

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

JUVÊNIO BORGES SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eloy Pereira Lemos Junior; José Antonio de Faria Martos; Juvêncio Borges Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-899-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Advindos de estudos aprovados para o VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 24 a 28 de junho de 2024, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos cujo encontro teve como tema principal “A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade”.

Na coordenação das apresentações do Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas III” pudemos testemunhar relevante espaço voltado à disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas ao direito do trabalho, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna - MG

José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca

Juvêncio Borges Silva

Universidade de Ribeirão Preto

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO NO SISTEMA DE SEGURANÇA JURÍDICA BRASILEIRA E SUA APLICABILIDADE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

THE PROHIBITION OF ENVIRONMENTAL NON-REGRESSION PRINCIPLE AND THE PREVENTION PRINCIPLE IN THE BRAZILIAN LEGAL SECURITY SYSTEM AND APPLICABILITY IN PUBLIC POLICIES

Ursula Eustorgio Oliveira De Azevedo

Resumo

O presente estudo pretende elucidar a falta de segurança jurídica na legislação brasileira durante aplicação dos princípios de proibição do retrocesso e prevenção ambiental e todas as consequências de legislações inovadoras com foco na desproteção no contexto legal brasileiro político e jurídico. O estudo permeia a transdisciplinaridade da proibição ao retrocesso, os princípios como mecanismos protetivos, a inovação de legislações retrocedentes, atuação discricionária do poder público com anestesia de mecanismos, o protagonismo da sociedade no acompanhamento de proteção ambiental e a sua aplicação em políticas públicas. A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, de caráter descritivo e natureza qualitativa, através da revisão de literatura composta de livros e artigos científicos, além de decisões judiciais. A pesquisa emprega o aporte no estudo do direito comparado para demonstrar diversos fundamentos teóricos, constitucionais, legais e jurisprudenciais que sustentam a hipótese principal defendida, de maneira a permitir a aplicação de um princípio geral que proíbe o retrocesso de garantias em direitos humanos especificamente para o domínio ambiental e consequentes ações negativas e positivas para as políticas públicas.

Palavras-chave: Princípio da proibição do retrocesso ambiental, Princípio da prevenção ambiental, Transdisciplinaridade de princípios, Princípios como segurança jurídica, Anestesia jurídica de direitos humanos fundamentais

Abstract/Resumen/Résumé

The present study aims to elucidate the lack of legal certainty in Brazilian legislation during the application of the principles of prohibition of setback and environmental prevention and all the consequences of innovative legislation focusing on lack of protection in the Brazilian political and legal context. The study permeates the transdisciplinarity of the prohibition against regression, the principles as protective mechanisms, the innovation of retrogressive legislation, the discretionary action of public authorities with the anesthesia of legal mechanisms and the leading role of society in monitoring environmental protection and its application in public policies. The methodology used was bibliographical research, of a descriptive and qualitative nature, through a literature review consisting of books and scientific articles, in addition to judicial decisions. The research uses the study of

comparative law to demonstrate various theoretical, constitutional, legal and jurisprudential foundations that support the main hypothesis defended, in order to allow the application of a general principle that prohibits the retrogression of human rights guarantees specifically for the environmental domain and consequent negative and positive actions for public policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: The prohibition of environmental non-regression principle, Prevention principle, The principles and transdisciplinarity, Principles such as legal security, Legal anesthesia of fundamental human rights

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL,1988), não apresenta no seu texto a literalidade e conteúdo sobre a definição de retrocessos para a aplicação normativa.

A carta magna enuncia em seu artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de direito atribuído a coletividade, sobre um bem de uso comum, essencial à sadia qualidade de vida, devendo todos zelarem pela sua proteção, para conservá-lo para a presente geração e para todas as gerações que vierem.

Tal conceito de proteção ambiental deve ser analisado conjuntamente com o art. 3º, Inc. V, da Lei 6.938/81 na compreensão de inserir a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

A responsabilidade pela sustentação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe deveres políticos dirigidos ao poder executivo como manter e ampliar a atuação do poder público para a fiscalização e controle da qualidade ambiental bem como políticas públicas adequadas; ao poder legislativo, evitando a revogação de normas e suspensão de direitos adquiridos, visando dessa maneira a manutenção e ampliação da qualidade ambiental; ao poder judiciário que deve declarar a inconstitucionalidade de atos administrativos bem como de normas a serem aplicadas na defesa do bem comum e o devido controle na ideal aplicação das políticas públicas executadas.

