assim seria necessário a desaceleração do desenvolvimento, que suscitou questionamentos dos países que ainda não haviam alcançado tal desenvolvimento, como o Brasil (NOGUEIRA-NETO, 2010).

De acordo com Nogueira-Neto foi o secretário Henrique Brandão Cavalcanti quem conseguiu reverter as restrições brasileiras o que culminou na assinatura da Declaração de Estocolmo, sem ressalvas. Voltando ao Brasil, o então secretário conseguiu do Brasil um decreto redigido por ele, criando a Secretaria Especial do Meio Ambiente (NOGUEIRA-NETO, 2010, p. 37).

### **3. Conceito e espécies de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos.**

Após Estocolmo, outra Conferência Internacional influenciou a legislação nacional criando os espaços territoriais especialmente protegidos.

A Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro realizada em 1992, definiu área protegida como uma área geograficamente destinada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação. (PURVIN, 2013).

Dentre outros conceitos de espaços territoriais especialmente protegidos, José Afonso da Silva (2013, p. 251) afirma:



“[...] são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e a proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e a proteção dos recursos naturais”

De acordo com PEREIRA (2010) dentre os espaços legalmente constituídos, podem ser considerados espaços territoriais especialmente protegidos:

“1) as unidades de conservação; 2) as áreas destinadas às comunidades tradicionais, quais sejam, as terras indígenas e os territórios quilombolas; 3) as áreas tombadas; 4) os monumentos arqueológicos e pré-históricos; 5) as áreas especiais e locais de interesse turístico, destinados à prática do ecoturismo; 6) as reservas da biosfera; 7) os corredores ecológicos; 8) as zonas de amortecimento; 9) os espaços protegidos constitucionalmente como patrimônio nacional, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira e o Pantanal Matogrossense; 10) as áreas de proteção especial, destinadas à gestão ambiental urbana; 11) os jardins botânicos; 12) os hortos florestais; 13) os jardins zoológicos; 14) as terras devolutas e arrecadadas, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; 15) as áreas de preservação permanente e as reservas legais, previstas no Código Florestal; e, por fim, 16) os megas espaços ambientais, protegidos também pelas seguintes normas internacionais: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o Tratado da Bacia do Prata, o Tratado de Cooperação Amazônica, a Convenção Relativa a Zonas Úmidas de Importância Internacional e a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural.”

Apesar de a doutrina apontar as unidades de conservação como uma espécie de espaço territorialmente especialmente protegido, há de ressaltar que a legislação brasileira foi omissa neste sentido, não apontando um conceito que diferencie os dois tipos de categoria, o que ocasiona problemas ao intérprete da norma, que não sabe precisar quando um espaço territorialmente protegido deve ser considerado unidade de conservação (SILVA, 2013).

Segundo o artigo 2º, I, da lei 9.985/00, unidades de conservação são:

“Espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Percebe-se que o conceito trazido pela lei 9.985/00 também foi omissivo ao não diferenciar de forma clara espaços territorialmente protegidos e as unidades de conservação, considerando que as unidades de conservação possuem um regime próprio e mais protetivo.

Além disso, segundo SILVA (2013), vários espaços territoriais especialmente protegidos que reclamam proteção especial também não se encaixam na categoria de unidades de conservação, sob pena de se descaracterizarem por completo. Temos como exemplo a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, O Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, que constituem espaços territoriais especialmente protegidos por força do artigo 225, parágrafo 4º, da Constituição Federal, e, em tese, não poderiam ser transformados em unidades de conservação (SILVA, 2013).

Portanto, consideraremos neste artigo, que as unidades de conservação são uma das espécies de espaços territoriais especialmente protegidos, fazendo ressalva à terminologia aplicada pela doutrina, distinguindo os espaços protegidos em: 1) Unidades de conservação; 2) Outros espaços protegidos não incluídos no SNUC<sup>3</sup>; 3) Espaços de manejo sustentável; 4) Zoneamento ambiental.

Esclarecida a problemática envolvendo os espaços territoriais especialmente protegidos e as unidades de conservação, passemos adiante.

