



Enero 2016 - ISSN: 1988-7833

## PANORAMA DO RETROCESSO AMBIENTAL NOS PROJETOS DE LEI DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ - BRASIL

Douglas Antônio Garcia<sup>1</sup>  
Júlio César Garcia<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho objetiva demonstrar o panorama do retrocesso ambiental nos Projetos de Lei da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - Brasil, órgão responsável pela produção legislativa no âmbito estadual e observância dos princípios constitucionais. Na pesquisa foram considerados os casos propostos no intervalo de 2010-2014 de forma a caracterizar uma legislatura e estabelecidos requisitos de forma a filtrar os casos. Através da definição do princípio da proibição de retrocesso ambiental bem como análise dos Projetos de Lei face ao referido princípio, foram classificados os casos em retrocessos não proibidos e proibidos. Ainda, com auxílio da técnica de análise de conteúdo, foi possível identificar os casos, e constatar os que apresentavam indícios de retrocesso ambiental proibido. Sendo assim, ao final da presente pesquisa, é possível demonstrar que a Assembleia Legislativa do Estado não apresentou práticas recorrentes de retrocessos normativos em matéria ambiental.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental, Retrocesso Ambiental, Assembleia Legislativa, projeto de lei

**Abstract:** This paper aims to demonstrate the landscape of an environmental backwards step in the Law Project of the Paraná State Legislative Assembly - Brazil, organization responsible for law-making at the state level and observance of constitutional principles. In the research were considered the proposed cases in the period of 2010-2014, in order to characterize a legislature and established requirements to filter the cases. By the definition of the principle of prohibition of environmental retrogression, as well as the analysis of law projects with regard to that principle, the cases were classified into setbacks not prohibited and prohibited. Still, with the help from the content analysis technique, it was possible to identify the cases, and find those with prohibited environmental retrogression indications. Thus, at the end of this research, it can be demonstrated that the State Legislative Assembly did not present recurrent practices of normative setbacks in environmental matters.

**Key words:** Environmental Law, Environmental Retrogression, Legislative Assembly, bill

## INTRODUÇÃO

Com a evolução legislativa, aliada ao desenvolvimento social, cultural e político, somando-se aos avanços econômicos e científicos, se alcançou um patamar favorável a proteção ambiental, que culminou em um capítulo que passou a tratar exclusivamente do meio ambiente na Constituição Federal do Brasil de 1988.

Expressa assim, no Artigo 225 da Constituição de 1988, que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, demonstrada assim a intenção do constituinte propor como direito fundamental do cidadão o meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, bem este constitucionalmente protegido, e com imposição ao Poder Público e ao povo para que o protejam e mantenham para as gerações futuras.

Nesse sentido, referente à produção legislativa bem como a efetiva proteção em se tratando de matéria ambiental, ao se concentrar no Estado do Paraná, um dos Estados Federados brasileiros, cabe a

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. E-mail: garcia.douglass@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (2000) e mestrado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (2005). Professor de Direito Ambiental do curso de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Campus de Foz do Iguaçu - PR. Editor da Revista Direito à Sustentabilidade. E-mail: jcgconsultoria@gmail.com

Assembleia Legislativa paranaense a criação e edição de leis no âmbito estadual, sendo desta forma responsável por observar os preceitos constitucionais estabelecidos frente às referidas inovações ou modificações.

Em razão disso, existe a possibilidade deste órgão legislativo estadual incorrer em retrocessos normativos quando do desenvolvimento de sua atividade típica.

Embora algumas espécies de retrocessos representem limitação ou anulação de lei anterior, são aceitos, ao passo que considerando o interesse público geral, tal modificação acarretará em um benefício maior se comparada à manutenção de tal legislação. Contudo, existem retrocessos inaceitáveis que inclusive são contrários a Constituição Federal, definidos como proibidos, configurado quando tais modificações contrariam preceitos constitucionais e incidem em prejuízo real e irreparável aos cidadãos.

Assim, nesse estudo se buscará realizar tal análise, de forma regionalizada, delimitando-se ao Estado do Paraná. Para tanto, num primeiro momento fazer-se-á o levantamento da produção legislativa, especificamente em relação aos projetos e legislações já aprovadas relacionados ao tema meio ambiente, oriundos da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em se tratando de matéria ambiental.

Além disso o presente estudo justifica-se também ao auxiliar na definição do retrocesso em si, bem como evitar que uma lei com traços de retrocesso, hoje presente no Estado do Paraná, siga plenamente e futuramente influencie negativamente a produção legislativa nacional ou sirva de fomento a novas legislações estaduais.

A pesquisa possibilita ainda, através de uma análise dos últimos cinco anos, traçar um panorama geral das normas relacionadas ao meio ambiente, oriundas da Assembleia paranaense, para que se verifique se existem indícios de retrocesso que violem o referido princípio da proibição de retrocesso normativo ambiental no Estado do Paraná.

Após o levantamento legislativo do Estado do Paraná no que diz respeito à matéria ambiental, bem como pela definição e caracterização do princípio da proibição de retrocesso, se buscará delimitar casos emanados da Assembleia Legislativa paranaense, para que a partir de critérios pré-definidos, seja possível demonstrar um panorama geral a respeito da ocorrência ou não de tais casos no período temporal de uma legislatura (2010-2014).

Sendo para tanto aplicada a metodologia de análise de conteúdo nas etapas subdivididas em: pré-análise, exploração do material, e por fim o tratamento dos resultados e a interpretação destes.

Denotando-se desta forma, a observação de tal princípio na produção legislativa paranaense no que tange a seara ambiental, e que neste intervalo de tempo, caracterizado por uma legislatura completa, não foram identificados casos significativos de retrocesso no Estado do Paraná.

## **DIREITO AMBIENTAL PARANAENSE**

O Estado do Paraná, ao tratar de direito ambiental, seguiu os rumos estabelecidos pela Constituição Federal, figurando como uma das características herdadas da Lei Maior, o fato de possuir um capítulo exclusivamente dedicado ao Meio Ambiente na Constituição do Estado do Paraná de 1989, bem como artigos esparsos presentes na referida Constituição.

Abordagem semelhante em relação a temática ambiental, se observa na legislação ordinária especificamente voltada ao meio ambiente, oriunda da Assembleia Legislativa Estadual, no que compete a esta legislar. Em consequência a isso, são apresentando ao arcabouço legal, novos Projetos de Lei e legislações, dentre as quais algumas assumem maior importância em detrimento de outras, principalmente ao se observar a matéria especificamente tratada na seara ambiental, e as consequências a que tais diplomas submeterão o Estado Paranaense, sob a ótica da proibição de retrocesso em matéria ambiental.

Conforme ensina da Silva (2009, p.71), tais leis que integram a legislação estadual, desde a Constituição Estadual até as leis ordinárias, são frutos da repartição de competências entre a União e os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal caracterizando o Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território.