A proteção dos direitos ambientais, que são direitos qualificados como coletivos e difusos, consagrados pelo direito internacional é protagonista e precursora no caminho do devido amparo legal.

No cenário que deveria ser de proteção ao meio ambiente devido a todo o impacto atualmente visto no Brasil e em todo o mundo, como por exemplo as discussões sobre as mudanças climáticas, membros do poder legislativo agiram na propositura de nova legislação, o projeto de lei 364 de 2019¹, que encontra-se aprovado na primeira instância legislativa e está em análise pelo senado brasileiro para sua definitiva aprovação, visa suspender direitos já estabelecidos, na permissão de desmatamento de vegetações nativas não florestais em todos os biomas brasileiros. Desse modo, essa legislação está marchando para a fragilização dos

¹ PL364/19 -

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707353&filename=PL%20364/2019 acesso em 30/03/2024

mecanismos de proteção, principalmente na aplicação inserida na observância aos princípios que apontam à vedação ao retrocesso de áreas ambientais.

Diante dessa possibilidade de atividade de desmatamento, a nova legislação impactará em projetos de políticas públicas em execução no Brasil. Por exemplo, em Macapá, no estado do Amapá, em 2018, a prefeitura lançou o programa “Macapá Mais Viva”², que faz parte do Plano Municipal de Arborização Urbana e tem o objetivo de aumentar ainda mais o plantio de árvores na área urbana. Foi realizado plantio de mais de duas mil mudas de árvores nativas desde 2017 e a meta é aumento dessas atividades ano a ano. Esse é um exemplo de política pública que pode ser impactada negativamente por tal nova norma instrutiva, que poderá ferir o princípio da prevenção e o retrocesso de proibição ambiental.

Outro projeto que pode ser impactado por nova norma retrocedente de valores ambientais são os programas municipais que foram implementados com o objetivo de ampliar a cobertura vegetal na capital maranhense: o programa São Luis cidade jardim³, voltado ao paisagismo dos espaços públicos da cidade, incluindo canteiros de vias, rotatórias e praças, e em relação às áreas florestais fora do perímetro urbano, o programa de recuperação ambiental e melhoria da qualidade de vida da Bacia do Bacanga, rio responsável pelo abastecimento de água do município. O programa inclui ações de capacitação técnica, monitoramento de qualidade da água e controle dos impactos ambientais do desenvolvimento das regiões próximas à bacia.

Esse estudo ambiciona esclarecer a falta de segurança jurídica brasileira durante aplicação dos princípios de proibição do retrocesso e prevenção ambiental e todas as consequências de legislação inovadora de desproteção no contexto legal brasileiro político e jurídico.

A pesquisa apresentada delinea as seguintes observações analíticas e conceituais sobre a transdisciplinaridade da proibição ao retrocesso no sistema jurídico brasileiro, os princípios como mecanismos protetivos no sistema jurídico e governança ambiental, a inovação de legislações retrocedentes e atuação discricionária do poder público na anulação de mecanismos jurídicos de proteção ambiental e o protagonismo da sociedade no acompanhamento de proteção ambiental e a aplicação em políticas públicas.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, de caráter descritivo e natureza qualitativa, através da revisão de literatura composta de livros e artigos científicos, além de decisões judiciais. A pesquisa emprega o aporte no estudo do direito comparado para

² Programa “Macapá mais viva” -< <https://macapa.ap.gov.br/todas-as-noticias/page/1302/>> acesso em 30/03/2024

³ Programa São Luis Cidade Jardim - < <https://www.mpma.mp.br/promotorias-itinerantes-buscam-parceria-com-o-programa-sao-luis-cidade-jardim/>> acesso em 30/03/2024

demonstrar diversos fundamentos teóricos, constitucionais, legais e jurisprudenciais que sustentam a hipótese principal defendida, de maneira a permitir a aplicação de um princípio geral que proíbe o retrocesso de garantias em direitos humanos especificamente para o domínio ambiental e consequentes ações nas políticas públicas.