Segundo a lei 9.985-00, as unidades de conservação são divididas em dois grupos: as unidades de proteção integral (estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, estaduais e naturais municipais, monumentos naturais e refúgio da vida silvestre), e as unidades de uso sustentável (áreas de proteção ambiental, área relevante, interesse ecológico, florestas nacionais, reservas extrativistas, da fauna e de desenvolvimento sustentável)

Desde então, o Brasil presenciou a criação de inúmeras unidades de conservação em seu território, direcionando atenção especial no que diz respeito as áreas de Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Mato-Grossense, da Floresta Amazônica, bem como da Zona

---

<sup>3</sup> SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000)

Costeira, tendo em vista o tratamento diferenciado que lhes foi dispensado na Constituição Federal.

De acordo com o site do Ministério do Meio Ambiente, são ao todo, 12 categorias de unidades de conservação, contabilizadas por um banco de dados nacional. Tais unidades podem ser federais, estaduais ou municipais<sup>4</sup>.

Ressalta que o banco de dados em questão engloba todas as unidades presentes nas esferas federal, estadual e municipal da Federação, e consta do sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente como instrumento de publicidade e ao mesmo tempo de fiscalização por parte da sociedade brasileira.

#### **4. Supressão e alteração das Unidades de Conservação: Medida Provisória 558/12.**

A Constituição Federal em seu artigo 225, I, parágrafo 4º., seguida pela lei 9.985/00, preveem que as unidades de conservação podem ser criadas por ato do poder público. Em contrapartida, alterações ou supressões somente serão permitidas através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Não é o caso do complexo de hidrelétricas Tapajós localizado no estado do Pará. Para sua construção, o governo federal publicou a medida provisória 558/12, que suprimiu ao todo 91.308 hectares das sete unidades de conservação que compõem a área. São elas: O Parque Nacional dos Campos Amazônicos, o Parque Nacional Mapinguari, o Parque Nacional da Amazônia, a Floresta Nacional de Itaituba I, a Floresta Nacional de Itaituba II, a Floresta Nacional do Crepori e a Área de Proteção Ambiental Tapajós.

Frise-se que a demanda por energia elétrica fez com que outras unidades de conservação fossem reclassificadas, ou suprimidas em grande parte. Segundo dados da organização IMAZON<sup>5</sup>, ao todo 19 unidades de conservação sofreram mudanças desde o ano de 2008, sendo que a questão piorou de forma agravante entre os anos de 2010 e 2012.

Verifica-se que tais mudanças ocorrem em um momento em que o governo Federal intensificou os processos de construção de hidrelétricas, sob o discurso do desenvolvimento sustentável e geração de empregos na região Norte do Brasil.

---

<sup>4</sup> As categorias das unidades de conservação estão disponíveis no site do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>, acesso em: 10/07/2015.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://amazon.org.br/ameacas-formais-contras-as-areas-protegidas-na-amazonia/>, acesso em: 10/07/2015.

A publicação da medida provisória em 05 de Janeiro de 2012<sup>6</sup>, despertou a atenção de ambientalistas, e também do Procurador Geral do Ministério Público Federal na ocasião, Alberto Gurgel, que ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717, objetivando a nulidade da referida medida.

Não obstante diversos setores da sociedade civil e organizações em defesa do meio ambiente se mobilizassem em prol da preservação das referidas unidades de conservação.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, infelizmente não tomou qualquer providência no sentido de decretar a nulidade da referida medida provisória, permitindo inclusive a conversão da medida na lei ordinária 12.678/12.

Assim, foi consolidada uma situação de afronta não somente ao texto constitucional, mas aos princípios norteadores do Direito Ambiental em nossa Constituição, dentro eles o princípio do não retrocesso na seara ambiental.