Nesse contexto, importa frisar no que tange a repartição de competências, tanto administrativa quanto a legislativa, a presença do princípio da predominância do interesse. Deste modo, compete à União as matérias de interesse predominantemente geral, aos Estados cabem as matérias de interesse regional, enquanto aos Municípios competem os assuntos onde predomina o interesse local. Já em relação ao

Distrito Federal, este acumula competência em relação as matérias de interesse regional e local. Expresso desta forma, o critério utilizado pelo Constituinte de 1988 para fixar a repartição de competências no Estado Federal brasileiro (MORAES, 2004, p.290).

Assim, observa-se a complexidade no sistema estatal, onde os Entes Federados, como é o caso do Estado do Paraná, exercem certa discricionariedade em sua atuação legislativa, embora norteados por princípios gerais, normalmente constitucionalmente estabelecidos.

### **1.1 A competência estadual em matéria ambiental**

A competência dos Estados-Membros da Federação para atuar em matéria ambiental está prevista nos artigos 23 e 24 da Lei Fundamental da República. No artigo 23, se apresenta a competência administrativa, que se trata da atribuição que o Poder Executivo tem de proteger o meio ambiente. Já em relação ao artigo 24, este afirma uma competência legislativa, como a atribuição que o Poder Legislativo possui para legislar a respeito de temas ligados ao meio ambiente (FIORILLO, 2003, p. 61-63).

No que diz respeito às divisões de competência, Farias (1999, p. 370) destaca que o modelo federativo vai ao encontro da ideia de proteção ambiental, encaixando-se como uma luva, pois tal modelo garante que a proteção do meio ambiente possa ocorrer de acordo com as peculiaridades de cada entidade federativa, bem como possibilita que existam normas de proteção gerais dirigidas ao sistema como um todo.

Nesse sentido, conforme o caput do Artigo 23, este se refere a competência administrativa comum, onde se objetivou a atuação conjunta na área da legislação ambiental para os entes, de forma que o exercício de uma não incidisse na exclusão de outro. Ainda, o parágrafo único do referido Artigo, disciplinou que a lei complementar deve fixar normas para a cooperação entre União e o Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de garantir uma atuação de forma equilibrada favorecendo a todos em nível nacional.

De modo que, em 8 de dezembro de 2011, foi editada a Lei Complementar nº 140. A referida legislação realçou a intenção do legislador favorecer a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum referentes à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (CARVALHO, 2014, s/p).

Ainda em relação ao Artigo 23, no que tange a competência executiva, há que se frisar a presença do poder de polícia, definido de forma expressa pelo Artigo 78 do Código Tributário Nacional como sendo:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Assim, conforme explana Derani (2008, p.254) o exercício do Poder Público manifesta-se, sobretudo, na participação nas atividades sociais, resguardando-as do interesse individual. Na posição de Poder Público, o Estado não possui apenas a finalidade de assegurar a liberdade individual e a proteção da propriedade privada, mas, proporcionar ao cidadão um patamar de vida que isoladamente ele jamais obteria. A prática deste poder impõe-se como um dever do Estado, carregando assim a característica de um dever que se reveste em poder.

Ainda, ao se referir em poder de polícia, não é possível tratar de forma independente, haja vista que este divide-se entre o Legislativo e Executivo, tendo como princípio norteador o da legalidade, que impede assim a Administração de impor obrigações ou proibições sem lei que as preveja, limitando desta forma a atuação.

De outro lado, figura a competência legislativa, presente no Artigo 24. Os Estados-membros, apresentam competências legislativa de três formas, sendo elas a competência remanescente ou reservada, a delegada pela União e a concorrente-suplementar.

A competência reservada ou remanescente está prevista no artigo 25, §1º, da Constituição Federal. Em tese, a competência em que não houver vedação pela Constituição Federal, está reservada aos Estados. Isso significa que, a competência que não for direcionada a outro ente, somado ao fato de

inexistência de vedação legal, de forma remanescente como a nomenclatura já propõe, caberá ao Estado legislar (LENZA, 2010, p.363).

Ademais, referente ao Artigo 24 da Constituição Federal, para atender às peculiaridades próprias, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, desde que não exista “lei federal sobre normas gerais” (art. 24, p. 3º). Essa competência chamada “plena”, todavia tal característica apresenta limitação em dois sentidos, sendo qualitativo e temporal, ao passo que a norma estadual não pode exorbitar a peculiaridade e o interesse do próprio Estado, além de ter que ajustar-se ao disposto na norma federal superveniente, conforme ensina Machado (2013, p.145).

Por fim, como terceira espécie de competência legislativa, figura a concorrente entre União e Estados e Distrito Federal merece ser observada com mais atenção, devendo ser discutida em um primeiro momento a questão da competência da União para editar normas gerais e em um segundo momento a questão da competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal. Em tese, as normas gerais são aquelas diretrizes essenciais que deverão ser suplementadas ou especificadas pela legislação estadual ou distrital, e, caso desçam a detalhes, elas deverão ser consideradas inconstitucionais por invadirem a competência dos Estados e do Distrito Federal (FERREIRA, 1990, p. 96).

Ainda, corroborando tal entendimento, Antunes (2009, p. 88) ressalta que sendo observadas as normas gerais federais, os Estados podem estabelecer suas próprias normas de proteção ao bem ambiental, produzindo sistemas de proteção do meio ambiente no âmbito Estadual. Salienta ainda que tal possibilidade é de grande valia em se tratando de tutela ambiental, vez que a proximidade entre o bem objeto de tutela e a agência de controle ambiental é amplamente promissora, além de proporcionar maior efetividade na proteção almejada.

Em consonância ao exposto, Bratz (2011, p. 251-275) explica que ao observar a estrutura jurídica, verifica-se que as competências para defesa do meio ambiente restaram distribuídas pela Constituição à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, seja na atribuição de fazer ou executar no que tange ao aspecto material, como no efetivo poder de legislar, demonstrado o aspecto formal.

Sendo observado na medida em que todos os entes federativos receberam competências legislativas e executivas em assuntos atinentes ao meio ambiente, a importância reconhecida pelo legislador ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **1.2 Meio Ambiente na Constituição Estadual Paranaense**

O meio ambiente, quando da promulgação da Constituição Estadual Paranaense de 1989, fora contemplado, refletindo o que um ano antes, havia sido estabelecido pela Carta Magna, onde dentre alguns aspectos passou a exibir um capítulo especificamente destinado ao tema, no título VI, o qual trata da Ordem Social, no capítulo V, artigos 207 ao 209, bem como em diversos artigos que tratam de competências estaduais e municipais, observou a defesa do meio ambiente, assinalando como fator imprescindível a qualidade de vida do povo paranaense.

Desta forma, o constituinte estadual fortaleceu mecanismos já presentes na Constituição Federal, bem como ressaltou o que já havia sido definido quanto à competência legislativa do Estado, quando ao enunciar em seu artigo 12, inciso VI e VII, destacou a competência comum com a União e os Municípios, ressaltando os deveres de proteção ao meio ambiente e preservação da fauna e flora.

Ainda em relação à competência, no artigo 13, incisos VI e VIII, expressou que concorrentemente com a União, teria competência para legislar sobre fauna, flora, defesa do meio ambiente e controle da poluição, bem como responsabilidade por dano ambiental.