2. A TRANSDISCIPLINARIDADE DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO NO SISTEMA JURIDICO BRASILEIRO

O fenômeno do retrocesso também denominado como efeito *cliquet* referenciado pela atividade do alpinista que deve seguir no direcionamento para cima, sem a possibilidade de retroceder. Tal expressão foi usada na jurisprudência do Conselho Constitucional francês para fornecer proteção especial para certas liberdades, declarando inconstitucional a lei que, em vez de torná-los mais eficazes, restringe-os excessivamente. O pressuposto da proibição do retrocesso aponta todos os conceitos para os direitos constitucionais consagrados como os direitos fundamentais e sociais, no sentido de que, uma vez reconhecidos na ordem jurídica, esses direitos não podem ser suprimidos ou enfraquecidos, sob pena de inconstitucionalidade.

Esse postulado foi consagrado na Constituição Federal de 1988 com as chamadas cláusulas pétreas que impedem o próprio poder constituinte reformador de suprimir os direitos e garantias fundamentais, admitindo-se apenas ampliá-los. Assim os direitos constitucionais são conquistas inconversíveis, não podendo retroceder, devendo apenas avançar na tutela da dignidade da pessoa humana. A proibição do retrocesso constitui um poderoso limite jurídico da liberdade de conformação do legislador e uma obrigação de realização de uma política consentânea com os direitos (CANOTILHO, 1941). O núcleo essencial dos direitos deve ser a prevalência da consideração legal constitucionalmente garantida, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse cerne necessário.

O princípio da proibição do retrocesso, no caminho da transdisciplinaridade promove diálogo entre diversas áreas do conhecimento jurídico, no âmbito constitucional, penal e ambiental, civil, trabalhista. Como linhas do contraponto melódico musical, dentro das vias jurídicas de conhecimento, a proibição do retrocesso se garante na harmonia consonante de ganhos legais na consolidação da segurança jurídica brasileira.

No vislumar do direito penal, como todo princípio da vedação do retrocesso, tal elemento atua como mandamento de otimização, no sentido de garantir, o máximo possível, os

direitos eventualmente desrespeitados pela ação do poder punitivo estatal na promoção da justiça.

O princípio da proibição visa promover um diálogo entre diferentes áreas do conhecimento e seus dispositivos, garantindo a aplicabilidade normativa e eficácia do sistema jurídico brasileiro.

Dentro do direito do trabalho, o vislumbre de qualquer jurisprudência norteadora de direitos visa nunca retroceder em direitos fundamentais laborais.

Ainda na mesma vertente de análise de proibição de retrocessos em direitos fundamentais adquiridos, focando na segurança jurídica adquirida pela constância das normas definidoras constitucionais.

Dentro da Declaração Universal dos Direitos do Homem, obtém-se a finalidade de estabelecimento de direitos que pretendem favorecer o progresso social e instaurar melhores condições de vida, em todo o mundo.

Em face das medidas do poder público, o princípio da proibição de retrocesso social não pode suprimir ou mesmo restringir direitos fundamentais pétreos (SARLET, 2011)

Qualquer alteração normativa que conduz a uma regressão constitui um atentado direto à finalidade do instituto de proteção. A proteção de direitos instaura um panorama de evolução social, de desenvolvimento de soberania de um país, da concretude da democracia.

O Direito Ambiental apresenta um caráter finalista devido a contribuição realizada para a proteção de bens coletivos e reação a falência dos recursos naturais bem como a degradação ambiental (PRIEUR, 2011). Os fundamentos teóricos sobre um direito que implica em obrigação de resultados. Também se alicerça de expressões políticas como ética ambiental, onde o presidente francês Georges Pompidou discursou sobre a legalidade e moralidade acerca do meio ambiente, em 1970.

Com a consagração do meio ambiente como direito humano, obteve-se em nome da efetividade e da intangibilidade os necessários direitos fundamentais ativos com salvaguarda a não regressão de seus valores. (PRIEUR,2011)

A Constituição Federativa adjudicou ao poder público os deveres de tutela e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como atuação de todos os entes federados nas ações administrativas e de governança desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade.

A Constituição da República Federativa Brasileira ainda comporta vários dispositivos sobre o meio ambiente, valorizando a presença do instituto no sistema jurídico. A doutrina considera que os direitos ligados ao meio ambiente podem ser definidos como direitos

fundamentais alcançando materialidade e formalidade em si (LEME MACHADO, 2005 e 2011; FENSTERSEIFER, 2008, p.159 e s.).