## **5. Vícios formais e materiais da Medida Provisória 558/12.**

Na exposição de motivos, a medida provisória (BRASIL, 05 dez. de 2012) é categórica em afirmar a necessidade de redução das áreas preservadas, visando o potencial hidrelétrico da região:

“Por outro lado, anteriormente à demanda técnica e social por revisão dos limites do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, os estudos do Inventário Hidrelétrico do Rio Machado, por parte da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, já apontavam a viabilidade da instalação de empreendimento de aproveitamento hidroelétrico na região, a AHE Tabajara, atualmente pertencente ao Plano Decenal de Expansão de Energia e ao Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal. Com localização prevista para a região de entorno sul da unidade e, uma vez instituída, ocasionará interferência direta, mesmo que em reduzida extensão de área, circunstância adicional para o processo de revisão de limites do Parque Nacional dos Campos Amazônicos. Por se tratar de unidade de

---

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/558.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/558.htm), acesso em: 10/07/2015.

conservação do grupo de proteção integral, o aproveitamento hidrelétrico somente é possível com a redefinição dos limites da unidade de conservação.”<sup>7</sup>

Tanto o poder Legislativo quanto o Executivo se renderam aos apelos presentes nesta exposição de motivos baseada, ao que consta, em interesses financeiros disfarçados sob a forma de desenvolvimento essencial à população brasileira.

Segundo Michel Prieur [s.d.]:

“[...] em nome da soberania dos parlamentos, o tempo do direito recusa a ideia de um direito adquirido sobre as leis: “o que uma lei pode fazer, outra pode desfazer”. Não estaria aí, na seara ambiental, uma porta aberta ao retrocesso ao direito, capaz de prejudicar as gerações presentes e futuras?”

De fato, vislumbra-se uma força política capaz de render-se a essa premissa, desrespeitando não somente os princípios de direito ambiental, mas também toda a sistemática legalislativa brasileira, passando por cima da própria Constituição Federal, e das normas internacionais, em matéria e forma.

Presenciou-se esse fenômeno de afronta aos princípios ambientais e às normas constitucionais e internacionais em todos os processos recentes de construção de hidrelétricas nos últimos oito anos, com a diferença de que a forma, em tese, era obedecida em boa parte dos casos de edição de leis com o fim de suprimir as áreas que deveriam ser protegidas pelo Poder Público. Resumindo, talvez a forma estava correta, mas a matéria eivada de vícios, justamente pela afronta aos princípios ambientais.

Dentre os fundamentos utilizados pela ADI 4717, o procurador-geral ressaltou (CARVALHO, [s.d]):

“As Unidades de Conservação são de extrema importância para a preservação do Bioma Amazônia e, por serem espaços territoriais especialmente protegidos, é necessário que qualquer alteração em seus limites seja feita por meio de lei em sentido formal, conforme determina a Constituição Federal (artigo 225, parágrafo 1º, inciso III). Portanto, a MP impugnada, ao alterar

---

<sup>7</sup> A exposição de motivos da MP 558-12 está disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/558.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/558.htm), acesso: 10/07/2015.

substancialmente unidades de conservação, ofende o princípio da reserva legal inscrito no artigo 225, parágrafo 1º, inciso II da Constituição da República”

No caso da ADI 4717 ficava clara a situação de total afronta tanto à matéria, quanto à forma prescrita na Constituição Federal.

Ao recorrer ao Supremo Tribunal Federal, a sociedade enxergou no Poder Judiciário a saída para fiscalizar o restante dos poderes, acreditando realmente na premissa do sistema de freios e contrapesos proposto por Montesquieu em sua obra O Espírito das Leis.

Para a surpresa de todos os interessados, sob a relatora Carmen Lúcia, os autos quedaram a mercê do tempo, sem qualquer votação ou resposta por parte do Poder Judiciário, e, diante de tal situação, organizações não governamentais exigiram uma postura do Presidente do STF, objetivando a realização de uma votação sobre a medida provisória, o que não aconteceu.

Após exatos cinco meses, atendendo aos anseios econômicos e políticos dos principais interessados que não a sociedade brasileira, a medida provisória 558/12 foi convertida na lei ordinária 12.678-12. Caracterizando, portanto, a inércia do Poder Judiciário, que, acionado, não tomou qualquer medida para barrar a medida provisória nula de pleno direito na visão não somente de ambientalistas, mas de constitucionalistas.

Tal nulidade provem da afronta ao conteúdo e à forma prescrita na Carta Magna, além da mácula atingida aos princípios do Direito Ambiental Internacional, que eivam o ato de inúmeros vícios formais e materiais, vícios que por si sequer permitiram ao legislador pátrio editar a referida medida provisória.