Concomitantemente aos artigos relacionados à competência legislativa estadual, a Constituição do Estado do Paraná objetivou tratar em seu texto do tema meio ambiente também de forma material, onde passou a expor tópicos referentes a mecanismos auxiliares referentes a políticas públicas estaduais, bem como impôs ao Ministério Público para que atuasse em determinados assuntos referentes a proteção do meio ambiente e em especial em seu artigo primeiro, inciso IV, estipulou como objetivo a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida.

Além destes artigos, dedicou um capítulo exclusivamente ao meio ambiente, contemplando os artigos 207 ao 209, onde passou a expressar as prioridades em relação a proteção do meio ambiente, descrito em trechos como: “Art 207, X - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”, “XIV - proteger a fauna, em especial as espécies raras e ameaçadas de extinção, vedadas as práticas que coloquem em risco a sua função ecológica ou submetam os animais à crueldade” e “XIX - declarar, como área de preservação permanente,

o remanescente das matas ciliares dos mananciais de bacias hidrográficas que abasteçam os centros urbanos”.

Denotando assim, implicitamente, o que já se observava na Constituição Federal, que seria o dever de proteção em face ao meio ambiente, bem como avanços, aumentando-se a proteção e nunca limitando ou restringindo.

### **1.3 Principais leis ambientais paranaenses**

Com relação à legislação ordinária e decretos, o Estado do Paraná também apresenta vasta legislação, ora definindo situações pontuais, que se consideradas como um conjunto formam verdadeiras estruturas de proteção ambiental, bem como outras que por si só demonstram força e possuem a característica de abranger o diploma jurídico como um todo, e com a norma expressa, influenciar diretamente nos reflexos legislativos na seara ambiental.

Como vértice de tais leis, como já tratado, encontra-se a Constituição Estadual. No entanto, anteriormente a tal norma, é possível observar o estabelecimento de legislações no intuito de prover a tutela ambiental pelo Estado Paranaense, há certo tempo, como é o caso do Decreto 5.316, de 17 de abril de 1974, que aprovou o Regulamento da Lei Complementar nº 6513, de 18 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a proteção dos recursos hídricos contra agentes poluidores, demonstrando-se uma legislação amplamente benéfica, criada há mais de quarenta anos, em que merece destaque a classificação da água, com base em critérios de uso, quais seriam abastecimento, irrigação, entre outros. E conforme fosse a destinação de tal recurso, maior seria o controle sobre ele, no sentido de evitar a contaminação, sendo inclusive já previsto por tal disposição legal sanções àqueles que não cumprissem com o estabelecido.

No ano de 1992, dando continuidade na proposta iniciada no âmbito federal a partir do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, criado pela Lei 6.938 de 1981 e regulamentado pelo Decreto 99274 de 1990, que propunha uma maneira transversal e integrada para garantir que as ações ambientais se comunicassem e se complementassem (LIMA, 2011, p. 121-132), o Estado do Paraná passou a se estruturar com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA-PR e do Instituto Ambiental do Paraná – IAP.

Nesse contexto a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, adquiriu o caráter de órgão central no Estado, tendo como atribuição formular e coordenar a política estadual de meio ambiente, bem como articular as políticas de gestão de recursos naturais em nível local.

No que tange ao suporte necessário às ações propostas tanto em nível Estadual, quando em nível Federal operacionalizadas pelo Estado, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, tornou-se responsável como órgão técnico executivo, com atribuição de executar a política ambiental, monitorar a qualidade do meio ambiente, realizar educação ambiental e atuar na parte de pesquisa.

Mais tarde em 1995, surge outro expoente na legislação ambiental Paranaense, a criação da Lei Florestal do Estado do Paraná, sob o número 11.054 de 11 de janeiro de 1995, que veio a salvaguardar a floresta remanescente, estabelecendo definições, formas de proteção, de educação ambiental bem como estipulando critérios para o manejo sustentável.

Em 1999, emergia na legislação Paranaense, a Lei 12.493 que passou a tratar da destinação de resíduos sólidos visando controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais, tendo o Decreto Estadual 6.674, de 2002, aprovado o regulamento da presente lei. A preocupação em relação a resíduos, de certa forma já restava demonstrada há duas décadas, onde mais especificamente a preocupação se direcionava a manutenção dos recursos hídricos, sendo também em 1999, instituída a Política Estadual de Recursos Hídricos, vindo a solidificar a legislação Paranaense, no que tange às águas e a manutenção deste recurso.

Já no ano 2000, observou-se a continuação da estruturação do sistema de proteção ambiental do Estado, quando foi instituído o FEMA – Fundo Estadual do Meio Ambiente através da Lei Estadual 12.945 de 2000, que passou ter a finalidade de concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projeto que objetivem o controle, a preservação, a conservação ou então a recuperação do meio ambiente.

Dois anos mais tarde, em 2002, o Paraná editou a Lei 13.448, que dispôs sobre a Auditoria Ambiental Compulsória, que se tratava da realização de avaliações e estudos destinados a verificar as Normas Legais Ambientais em vigor e a sua observância por parte dos destinatários desta, ainda, verificar os níveis de poluição ou degradação ambiental provocados por atividades de pessoas físicas ou jurídicas, além disso, analisar os mecanismos de controle de poluição, bem como avaliar medidas que objetivam a

proteção do meio ambiente, da saúde humana e que minimizem impactos e favoreçam a recuperação do bem ambiental.

Assim, o Estado do Paraná figurava como pioneiro na criação e regulamentação deste instrumento, de modo a suplementar a legislação, com um mecanismo que não era previsto expressamente no Artigo 9º da Lei Federal 6.938/81, que se refere aos instrumentos da política nacional do meio ambiente, e que deste modo passou a integrar o sistema de gestão ambiental no Estado.

Posteriormente, em 2009, criou-se o Instituto das Águas do Paraná, com a Lei 16.242 de 2009, configurando um órgão executivo gestor do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGRH/PR, tendo por finalidade oferecer, em sua esfera de competências, suporte institucional e técnico à efetivação dos instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH/PR instituída pela Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999, observando seus fundamentos, objetivos e diretrizes gerais de ação.

Merece ainda destaque o Decreto 8.680, datado de 2013 que veio a atualizar as formas de controle por parte dos órgãos competentes em termos de manutenção bem como recuperação de áreas degradadas, fazendo com que se favoreça a aplicação de normas que preveem requisitos para que as propriedades encontrem-se em situação legal, cumprindo o que se exige pela legislação, com ênfase no que tange a reserva legal.

Sendo essas as principais normas de tutela ambiental no Estado do Paraná, observa-se que a partir dos anos, o próprio histórico de produção legislativa do Estado tem demonstrado avanços na seara ambiental, como se verifica há aproximadamente quarenta anos quando se editou uma das primeiras leis referentes ao tema, bem como com o passar dos anos, que se buscou estruturar tanto na faceta material da legislação ambiental, bem como formal, quando se busca criar formas e mecanismos de se efetivar o que a lei prevê. Assim, não sendo deste modo imaginável legislações que venham na contramão desta evolução.