Conforme a razoabilidade da dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente, se consagra a democracia participativa na governança ambiental, com distribuição de poderes e deveres comprometimento com os valores da democracia e do desenvolvimento sustentável e social.

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (MS 22.164, rel. min. Celso de Mello⁴, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.)

Em dezembro de 2021, o Plenário do STF, por unanimidade, declarou inconstitucional a Resolução 500/2020 do Conama. Seguindo o voto da ministra Rosa Weber, relatora das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 747, 748 e 749, a medida foi considerada um retrocesso na preservação ambiental.

A proteção ecológica, no entanto, é um limite constitucional material implícito à edição de medida provisória, ainda que não conste expressamente do elenco das limitações previstas no artigo 62, § 1º, da CF/1988, conforme assinalado na decisão do STF.

Alterações legislativas atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CF/1988)”. O STF enfatizou, ainda, que “a aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental (ADI 4.350/DF)”.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 de 31 março de 2022, com pedido de vários os partidos políticos para que a corte determinasse à União e aos órgãos e às entidades federais competentes que executassem, de maneira efetiva, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), pois havia uma omissão

⁴ MS 22.164 /95 <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691> acesso em 29/03/2024

executiva de direitos protetivos. A relatoria da ADPF760⁵ coube a Ministra Cármen Lúcia que afirmou que a atuação do Estado e dos cidadãos em relação ao meio ambiente deve ser pautada pelos princípios da dignidade, da ética, da solidariedade e da eficiência. Dessa maneira, não se pode usar ou abusar de bens que não promovam a preservação do meio ambiente. E que é preciso considerar que "somos todos integrantes da mesma família humana" e devemos conversar a natureza para as futuras gerações, declarou a magistrada. O Estado tem o dever de preservar o meio ambiente, não sendo aceita uma atuação ineficiente quanto a essa obrigação. (ADPF760, 31/03/2022)

Visando assegurar proteção ao meio ambiente, o princípio da vedação de retrocesso, deve ser aplicado como garantidor das conquistas ambientais e no dever de progressividade da proteção, seja pelos órgãos estatais ou pelos particulares.

Dentro do direito internacional o princípio da prevenção é declaradamente o caminho mais eficaz na produção de proteção a direitos ambientais.

A proteção do meio ambiente está inserida no contexto da agenda internacional Organização das Nações Unidas -ONU, desde 1992, que além de ter realizado diversas conferências internacionais sobre o assunto, mantém ainda constantes discussões sobre questões ambientais alertadas pelos fatos urgentes globais de alteração ambiental, como por exemplo a mudança climática.

No Pacto de São José da Costa Rica de 1969 que foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 678/1992⁶, reconheceu o compromisso dos Estados-partes em efetivar, progressivamente, os direitos que decorram das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura constantes na carta da Organização dos Estados Americanos. No contexto legal há o princípio da vedação do retrocesso pois impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão (BÜRING, 2015).

3. OS PRINCÍPIOS COMO MECANISMOS PROTETIVOS DE DIREITOS NO SISTEMA JURÍDICO E GOVERNANÇA AMBIENTAL

No fortalecimento de direitos já adquiridos e conquistados por toda a evolução dos seres humanos, os princípios atuam como atores principais para o estabelecimento e consolidação

⁵ ADPF 760 <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993> Acesso em 08/04/2024

⁶ Pacto de São José - < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm > acesso em 29/03/2024

finalística de todos os direitos alcançados, concretizando a integridade dos valores visando a plena segurança.

Nos debates a respeito de obrigações jurídicas, sobre validação de normas como modelos de utilização e o caminho da eficácia, considera-se que a aplicação dos princípios distingue à natureza da orientação que o padrão factual visa oferecer.

Por consoante, analisando os aspectos de princípios constitucionais como por exemplo, o da igualdade, no artigo 5º, ressalta que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Ainda como exemplo norteador de mecanismos protetivos, pode-se entender sobre a função do princípio da proteção integral, que visa proteger a criança e o adolescente, de maneira geral, garantindo-lhe assim, um desenvolvimento sadio e harmonioso, evitando a privação de direitos fundamentais, de que necessitem para esse crescimento, até a idade adulta, disposto no ECA.