Cabe destacar que os vícios formais ocorreram tendo em vista o desrespeito ao princípio da reserva legal, cujas observações serão trazidas mais adiante. Não se pode olvidar também o aparente vício material presente na edição da medida provisória 558/12, quando foram violados princípios e normas constitucionais de extrema relevância para nosso sistema jurídico.

## **5.1 O princípio da reserva legal.**

Interessante compreender o princípio da reserva legal através de mais um conceito trazido por José Afonso da Silva, que traz à análise a distinção entre princípio da legalidade e

o princípio da reserva legal, vez que: “o primeiro significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei (SILVA, 2000. p. 421.).”

Neste caso, a questão incide sobre a premissa constitucional de que determinada matéria somente consolidar-se-á como válida, se obedecer ao requisito de deve ser instituída através de lei formal, requisito este, frisa-se mais uma vez, que não foi obedecido pelo legislador pátrio ao editar a medida provisória 558/12, convertendo-a finalmente na lei ordinária 12.678/12.

Dessa forma, a nulidade da referida medida provisória se baseia, no âmbito formal, à afronta ao princípio constitucional da reserva legal o que por si obrigaria o Supremo Tribunal Federal a declarar inconstitucional a presente medida provisória.

Curioso também mencionar afronta ao princípio da legalidade, posto que demonstrado a existência de atos por parte dos poderes da República que afrontam, não só as formalidades do instrumento, mas também afrontam os direitos individuais dos cidadãos brasileiros, quando contrariam os interesses da sociedade.

## **5.2 O princípio da proibição ao retrocesso como pressuposto de imutabilidade das normas ambientais.**

No que diz respeito aos vícios de cunho material, em que o conteúdo contraria claramente a Constituição Federal, há de se destacar principalmente a violação ao princípio da proibição ao retrocesso ambiental no conteúdo da exposição de motivos da medida provisória 558/12.

O princípio da proibição ou vedação ao retrocesso na seara ambiental caminha conjuntamente com a construção histórica dos direitos humanos, e consolidou-se de forma mais complexa após Estocolmo, em 1972 (PADILHA, 2010).

Tal princípio preconiza a imutabilidade dos direitos relacionados ao meio ambiente, vez que também inseridos dentro da categoria de direitos humanos, direitos estes essenciais à vida e à sobrevivência das pessoas que habitam determinado espaço.

Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial 302.906 –SP, diz que:

“princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição ao retrocesso), significa garantia de que os avanços urbanísticos-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes”<sup>8</sup>.

É pertinente trazer para análise em questão a diferença elencada por Walter Claudius Rothenburg [s.d] entre os princípios da proibição de proteção insuficiente e o do não retrocesso:

“O primeiro estaria relacionado ao princípio da proporcionalidade, o mais importante meio de se realizar o sopesamento quando em jogo diversos direitos fundamentais. Já o último não admite diminuição ou enfraquecimento do direito consolidado, sendo uma conquista sedimentada pela teoria dos direitos fundamentais.”

Como uma conquista para a teoria dos direitos fundamentais, e, estando presente no texto constitucional, o princípio do não retrocesso eleva-se à categoria de norma fundamental, ou seja, um direito individual de primeira geração, passível, portanto, de controle de constitucionalidade, o que ocorreu diante da ameaça trazida pela edição da medida provisória 558-12.

A aplicação do princípio do não retrocesso como fundamento para o controle de constitucionalidade não é tema novo, porém, ganhou maior força diante de todas as violações praticadas pelo legislador brasileiro na elaboração da legislação que suprimiu as diversas unidades de conservação no território nacional, violando o direito fundamental dos brasileiros ao princípio do não retrocesso ambiental.

Tal instrumento vem sendo necessário diante de todas as ilegalidades aparentes nas leis que regulam a criação de diversas usinas hidrelétricas, bem como para combater as recentes modificações presentes em alguns dispositivos do Novo Código Florestal brasileiro.

## **6. Supressão das Unidades de Conservação.**

---

<sup>8</sup> Superior Tribunal de Justiça (2ª. Turma), Recurso Especial 302.906 –SP, julgado em 26-8-2010.