## **A PROIBIÇÃO DE RETROCESSO NORMATIVO NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO**

No Brasil, foi possível observar a evolução legislativa no que tange a tutela ambiental, assim como foi no Estado do Paraná, conforme exposto acima. Em razão disso, questiona-se a vulnerabilidade ou efetividade da legislação ambiental pioneira, bem como a que passou a ser desenvolvida, para que se criassem normas que efetivamente garantiriam o equilíbrio ambiental.

No entanto com a evolução, se afirmou uma busca por direitos e ampliação de garantias, principalmente as inerentes a proteção dos direitos fundamentais, sendo que em relação ao direito ambiental, emergiu a proibição de retrocesso ambiental, de modo que as conquistas obtidas nesta área fossem concretizadas e expandidas, não se admitindo limitações ou reduções, por parte do legislador ou da administração pública (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p.196-197).

Ainda, conforme explicam De Lima e Garcia (2014, s/p), o Direito Ambiental brasileiro seguiu a tendência mundial e estabeleceu marcos legais avançados, especialmente a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81) e do capítulo sobre Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988.

Ainda, Barroso (2001, p.158) complementa ao ressaltar a característica do tema quanto ao seu caráter implícito no ordenamento jurídico. Conforme o autor o princípio da vedação ao retrocesso “não é expresso, mas decorrente do sistema jurídico constitucional, entende-se que se uma lei ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”, destacando assim as diversas facetas do referido princípio, o qual passou a ser tratado como um dos pilares do direito ambiental, mesmo se apresentando de forma não expressa.

### **1.4 Definição de retrocesso normativo e a sua classificação**

A questão referente à definição e caracterização do retrocesso, assim como a efetiva presença deste princípio em especial na seara jurídica ambiental, ainda é incipiente na doutrina.

No entanto, Benjamin (2012, p.59) defende e trata como contrariedade ao senso comum bem como ao interesse público em especial sob a ótica constitucional, admitir a possibilidade de recuo legislativo, quando, para diversos ecossistemas passíveis de extinção quando já não extintos, o mínimo que deveria ser preservado fora atingido, e por vezes gerando efeitos irreversíveis.

O retrocesso em matéria ambiental acaba sendo um assunto que necessariamente deve ser observado, como bem ensina o professor Prieur (2012, p.18):

“A mudança da regra que conduz a uma regressão constitui um atentado direto à finalidade do texto inicial. O retrocesso em matéria ambiental não é imaginável. Não se pode considerar uma lei que, brutalmente, revogue normas antipoluição ou normas sobre a proteção da natureza; ou, ainda, que suprima, sem justificativa, áreas ambientalmente protegidas.”.

Nesta mesma linha Sarlet e Fensterseifer (2012, p.57) explicam e vão além, ao tratar que dentre qualquer retrocesso em face de direitos fundamentais que tenham se concretizado infra constitucionalmente, não há como esquivar que no direito ambiental em si, não se objetiva apenas proibir o retrocesso mas que há também um dever inerente de progressão, avançando em prol de melhorias que efetivem um meio ambiente equilibrado.

Ainda, de acordo com Milaré (2013, p.277):

“A proibição do retrocesso em matéria ambiental vem exatamente no sentido de garantir que no avançar do tempo, e da edição de novas normas e sua aplicabilidade, se mantenha ou avance também a proteção do meio ambiente, não se admitindo sua flexibilização e, jamais, sua redução.”.

Por conseguinte, Benjamin (2012, s/p) aprofunda a explanação e estabelece maneiras de violar o referido princípio, trata como umas das formas “a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida”, ou então como refere o autor “enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental”, sendo a primeira forma caracterizada como retrocesso material, e a segunda como formal.

Auxilia ainda na definição bem como ao estabelecer critérios para classificação do retrocesso, a lição de Silva (2010, s/p), que ensina sub regras de proporcionalidade as quais estabelecem relação com o objetivo do presente estudo, em adequar os casos classificando estes.

Primeiramente o autor apresenta o que denomina de “pressuposto”, onde se questiona a existência ou não de restrição ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado ao ser proposto determinado projeto de lei.

Em seguida apresenta o critério da “adequação”, onde o que se pergunta é se a medida adotada, ou no presente estudo a proposta sugerida, seria adequada para incentivar a realização de determinado objetivo, em especial este conceito sugere o fato de uma lei supostamente no intuito de avançar acaba por retroceder.

Posteriormente surge o conceito de “necessidade”, onde se enquadraria a lei com indícios de retrocesso, e a sua imprescindibilidade, ou então sua banalidade como poderíamos interpretá-la caso demonstrasse um retrocesso, e pudesse ser facilmente substituída por outra legislação ou proposta de forma menos agressiva ao bem ambiental.

Por fim, ainda há a característica de “proporcionalidade em sentido estrito”, o que se busca é a hipótese de determinado direito fundamental afetado, se considerado na totalidade de tais direitos e na harmonização destes, seria suficiente para manter determinado retrocesso por exemplo.

Ademais, de maneira a complementar a forma de classificação, tem por base o que tange ao comprometimento do núcleo essencial de algum direito, decorrido de um retrocesso, a doutrina diferencia o retrocesso normativo ambiental em não proibido e proibido, denotando a relatividade do referido instituto.

Nesse sentido, Molinaro (2007, p.80) define que, tal princípio não é absoluto, direcionando-se a parte considerada como núcleo essencial do direito fundamental, conforme expressa o autor, “a fronteira que o legislador não pode ultrapassar, delimitando o espaço que não pode ser invadida por uma lei, sob o risco de ser declarada inconstitucional”, explanando o retrocesso proibido, melhor detalhado no item 3.3.

Demonstrado assim a característica comum do retrocesso, como qualquer alteração que, seja inovando ou alterando uma legislação, implica em reduzir a proteção jurídica existente. Muito embora a alteração dentro dos limites constitucionais se julgue possível ao se considerar outros fatores, há que se atentar ao retrocesso que extrapole os limites, o denominado proibido, em especial pelo potencial dano que possa causar ao meio ambiente, ameaçando o equilíbrio ecológico.

## **1.5 Fundamentos legais da proibição de retrocesso ambiental**

Como maior responsável pelo surgimento e influente na fundamentação da proibição de retrocesso ambiental, se destaca o princípio da proibição de retrocesso, anteriormente criado como forma de defesa dos direitos fundamentais, ao passo que estes evoluíram e tornaram-se objeto de tratados e convenções, passando a figurar nas Constituições dos países.

Fato este que auxiliou na manutenção de direitos e garantias fundamentais, na medida em que restringe ao legislador e ao administrador, que no exercício de suas atribuições, acabem por restringir ou suprimir direitos, piorando uma situação jurídica já estabelecida (SARLET, 2011, p.121-206).

Evidenciados assim fortes laços com o princípio da dignidade da pessoa humana, tendo esse, como requisito essencial, um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal asserção se propaga ao direito ambiental (SARLET, 2011, p.121-206).