O princípio do desenvolvimento sustentável incide sobre a exploração do meio ambiente de forma a conservá-lo e evitar o esgotamento dos recursos naturais, levando para as gerações futuras uma forma de desenvolvimento sustentável dessas riquezas naturais.

O princípio da precaução prevê que a falta de certeza científica não deve ser usada como razão para adiar medidas a tomar para a proteção da vida humana, da saúde e do ambiente. O princípio da precaução foi defendido pela primeira vez na década de 1970 sob o nome de *Vorsorgeprinzip*⁷, durante a discussão relacionada à legislação ambiental da Alemanha Ocidental (SANDS, 2018).

O princípio da proteção ambiental delinea sobre hipóteses de riscos de danos ao meio ambiente por meio de análises técnicas de relatórios e estudos prévios de impactos ambientais.

O princípio da vedação ao retrocesso social, resultante da conjugação dos objetivos fundamentais delineados na Constituição Federal de 1988, consolida-se como uma das ferramentas vitais para a proteção dos direitos fundamentais, sobretudo os direitos sociais, contra a sua supressão pelos poderes constituídos.

Na abrangência do entendimento sobre princípios, interpreta-se como instrumentos para análise das atividades dos poderes da República, regulando entendimento aplicável da tutela jurisdicional, orientando de forma íntegra a eficiência protetiva de direitos.

⁷ *Vorsorgeprinzip* - O princípio da precaução é um princípio moral e político que determina que se uma ação pode originar um dano irreversível público ou ambiental, na ausência de consenso científico irrefutável, o ônus da prova encontra-se do lado de quem pretende praticar o ato ou ação que pode vir a causar o dano. (SANDS,2018)

Os princípios são fundamentais na aplicação e desenvolvimento do direito ambiental sobre o papel dos princípios jurídicos ambientais nos casos de conflito entre a proteção ambiental e a proteção e promoção de outros bens jurídicos de hierarquia constitucional, em especial quando em causa direitos e garantias fundamentais (SARLET,2017, p.20).

A Declaração de Estocolmo de 1972, um aumento no empenho dos países em editarem normas de proteção ao meio ambiente. A proteção à natureza visa a tutelar o ser humano, já que o meio ambiente saudável é item essencial para que seja possível uma existência humana digna (arts. 1º, III, e 225, da Constituição Federal de 1988⁸). Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável tem se fundamentado em concepção antropocêntrica de garantia das necessidades humanas em detrimento da proteção ambiental. Em novo viés, insere-se o princípio de vedação ao retrocesso ambiental, como garantia de sua proteção e sustentabilidade.

O Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, tem enfrentado a temática da superveniência de normas menos protetivas, consolidando na esfera jurisprudencial os contornos do princípio da prevenção ambiental.

Conforme dimensões jurídicas analisadas sobre os direitos fundamentais à busca por justiça, pelo Ministro Luis Roberto Barroso (BARROSO, 2014), afirma tais direitos não estão subordinados a nenhum tipo de fatalidade histórica nem mesmo a vontade política daquelas minorias privilegiadas, dividindo ainda que a ideia de justiça em três dimensões: substantiva, institucional e processual. A dimensão substantiva está ligada àqueles direitos mínimos básicos que todos devem ter, já a dimensão institucional se relaciona com a democracia. Enunciado de forma simples, justiça significa o reconhecimento de direitos humanos básicos, a possibilidade de exigir o seu cumprimento perante órgãos estatais independentes e devido processo legal.

Historicamente, a partir da Declaração Universal de 1948, o direito internacional dos direitos humanos passou a adotar diversos mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos, pois essa declaração conferiu o valor pertinente a esse ramo do direito, permitindo um método de universalização mediante tratados e convenções, partindo do pressuposto de que alguns direitos devem ser respeitados por toda a humanidade. Tais direitos compõem o mínimo ético irreduzível onde todos os direitos da pessoa podem ser limitados, desde que respeitado o conteúdo mínimo de proteção.