Analisando a temática dos direitos fundamentais, interessante destacar também a afirmação de Rebecca J. Cook, citada por Michel Prieur [s.d] de que: “o princípio de não regressão está implícito nas convenções sobre os direitos humanos”.

De fato, a Corte Americana de Direitos Humanos - em sua carta denominada *Pacto de San José da Costa Rica*- não é clara quanto ao meio ambiente ser um direito humano, dificultando que os indivíduos afetados questionem a matéria junto à referida Corte (MAZZUOLI & TEIXEIRA, 2012).

Porém não podemos negar que existe um compromisso do país com a sua Lei Maior, conforme o art. 225 da Constituição Federal em se consolidar como uma pátria que preserva os direitos humanos, e que estes tem direito a um meio ambiente saudável, tornando injustificável a vedação ao retrocesso ambiental, quando há clara supressão de unidades de conservação e dos espaços territoriais especialmente protegidos.

Ora, além de afrontar a Constituição Federal, afronta também o direito humano da comunidade local, que tem direito a viver em um ambiente saudável, sendo certo que a supressão para a construção da hidrelétrica irá impactar diretamente no bioma local, desaparecendo espécies e trazendo doenças e dificuldade de acesso aos moradores locais.

Sobre o manto da sustentabilidade, o Brasil vem se afirmando como uma pátria controversa, que não preserva suas unidades de conservação, dando prioridade à economia e ao desenvolvimento, construindo hidrelétricas, utilizando-se da política para viabilizar os referidos empreendimentos colocando a legislação pátria em segundo plano.

A medida provisória 558-12, bem como outras leis que atuaram em supressão de unidades de conservação no mesmo sentido demonstra claramente a intenção política do governo, fazendo com que os três poderes atuem de forma a desconstruir o ordenamento jurídico brasileiro, o que denota total falta de discernimento acerca da matéria e desrespeito aos tratados internacionais sobre direitos humanos e o meio ambiente, refletindo violações de direitos considerados de terceira geração e também os de primeira geração, como já demonstrado.

Tais fatos não são novos. Desde a criação de Belo Monte, cuja construção foi alvo de intensas discussões jurídicas e sociais, o sistema jurídico brasileiro se depara com inúmeras afrontas a ordem constitucional, amparado pelo judiciário e até pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (MAZZUOLI & TEIXEIRA, 2012).

Basta citarmos certos dispositivos do Novo Código Florestal, outra legislação eivada de vícios e controvérsias, cujas ações diretas de inconstitucionalidade se encontram em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, num embate que parece não ter boas perspectivas para a defesa do meio ambiente como direito fundamental.

O Poder Judiciário brasileiro, como poder fiscalizador e intérprete da norma jurídica deve aplicar o critério da norma mais favorável ao meio ambiente, não aplicando-o no caso da medida provisória 558/12, o que corrobora com a afirmação já descrita de que os interesses econômicos estão acima dos direitos ambientais e humanos.

Tais omissões perpetradas pelo Supremo Tribunal Federal tornam a mais alta Corte do Judiciário brasileiro frágil, e por que não afirmar, falho para julgar conflitos oriundos da esfera fundamental no que diz respeito ao controle de constitucionalidade.

Há de se considerar, portanto, não só a violação aos princípios de direito ambiental, mas também a violação aos próprios tratados e convenções, o que torna o Brasil um país contraditório no que diz respeito à matéria, podendo incidir em uma irresponsabilidade internacional ao meio ambiente, de acordo com os princípios narrados na Rio/92 (PADILHA, 2010).

## **7. Conclusão**

Fica evidente, após a análise realizada pelo presente artigo, que a medida provisória 558-12 foi algo forjado para atender à demanda econômica dos setores da energia brasileira, afrontando por completo a forma e a matéria dos dispositivos constitucionais.

A conclusão é alarmante. Desde 2008, o Brasil perdeu significativamente parte de suas unidades de conservação, que vem sendo suprimidas e extintas por leis eivadas de vícios materiais, de acordo com os interesses políticos e financeiros sob o disfarce do desenvolvimento sustentável, esquecendo-se que para existir não é apenas a economia que importa e sim o meio ambiente e a sociedade.