Embora não apresentado como princípio expresso no ordenamento jurídico brasileiro, é nítido estabelecimento do princípio do não retrocesso de forma implícita. Basta observar legislações, desde a Lei Maior, até normas infraconstitucionais, bem como a doutrina e jurisprudência, para que se perceba o que se objetiva ao tratar do bem ambiental, que se trata de permanente evolução, melhorias e avanços, tanto em se tratando de direito material bem como formal, não sendo suficiente a manutenção sob um patamar que se julgue correspondente a interesses diversos (BENJAMIM, 2012, s/p).

Desta forma demonstrada claramente a intenção do não retornar a um ponto antes vivenciado de proteção menor e ao mesmo tempo o objetivo em evoluir, a partir do momento que não se congela a norma vigente, no entanto ao modifica-la, que se apresente um aperfeiçoamento no que tange a evolução da tutela ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p.201-202).

O comando emanado de tal princípio, vem a subsidiar a obrigação do poder público em proteger este bem de uso comum do povo, sendo abrangente a todas esferas que elencam o Estado, em sua característica tripartite do poder, caracterizada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O princípio visa a limitar a discricionariedade dos poderes, vinculando estes, na tomada de decisões, a não ferir a proteção normativa já alcançada, além de buscar pela conformidade e evolução do amparo normativo existente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, s/p).

Como expoente de tal acepção, se apresenta o Art. 225 da CF que atribui “defender” e “preservar” o meio ambiente ao poder público, além da competência para delimitar áreas especialmente protegidas, em contrapartida vedando a utilização comprometedoras destas, e que caso uma lei venha hipoteticamente permitir a supressão de tais territórios essa se enquadraria como exemplo de retrocesso ambiental (MOLINARO, 2007, s/p).

Nesse sentido, se observa que embora a fundamentação não se apresente de forma expressa, seu caráter implícito é amplo e difundido pela doutrina, tendo sido usado inclusive o dispositivo constitucional que aborda especificamente o meio ambiente, como base ao referido princípio.

## **1.6 Caracterização do retrocesso ambiental proibido**

Doutrinariamente, observa-se na discussão do princípio da proibição de retrocesso, que este se aprofunda em uma ideia de relatividade, não obstando sua validade, porém ao ser considerando em relação as legislações propostas, há que se traçar um limiar que o defina quando este se caracteriza como proibido, inadmissível.

A proibição de retrocesso se concretiza a partir da ideia de proteção dos direitos fundamentais, e primordialmente no que diz respeito ao seu núcleo essencial, imutável, onde não se admite a hipótese de limitação ou restrição do que já se encontra admitido, ensinando que a tutela e o exercício efetivo de tais direitos só são possíveis onde esteja assegurado um nível mínimo de segurança jurídica e previsibilidade do próprio ordenamento jurídico objetivo, bem como dos direitos subjetivos dos cidadãos. E que a violação que venha a atingir o núcleo essencial de determinado direito fundamental, resultaria na inconstitucionalidade da medida legislativa ou administrativa em questão (SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, s/p).

Tal princípio, também expresso como vedação da retrogradação, não é absoluto, dirige-se apenas a porção do que se considera como “núcleo duro” como define D’Ávila Lopes (2001, p.188), caracterizado como mínimo ou essencial, do direito fundamental, vale dizer, a “fronteira que o legislador não pode ultrapassar, delimitando o espaço que não pode ser invadido por uma lei sob o risco de ser declarada inconstitucional”, limitação espacial demarcada e que caso venha a ser violada, fica caracterizada como afronta a Constituição.



Observa-se que em tal discussão, embora a doutrina entenda pela existência de tal princípio, fica nítido um limite máximo onde caso o retrocesso prosperar, ele não poderá seguir. De modo que as consequências que gerar tomarão rumos desastrosos, muito embora se pese hipotético interesse público. Em especial sob o ponto de vista material que afetaria de forma dura a legislação, bem como do ponto de vista formal, que estaria muito provavelmente ferindo a legislação constitucional, caracterizando-se como inconstitucional.

Ao tratar do retrocesso proibido, Canotilho (2003, s/p) explica que se daria em razão da proteção do núcleo essencial, denominado pelo autor como princípio da salvaguarda do núcleo essencial, substanciado a partir da existência de um mínimo necessário de direitos, liberdades e garantias que não podem em nenhuma hipótese serem violados. Até mesmo quando o legislador possui autorização constitucional para editar normas restritivas, ele necessariamente deve observar e salvaguardar o referido núcleo, e que em hipótese de não atender o referido dever, estaria ocorrendo o retrocesso proibido.

Ainda, em relação a jurisprudência, o referido princípio já foi reconhecido e expressado. Segundo dados de uma pesquisa que integrou uma publicação (DE LAMARE, 2014, p. 212-225), realizada em fevereiro de 2014 no Supremo Tribunal Federal ("STF") e no Superior Tribunal de Justiça ("STJ"), ainda é pouco aparente a aplicação do princípio do não retrocesso na jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros. Sendo que no Superior Tribunal Federal não se localizou qualquer julgado que aplicasse expressamente o instituto e no Superior Tribunal de Justiça, de outro modo fora encontrado um acórdão que envolveu o tema que tratava-se do Recurso Especial nº 302.906 julgado em 26.08.2010, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, o qual segue a ementa:

**Ementa:** Processual Civil, Administrativo, Ambiental e Urbanístico. Loteamento City Lapa. Ação Civil Pública. Ação de nunciação de obra nova. Restrições urbanístico-ambientais convencionais estabelecidas pelo loteador. Estipulação contratual em favor de terceiro, de natureza propter rem. Descumprimento. Prédio de nove andares, em área onde só se admitem residências uni familiares. Pedido de demolição. Vício de legalidade e de legitimidade do alvará. Ius variandi atribuído ao município. Incidência do princípio da não-regressão (ou da proibição de retrocesso) urbanístico-ambiental. Violação ao art. 26, VII, da Lei 6.766/79 (Lei Lehmann), ao art. 572 do Código Civil de 1916 (art. 1.299 do Código Civil de 2002) e à Legislação Municipal. Art. 334, I, do Código de Processo Civil. Voto-Mérito. [...] 11. O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes. [...] 19. Recurso Especial não provido. (Superior Tribunal de Justiça – Segunda Turma/ REsp 302.906/SP/ Relator: Ministro Herman Benjamin/ Julgado em 26.08.2010/ Publicado no DJe em 01.12.2010).

Ainda, outro estudo (AVILA, 2014) remete a um julgado diverso, além de apresentar o acórdão exposto acima. Indica que do mesmo modo o Superior Tribunal de Justiça reconheceu, de forma expressa, a proibição de retrocesso como princípio geral do Direito Ambiental, por intermédio do REsp 418.526/SP, de Relatoria do Min. Teori Albino Zavascki, publicado no DJe de 13.10.2010, conforme expõe o seguinte trecho:

"É preciso considerar, ainda, que as "as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente" (Lei 6.938/81, art. 5º, parágrafo único), Política essa que deve observar, dentre outros objetivos, a "preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida" (art. 4º, VI), bem como os princípios gerais típicos da tutela ambiental, como o da precaução, do poluidor-pagador e da não-regressão. [...]".