Todos os direitos internacionais para terem efeito na ordem interna do país, devem ser internalizados normativamente, mediante a adesão a tratados e convenções internacionais que versam sobre direitos humanos, depois de votação nas duas casas legislativas são considerados

⁸ CRFB/1988 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 10/04/2024

Emendas à Constituição com elevado valor normativo, constituirão parte da carta magna, conforme disposição expressa no art. 5º, §3º, da Constituição Federal.

A governança ambiental surge pela complexidade de atuação pública com objetivos divididos, com transparência pública e privada e multiplicidade de formas de ação, intervenção e controle.

Na construção de melhores condições, a governança cresce sob novas definições para espaços institucionais, na transdisciplinaridade de relações e entre os setores público e privado. Dentre os conceitos para conexões em conselhos ou comitês de gestão, a governança caracteriza-se com conceito participativo e aberto, cumprindo papel de serviço à democracia e na referência elementar da proteção de direitos.

O modelo de governança ambiental tem uma linhagem de abordagem e discussão envolvendo todos os protagonistas executores públicos institucionais relacionados a programas aplicáveis de proteção ao meio ambiente com aplicação nas políticas setoriais visando a sustentabilidade socioambiental e sua proteção para futuras gerações.

A Organização das Nações Unidas-ONU, na pauta do meio ambiente propaga a ideia de promoção de boas práticas de governança ambiental, onde as regras devem ser conduzidas para aplicabilidade em políticas públicas e instituições que moldam a maneira que os humanos interagem com a natureza. Com a adequação de sistemas de gestão para governança que visam proteger o meio ambiente e os direitos humanos, esse direcionamento possibilita uma concreta direção aos dezessete (17) objetivos de desenvolvimento sustentável⁹, que apresentam ações para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil.

4. A INOVAÇÃO DE LEGISLAÇÕES RETROCEDENTES E ATUAÇÃO DISCRICIONÁRIA DO PODER PÚBLICO NA ANESTESIA DE MECANISMOS JURIDICOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

O princípio da prevenção é um caminho jurídico que passa pela discricionariedade e tomadas de decisões políticas, econômicas, jurídicas, científicas permeando ainda a associação a possíveis eventos futuros e danosos, atribuindo-lhes a qualidade de suas consequências.

⁹ 17 ODS – ONU - <https://www.unep.org/pt-br/explore-topics/environmental-governance/about-environmental-rights-and-governance> Acesso em 30/03/2024

O poder-dever dos atos do domínio público implica nos constantes avanços protetivos de direitos fundamentais, sem em nenhum momento, coexistir ações retrocedentes a direitos já consolidados e obtidos. A discricionariedade administrativa e legislativa, qual seja a forma de atuação do administrador público ou representante popular, este não se exime da obediência obrigatória à norma legal, posto que até mesmo quando proporcionada a possibilidade de escolha esta deve constar na lei para que não implique em arbitrariedade.

A discricionariedade do poder público, para alcançar grupos específicos de interesse e de poder, através de propostas de lei, tal como o projeto de lei n.364/2019, nesse caso específico, tendo como objetivo permitir o desmatamento e uso particular de 42 milhões de hectares de vários biomas com 50% do Pantanal (7,4 milhões de hectares), 32% dos Pampas (6,3 milhões de hectares) e 7% do Cerrado (13,9 milhões de hectares), de acordo com uma nota técnica e jurídica da SOS Mata Atlântica¹⁰. Da Amazônia, pode-se perder cerca de 15 milhões de hectares.

A intenção desse projeto de lei é possibilitar alteração no Código Florestal para considerar como ocupação antrópica as regiões de atividades agrícola e pecuária que já existiam antes de 22 de julho de 2008, caracterizando-se como áreas rurais consolidadas. Essas regiões devem estar situadas em formações de vegetação nativa predominantemente não florestais, caracterizando-se como ocupação antrópica consolidada por determinadas intervenções realizadas em área de preservação permanente (APP), sem necessária autorização do órgão competente. Tal a intervenção pode se enquadrar na figura da ocupação antrópica consolidada, onde legalmente não pode haver autuação, seja criminal ou administrativa, sendo uma espécie de anistia concedida pelo Poder Público.

O Código Florestal, permite que toda a vegetação nativa situada em um imóvel rural possa ser convertida ao uso alternativo do solo, desde que sejam mantidas e ou recuperadas as APPs, ao estabelecer uma regra ampla e genérica, que contrariando os princípios protetivos da hermenêutica jurídica, onde a lei especial deve sempre valer sobre a lei geral, o PL 364/19 provoca no sistema legalista brasileiro uma enorme insegurança jurídica.