Propagar o desenvolvimento econômico a todo o custo, sem qualquer preocupação com os princípios ambientais consolidados em nossa sociedade, ocasiona enorme prejuízo às populações locais, ameaça a biodiversidade das áreas protegidas, e principalmente, viola direitos inerentes ao ser humano.

Na esperança de vislumbrar o cumprimento aos princípios de direitos ambientais e direitos fundamentais pelo legislador, juristas e ambientalistas vem utilizando o princípio da proibição ao retrocesso ambiental como ferramenta para o controle de constitucionalidade, propondo ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Em contrapartida, como guardião e defensor da Constituição Federal de 1988, a postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal consolida total descaso tanto para com a Constituição Federal, que é referência na matéria, como para com a sociedade que tem seus direitos fundamentais rechaçados.

Não surpreende que os poderes Legislativo e Executivo se utilizem de manobras para favorecer certos setores da sociedade brasileira, consolidando um claro paradoxo no que diz respeito à representação dos interesses da população brasileira. O que espanta, e se configura em atitude extremamente grave, é a postura do poder Judiciário que deveria prezar pelo cumprimento das normas e princípios constitucionais quando não age contra este tipo de artifício, trabalhando em conluio com os demais poderes.

Na contramão do desenvolvimento sustentável, o Brasil, que ao promulgar a Constituição de 1988, inicialmente procurou consolidar-se como nação que prezava pela preservação de suas unidades de conservação, elevando o direito ecologicamente equilibrado como direito fundamental à qualidade de vida do ser humano, tornou-se um país contraditório e que sequer respeita sua própria ordem constitucional.

## **8. Referências Bibliográficas.**

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação questiona MP que altera floresta para hidrelétrica. Notícias STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=199942&caixaBusca=N>, acesso em 10/07/2015.

CARVALHO, Leila Andrade. **PGR questiona no STF redução de área de Unidades de Conservação na Amazônia Econexos**. Disponível em: <http://econexos.com.br/pgr-questiona-stf-reducao-de-area-de-unidades-de-conservacao-na-amazonia>, acesso em 10/07/2015.

FONSECA, Vandr . **O Eco**. Brasil perdeu 5,2 milhões de hectares de Unidades de Conserva o. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/noticias/28238-brasil-perdeu-5-2-milhoes-de-hectares-de-unidades-de-conservacao>, acesso em 10/07/2015.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**. RT. São Paulo, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. Direito Internacional do meio ambiente e o *greening* da Conven o Americana sobre Direitos Humanos. **Instituto de Investiga es Jurídicas de la UNAM**. México, 2012. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/13/art/art4.pdf>>, acesso em: 10/07/2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Os espaços territoriais especialmente protegidos e a Constitui o Federal**. Palestra no painel de abertura do seminário Nacional: Restaura o de APP. Promo o do Ministério do Meio Ambiente. Brasília 12 de julho de 2006. Disponível em: [http://huespedes.cica.es/gimadus/14-15/00\\_os\\_espacos\\_territoriais.htm](http://huespedes.cica.es/gimadus/14-15/00_os_espacos_territoriais.htm), acesso em 10/07/2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidades de Conserva o**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>, acesso em 10/07/2015.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Elsevier. Rio de Janeiro. 2010.

PEREIRA, Polyana. **Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implica es jurídicas**. Artigo disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2008000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-753X2008000100007&script=sci_arttext), acesso em 10/07/2015.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não Retrocesso Ambiental: Direito Fundamental e Controle de Constitucionalidade**. Princípio da Proibi o ao Retrocesso. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscaliza o e Controle. Senado Federal, Brasília. Disponível em: [www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf), acesso em 10/07/2015.

SILVA, Enio Moraes. **Princípios e critérios de interpreta o constitucional na soluço de conflitos de competências em matéria ambiental**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/teses/Enio%20Moraes.htm>, acesso em 10/07/2015.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. Malheiros. São Paulo, 2013.

PRIEUR, Michel. **Princípio da Proibi o de Retrocesso Ambiental**. Princípio da Proibi o ao Retrocesso. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscaliza o e Controle. Senado Federal, Brasília. Disponível em: [www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf), acesso em 10/07/2015.