Deste modo, reconhecido por parte da doutrina bem como da jurisprudência, embora ainda se apresente de forma pouco expressiva e não seja consolidado, o referido princípio do não retrocesso tem

sua existência afirmada e reconhecida, não podendo ser desconsiderado, em especial no que tange aos retrocesso que envolvam o comprometimento do mínimo necessário a manutenção do bem ambiental.

## **PANORAMA DE RETROCESSO AMBIENTAL NOS PROJETOS DE LEIS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARANAENSE**

Através do levantamento teórico bem como com a pesquisa realizada no site da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, se realizou um amplo levantamento dos casos de projetos de leis apresentados pelos deputados estaduais, no intervalo da legislatura compreendido entre os anos de 2010 até 2014, compreendidas nas subdivisões de “ecologia e meio ambiente”, “indústria e comércio” e “agricultura”.

Com a base teórica e critérios objetivos somados ao levantamento realizado buscou-se determinar o que seria caracterizado como retrocesso ambiental, as vistas do princípio do não retrocesso, bem como estabelecer através de pressupostos teóricos e lógicos para que se limitassem os casos de avanços, identificados como maioria na pesquisa realizada.

Estabelecidos métodos de identificação, a forma que seriam buscados e avaliados os casos, e quais seriam relevantes na referida pesquisa, bem como se daria a construção da explanação de tal estudo. Ainda, demonstrar a identificação e classificação geral dos casos importantes ao presente trabalho, de forma que apresentados estes, também seja possível classificá-lo através de critérios teóricos e lógicos.

Como terceira etapa de tal construção, são reconhecidos e apresentados os Projetos de Leis emanados da Assembleia Legislativa Estadual do Paraná, quanto a observância ou não do referido princípio do não retrocesso em matéria ambiental.

### **1.7 Método de identificação dos casos apresentados**

A identificação dos casos pesquisados, ocorreu através de pesquisa no site da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Na página da referida instituição, se apresenta um campo específico para consultas públicas, denominado “Pesquisa Legislativa”, local em que é disponibilizado para consulta pública as proposições (Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Projeto Decreto Legislativo, Projeto de Resolução, Indicação, Proposta de Emenda à Constituição, Proposição, Requerimento, Veto) emanadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, bem como a Legislação Estadual.

Ainda, em relação as informações disponibilizados, estas consistem em um primeiro momento na identificação do Projeto de Lei, e logo abaixo no mesmo campo apresentar informações de cunho mais genérico, como “Autores”, data da entrada, “Palavras-chave”, “Súmula”, “Anotações” e “Local Atual”.

Na sequência, ao identificar um Projeto de Lei de interesse, ao selecionar este, além das informações já contidas no primeiro momento, é possível verificar o andamento deste e os locais pelo qual já passou como por exemplo comissões e diretorias, bem como é disponibilizado o arquivo do Projeto na íntegra, com todos documentos anexados na tramitação.

Assim, realizada a pesquisas no site da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, possibilitou a filtragem dos projetos pesquisados para adequarem-se ao objeto de pesquisa. Sendo para tanto observados os “Assuntos” para a busca legislativa, seguindo conforme já se encontravam pré-estabelecidos por aquela página, sendo “Ecologia e Meio Ambiente”, “Agricultura” e “Indústria e Comércio”.

Em relação ao total de proposições encontradas, foram identificados 99 Projetos de Lei no campo compreendido pelo assunto “Ecologia e Meio Ambiente”, 24 Projetos de Lei relacionados ao tema “Agricultura”, e 83 Projetos de Lei integrando o termo “Indústria e Comércio”, totalizando 206 proposições emanadas da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná submetidas a avaliação com base nos métodos da presente pesquisa.

O desenvolvimento desta pesquisa ocorreu com base na metodologia de Análise de Conteúdo, proposta por Bardin (2006, p.70), e teve por objetivo buscar maior profundidade na busca pelo objeto de pesquisa e na avaliação de resultados. Esta metodologia é dividida em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento, inferência e interpretação dos resultados.

O referido autor define a pré-análise como a fase em que se conhece o material que está à disposição e se busca entendê-lo, de forma a organizar as ideias propostas inicialmente. Tal etapa subdivide-se em quatro fases principais, sendo elas: 1 – a leitura flutuante, onde se passa a ter contato com o material referente ao levantamento de dados; 2 – é a parte quando se determina o que será analisado; 3 –

a formulação das hipóteses e dos objetivos; 4 – referenciação dos índices e elaboração de indicadores, ao que se enquadraria em retrocesso.

Como segunda fase, Bardin (2006, p.70), consiste o estudo do material com a definição de categorias, demonstradas na presente pesquisa como casos de retrocesso, retrocesso proibido ou avanço, bem como a frequência em que apareceram projetos de lei que se enquadram em tais categorias e mais do que isso, identificar os que tem relação com o contexto buscado no referido estudo.

Já a terceira e última fase, Bardin (2006, p.70) reserva ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação. É a etapa onde a partir dos resultados obtidos, estes são objeto de análise interpretativa permeada pela intuição, reflexão e a crítica.

Demonstrada assim a maneira utilizada para a obtenção dos dados e a sistemática denominada de análise de conteúdo, se avança para as etapas de apresentação geral e demonstração de resultados.

### **1.8 Apresentação e classificação geral dos casos de retrocessos e avanços identificados**

De forma a possibilitar a obtenção dos dados e identificar os casos que apresentaram indícios de retrocessos, o estudo se baseou primordialmente nas definições doutrinárias sobre o princípio do não retrocesso em matéria ambiental, que foram explanadas, bem como na metodologia de análise de conteúdo.

Na prática, a primeira delimitação utilizada para a obtenção dos casos, foi a respeito da disposição temporal. A qual se apresenta sob duas perspectivas, tanto no aspecto do período em que foram produzidas, quanto pela ótica do potencial resultado que produziriam.

Em relação ao período de produção dos projetos pesquisados, foram contemplados os produzidos no intervalo de uma legislatura, caracterizado pelo período este de 5 (cinco) anos. Já ao se considerar a temporalidade do resultado, foram divididos em consequências instantâneas ou futuras, caso aprovados. No entanto, no presente estudo não se objetivou aprofundar nos danos concretos, mas na potencialidade danosa que tais legislações podem vir a apresentar.

Desse modo, após a obtenção dos Projetos de Lei que se adequavam aos aspectos relacionados ao tempo, tanto do período de edição, quanto da efetividade dos resultados, bem como aos que se enquadraram na temática buscada, através do campo “Assunto”, as quais foram estabelecidas por “Ecologia e Meio Ambiente”, “Agricultura” e “Indústria e Comércio”, estes integraram o objeto de análise da presente pesquisa.

Observada a adequação ao objeto de pesquisa e classificação prévia, se obteve um total de 206 (duzentos e seis) Projetos de Lei. Já excluídos destes os que ao se considerar o aspecto temporal, foram editados fora do período caracterizado por uma legislatura completa entre 2010-2014.