Quando o direito obtém efeitos do simbolismo jurídico afetando os princípios protetivos e ferindo o amparo legal tornando-o ineficaz, há uma operação de anestesia jurídica (SENA, 2021), termo proposto para elucidar o silêncio do direito protetivo, como a expressão normativa anestesiada, tal qual a anestesia aplicada no corpo humano para findar com a dor ou não deixar

¹⁰ NOTA TÉCNICA SOS MATA ATLANTICA

https://sosma.org.br/documentos/Nota_Tecnica_Campos_de_Altitude.pdf Acesso em 07/04/2024.

ser sentida. Tal expressão constitui o anestesiar do direito e todo conflito acerca desse, delimitando seu âmbito de atuação, suprimindo o valor dos princípios geradores de direitos.

Ao referir-se em natureza de anestesia do valor jurídico, o mecanismo protetivo e direitos se fragiliza na atuação onde deveria protagonizar e consolidar fundamentalmente os direitos.

A ideia de anestesia jurídica, a linguagem jurídica como um elemento anestesiante, que não compreende atuação, se dá pela contraposição entre o significado estatal e o conflito social subjacente, ou seja, o valor dos fundamentos perde o sentido na sua aplicabilidade e efetividade.

5. O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE NO ACOMPANHAMENTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E APLICAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas definem-se como sendo ações, realizadas pelos governos, com o objetivo de assegurar o bem comum e melhores condições para uma vida digna (DIAS; MATOS, 2017).

A população tem o direito de obter determinados serviços por intermédio da atuação do governo, cabendo a este assegurar determinados direitos aos cidadãos, notadamente os direitos fundamentais sociais como saúde, educação, segurança pública, meio ambiente equilibrado.

As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidade aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.

É no próprio planejamento estatal que se dá a validação de políticas públicas, que deve ter por finalidade o atingimento do interesse público, como concretização da opção normatizada pelo legislador nas metas em planos de ação executiva, traçando observar os objetivos de igualdade e justiça social da República, que formam a base da ordem social constitucional.

O protagonismo da sociedade no acompanhamento de questões sobre proteção ambiental, eficácia da legislação existente e a sua aplicação em políticas públicas possibilitam diversas respostas legítimas para a concessão dos benefícios que tanto a coletividade almeja.

Esse acompanhamento cidadão, na observância da aplicação de políticas públicas ambientais pelos meios de divulgação das ações dos setores públicos devidamente expostos conforme a devida transparência pública,

Nessa observância necessária como uma escolta cidadã promove a conscientização ambiental, por meio da solidariedade entre gerações e a possibilidade de permanência da espécie humana no planeta. Mesmo com questões jurídico-políticas ambientais em dissonância

constitucional, no atravessamento de um árduo caminho a ser percorrido para consonância de aplicação de direitos fundamentais, a prática dessa vigilância popular pode conduzir a um caminho protetivo do contexto ambiental podendo evitar os riscos a própria dignidade da vida e o todo o meio ambiente.

Conforme estudo sobre processos de políticas públicas, existem quatro elementos tidos como essenciais para a sua configuração de política pública, sendo esses a ação, coordenação, processo e programa, sendo parâmetros objetivos que imprimem racionalidade à ação estatal (BUCCI, 2013). O estudo analítico que aborda políticas públicas prevê a necessária estrutura de coordenação da gestão pública por setores, programas e ações para congregar alianças com objetivo de sustentação como pilar para cada arranjo-jurídico institucional (BUCCI, 2013.)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios de proibição do retrocesso e de proteção ambiental estão como balizadores, oriundos da verdadeira protetividade com interesse de confrontar qualquer articulação que vise retirar a eficiência do direito ambiental.

O atual ordenamento jurídico brasileiro foi instaurado através de forte avanço da sociedade contemporânea e democrática onde a finalidade é a transformação e o desenvolvimento social.

O poder público tem o dever de agir para alcançar os objetivos e metas determinadas em normas constitucionais e infraconstitucionais, em matéria ambiental, não tendo o administrador público ou mesmo qualquer representante legislativo para ação sobre a discricionariedade do uso de medidas de proteção e preservação do meio ambiente.

Qualquer ato discricionário dos poderes executivos e legislativos implantam a sua obrigação do cumprimento de proteção da obrigação constitucional do dever de proteção. Nessa seara há uma responsabilidade pela sustentação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado impondo deveres políticos dirigidos aos gestores públicos.

A aplicabilidade dos princípios significa que os direitos, uma vez reconhecidos e consolidados na ordem jurídica, não podem retroagir de maneira nenhuma, sob pena de inconstitucionalidade.

A transdisciplinaridade dos direitos e suas áreas específicas sobre o princípio de retrocesso jurídico, transcreve sua importância e zelo com direitos preestabelecidos pela história e evolução da humanidade.

O mecanismo de proteção para o sistema de segurança jurídica serve para assegurar a estabilidade e a previsibilidade das relações jurídicas. Sua principal função é proteger os cidadãos contra mudanças bruscas e inesperadas na legislação ou na interpretação da lei pelos tribunais.

A pretensão de projetos de lei que visam alterar códigos de segurança e proteção ambiental, tal qual o projeto de lei n. 364/2019 apresentado nesse estudo, corrói a sustentação dos princípios basilares de direitos fundamentais ambientais.

A vontade política instrumentalizadora do direito, diante dos conflitos sociais referentes a desproteção dos direitos ambientais, acabam por promover uma anestesia da eficácia dos princípios dos direitos de prevenção e proteção ao meio ambiente.

É necessária e urgente uma vigilância cidadã protagonista, capaz de vetar e desautorizar a tentativa de silenciar, anestésiar ou retroceder direitos ambientais já consagrados.

Confere, dessa maneira, uma urgência de convencimento e entendimento para toda a sociedade de que a retrocessão de direitos é proibida e nunca deveria estar na pauta de formação de novos paradigmas normativos.

Cabe observância de não regressividade de direitos já consolidados em políticas públicas para preservação ambiental e controle para um equilíbrio ordenado de direitos fundamentais estabelecidos.

Qualquer alteração normativa que visa limitar ou decepar direitos rompe o processo de desenvolvimento de arranjos-jurídicos institucionais nas promoções de políticas públicas protetivas ambientais.

Todos os cidadãos devem atuar como protagonistas vigilantes para o combate de desmatamento e incursões ferindo normas já estabelecidas. A sociedade deve colaborar e atuar na necessária discussão de proteção de seus interesses socioambientais, alicerçados pelos estudos propostos na academia, das análises de políticas públicas que vem sendo executadas, fazendo-se presente no controle jurídica de legislação protetiva existente pelas ações de inconstitucionalidade, velando nesse caminho pelo meio ambiente equilibrado para toda a coletividade e para as gerações futuras.

REFERÊNCIAS

ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 143/144.

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação.** Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp->

BRASIL Supremo Tribunal Federal (STF). **Direito ambiental** [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – Brasília : STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. eBook (327 p.) – (Supremo contemporâneo) Acesso: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/DireitoAmbiental.pdf>>. Acesso em 30/03/2024

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª Ed. Portugal- Edições Almedina, 1941.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vidal. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra: Coimbra Editora, 1999. p. 131.

CERQUEIRA, G. A. et al. **A Crise Hídrica e suas Consequências. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado,** abril/2015 (Boletim Legislativo nº 27, de 2015). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 29/03/2024.

FACHIN, Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à água potável: direito fundamental de sexta dimensão.** 2. ed. Campinas, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

JOBIM, Marco Félix; TESSARI, Cláudio. O princípio da vedação ao retrocesso social e a denominada jurisprudência da crise: uma mudança de paradigma? **Revista de Direito Constitucional e Internacional** [Recurso Eletrônico]. São Paulo, n.125. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/41301>.

MILARÉ, Édis. **Direito do Meio Ambiente.** 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PRIEUR, Michel. De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de non régression en droit de l'environnement. In: OLIVEIRA, Carina Costa de; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha (Org.). **A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável: a governança dos atores públicos e privados.** Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, 2011, p. 249-272.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte, 2014.

SENA, Lucas. **Canetadas, chefia e anestesia jurídica: o direito sendo instrumentalizado para esconder conflitos sociais**. Ed Dialética, São Paulo, 2021.