Assim, os Projetos que apresentavam apenas aspectos administrativos e burocráticos, e que de nenhuma forma influenciavam nos aspectos do direito material ou formal, foram desconsiderados, vez que a potencialidade danosa ou até mesmo protecionista, mostram-se de difícil mensuração.

Por conseguinte, os casos que incidiam em inovações e alterações, foram analisados através do inteiro teor do Projeto de Lei, o qual apresentava as alterações, justificativas e pareceres das Comissões pelas quais havia tramitado.

Delimitados os casos, foram analisadas a existência de Lei anterior tratando do mesmo assunto, em caso de inovação, e se esta representava maximização ou redução da proteção ambiental. Ainda, em caso de inovação, se observava a Lei, se esta ao criar determinado mecanismo ou estabelecer determinada área de proteção por exemplo, obedecia o que fora estabelecido por Leis Federais e demais Leis Estaduais. Por fim, em casos de revogação parcial ou total de uma Lei, se analisou em primeiro instante o conteúdo da norma revogada, para posterior análise delineada caso esta tivesse como objeto a tutela ambiental ou prescrevesse algum mecanismo de proteção.

Nesse sentido, após a triagem dos casos possíveis de se apresentarem como retrocessos, partiu-se para uma análise teórica, em especial na perspectiva do retrocesso proibido. Como resultado disso, 3 (três) casos de indícios de retrocesso foram identificados, 2 (dois) deles de cunho material, tratando do mesma questão em proposições de diferentes anos, e o terceiro caso representando retrocesso no plano formal e material, onde atuou frente a minimização dos mecanismos que visam o controle e fiscalização ambiental.

Assim, caracterizados os presentes casos, estes representaram um percentual de aproximadamente 1,45% do total dos Projetos de Lei analisados, os quais totalizaram 206 (duzentos e seis).

Desta forma, sendo 3 (três) os casos em que se apresentaram fortes indícios de retrocesso ambiental, no período da legislatura caracterizada entre 2010-2014.

### **1.9 Casos que configuram retrocessos proibidos**

No desenvolvimento da pesquisa e consequente análise dos Projetos de Lei, que totalizaram 206 (duzentos e seis) proposições, tornaram-se evidentes 3 (três) Projetos de Lei emanados da Assembleia Legislativa Paranaense, contemplando os anos de 2010, 2011 e 2014, onde se revelaram severos indícios de retrocesso, considerando os critérios e definições explanados.

Ao se constatar tais indícios, os quais tratam respectivamente de aspectos materiais e formais, verifica-se nítida adequação a definição proposta pelo professor Prieur (2012, p.18) “O retrocesso em matéria ambiental não é imaginável. Não se pode considerar uma lei que, brutalmente, revogue normas antipoluição ou normas sobre a proteção da natureza; ou, ainda, que suprima, sem justificativa, áreas ambientalmente protegidas.”.

Ao se aprofundar primeiramente no Projeto de Lei 48/2010, constata-se a proposição do parlamentar, em alterar o Artigo 29, da Lei 11.054 de 1995, que dispõe sobre a Lei Florestal do Estado.

Desta forma, o legislador direcionou o Projeto de Lei para alterar o que o artigo estabelece em relação à função protetora das formações florestais localizadas na faixa de entorno de lagoas, lagos ou reservatórios de águas naturais ou artificiais.

Ainda, ao passo que o referido dispositivo, autoriza a exploração por meio do manejo sustentável em tais áreas, a critério da autoridade florestal, exclui qualquer hipótese de intervenção quando estas áreas se tratarem de Áreas de Preservação Permanente, definida pela legislação existente como limite mínimo de 30 metros a contar da linha da água junto às margens.

Não obstante o referido Artigo 29 da Lei em questão haver tratado de forma expressa o que caracterizaria Áreas de Preservação Permanente, deixando margem apenas para ajustes referentes a possibilidade de exploração sustentável de algumas áreas, o Projeto de Lei veio para além de disciplinar tal modalidade, alterar o dispositivo de forma ampla.

Em que pese a Lei em vigor haver determinado como área mínima 30 (trinta) metros como limite mínimo considerado como iniciando na margem, ficou nítida o retrocesso na proposição emanada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, vez que o diploma em vigor, considerava o referido limite apenas pelo fato de haver curso d'água em determinado local e objetivando a função protetora dessas áreas, e não pela extensão da propriedade em que havia ou não a presença de cursos d'água.

Não havendo outro modo, a não ser de enquadrar como retrocesso uma alteração nesse sentido, retrocesso material que reduz a salvaguarda já existente, tornando a legislação mais branda, e deixando o meio ambiente vulnerável a danos que dificilmente serão revertidos futuramente, caso a legislação alterasse em um sentido mais rígido outra vez.

Já em um segundo momento, no segundo caso analisado que trata do Projeto de Lei 290/2011, a mesma proposta é reenviada para a apreciação da referida Casa Legislativa, de forma que o próprio parlamentar responsável frisa tal característica, que trata de proposta idêntica à anterior, onde se reduziriam arbitrariamente áreas de preservação permanente nas propriedades rurais.

Vale considerar que tal proposta já havia sido enviada e não aprovada em primeira propositura, sendo posteriormente apresentada em uma nova tentativa de aprovação a tal Lei, a qual apresentando fortes indícios de retrocesso, retorna a Assembleia Legislativa Paranaense, sem a observância do referido princípio do não retrocesso ambiental, como no primeiro momento que fora proposta.

Não obstante a primeira desaprovação do referido Projeto de Lei, a argumentação na justificativa da referida proposição, seria no sentido de que muitos produtores em razão da suposta rigidez legislativa, ao desconsiderar a extensão da área a padronizar medidas levando em conta apenas os cursos d'água, estariam sujeitos a baixa produtividade tornando insustentáveis as pequenas propriedades, quando não expostos a ilegalidade, vez que não respeitariam tal adequação, sendo para tanto tal argumento frágil.

Já em última análise, o terceiro caso identificado como contendo indícios de retrocesso, trata-se do Projeto de Lei 355/2014 que propôs a revogação dos Artigos 7º e 63 da Lei 11.054 de 1995, que dispõe da Lei Florestal do Estado, e ainda a revogação integral da Lei 13.448 de 2002, que dispõe sobre a auditoria ambiental compulsória.

O Projeto de Lei em questão, ao propor a revogação dos dispositivos da Lei 11.054 de 1995, que tratam da proporção de vegetação nativa considerada reserva legal nas propriedades rurais, foi justificado pelo fato de o Novo Código Florestal, Lei 12.651 de 2012, em seu Artigo 12, haver contemplado a questão das proporções de vegetação nativa, bem como estabelecido limites a reserva legal conforme a localização do imóvel, como por exemplo a porcentagem mínima de 80% para imóveis localizados na Amazônia Legal, situados em áreas de florestas.

No entanto, na proposição seguinte apresentada pelo Projeto de Lei 355/2014, tratou da revogação da Lei que estabeleceu procedimentos relativos à Auditoria Ambiental Compulsória justificada pelo fato de que o tema já haveria sido tratado por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, como a Resolução 306/2002 que tratou da Auditoria Ambiental, e a Resolução 381/2006 que alterou dispositivos da resolução anterior, bem como estipulou requisitos mínimos para a realização da auditoria.

Para tanto, a justificativa apresentada se debruçava apenas no fato de haver Legislação Federal disciplinando o tema, essa por sua vez aparentou incoerência, em razão de existirem diversas Leis concorrentes, incluindo Leis ambientais, nos âmbitos municipal, estadual e federal, o que não significou que qualquer delas demandasse extinção por parte dos poderes legislativos responsáveis por suas edições.

Deste modo, o Paraná editou uma Lei com maior rigor, que tornava o mecanismo de auditoria compulsório a determinadas empresas consideradas poluidoras em potencial, e que passou a integrar o sistema geral ambiental do Estado. Porém fora através da argumentação de já existir a regulamentação de tal instrumento no âmbito Federal, tal proposta fundamentada no Projeto de Lei 355/2014. Assim, a referida proposição, veio a ser sancionada em sua integralidade pela Lei 18.189 de 2014, com fundamentação rasa, e por uma razão bastante impertinente.

Além disso, a exclusão do referido instrumento de auditoria ambiental compulsória que integrava o sistema paranaense relacionado ao meio ambiente, exigiria que a lacuna aberta com sua supressão, fosse efetivamente preenchida com outro instrumento da gestão ambiental, fato que não foi utilizado como argumentação pelo Projeto de Lei, que apenas objetivou anular a referida Legislação, face a regulamentação por meio de Resolução existente na esfera Federal.

Desta forma, diante de 3 (três) casos de retrocesso identificados, ficam explanados dois deles de cunho material, tratando do mesma questão em proposições realizadas em anos diferentes, e o terceiro caso representando retrocesso no plano formal e material, onde atuou frente a minimização dos mecanismos que visam o controle e fiscalização ambiental.

## **CONCLUSÃO**

Como resultado, após a análise metódica dos dados obtidos, com a utilização da análise de conteúdo, tendo como norte o princípio do não retrocesso ambiental, evidenciou a característica do Poder Legislativo Paranaense, nas questões enfrentadas relacionadas ao referido princípio.

Princípio este reconhecido na doutrina nacional e estrangeira, mesmo que implicitamente no ordenamento jurídico nacional, demonstra força, e a sua importância dispendida ao ramo ambiental.

A construção teórica aliada à legislação, partindo da Constituição Federal, até decretos Estaduais, demonstra o objetivo da tutela ambiental no âmbito nacional, não sendo outro senão a proteção do que já se alcançou, além da maximização de proteção que se pode alcançar.

Em razão disso, no intuito de estabelecer qual seria o panorama apresentado pelo Poder Legislativo do Estado do Paraná, em se tratando das inovações, alterações e revogações propostas relacionadas a legislação ambiental, após a coleta dos dados e análise, se obteve um resultado com a presença de três projetos de leis com indícios de retrocesso, dentre os pesquisados.

Dos quais, dois se apresentaram como retrocesso material, ao ponto que sugeriam arbitrariamente a redução das Áreas de Preservação Permanente nas propriedades rurais, caso estas se apresentassem como pequenas propriedades, de modo que se um curso d'água que corta uma pequena propriedade e uma maior posteriormente necessitasse de menos proteção, simplesmente pelo fato de ser uma propriedade com tamanho reduzido em face da outra.

Já o outro caso identificado se apresentou como uma supressão de um mecanismo de proteção ambiental. Revogando o instituto da auditoria ambiental compulsória, onde se estabeleceria tal procedimento àqueles que violassem certos comandos da norma cogente das auditorias ambientais, sendo inclusive esta a justificativa de supressão de tal mecanismo, que já existiria lei nacional tratando de tal tema, no entanto restando pouco interesse no legislador paranaense em buscar mantê-la. Haja vista que ao tratar

da competência concorrente, o Estado do Paraná não estaria contrariando a norma supra, mas apenas intensificando a proteção do bem ambiental.

Embora apresentando retrocessos legislativos em matéria ambiental, estes se concentraram em uma pequena porcentagem, se aproximado de 1,45% dos Projetos de Lei analisados, os quais totalizaram 206.

Ainda sendo possível a constatação de que os demais projetos, contabilizados como 203, quando não tratavam apenas de formalidades administrativas, apresentaram observação do princípio do não retrocesso, vez que não incorreram em aspectos que consolidassem um retrocesso normativo.

Caracterizada assim, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, pelos moldes em que se realizaram esta pesquisa, uma instituição que no período da legislatura compreendida entre 2010 à 2014, não apresentou práticas recorrentes de retrocessos normativos em matéria ambiental.

No entanto os Projetos de Lei identificados como indícios de retrocessos, são considerados relevantes, em que pese o teor do conteúdo que apresentaram visando revogar ou alterar legislações. Como o caso da redução de Área de Preservação Permanente em um primeiro momento, e posteriormente da revogação do mecanismo de Auditoria Ambiental Compulsória, que já encontrava estabelecido pela legislação paranaense.

## REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Direito ambiental constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa; **Direito Ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BARDIN, L. (2006). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Coletânea do Colóquio O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRATZ, Jussara. **Competência do município para legislar em matéria ambiental à luz do princípio da subsidiariedade**. Revista Interesse Público. Minas Gerais: 2011, n. 67.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Renata Silva Pires de. **A competência comum ambiental e a Lei Complementar 140/2011**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48686&seo=1>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

D'ÁVILA LOPES, A. M., **Os Direitos Fundamentais como Limites ao Poder de Legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

DE LAMARE, Júlia. **Comentário de Jurisprudência. Como os tribunais superiores brasileiros operacionalizam a aplicação da vedação do retrocesso no direito ambiental? Uma análise do caso City Lapa, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça**. Direitos Fundamentais & Justiça - Ano 8, Nº 26, P. 212-225, JAN./MAR. 2014. Disponível em: <[http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/26\\_Comentario\\_de\\_Jurisprudencia\\_1.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/26_Comentario_de_Jurisprudencia_1.pdf)>. Acesso em: 22/01/2016.

DE LIMA, Abili Lázaro Castro, GARCIA, Júlio César. **"O Retrocesso Normativo Ambiental no Brasil: Análise dos Reflexos Jurídicos da Globalização Econômica e do Neoliberalismo"**. Revista Direitos Humanos e Democracia. Ijuí, n. 4 jul./dez. 2014.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo. Saraiva. 2008.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves apud RODRIGUES, Melse Miranda. **Política Nacional do Meio Ambiente e a eficácia de seus instrumentos**. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7500#\\_edn23](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7500#_edn23)  
Acesso em: 20/04/2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. Saraiva, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, G. F. C. **A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 23, p. 121-132, jan./jun. 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

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

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná de 1989**. Curitiba, 1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 5.316, de 17 de abril de 1974**. Curitiba, 1974.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 8.680, de 06 de agosto de 2013**. Curitiba, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 10.066, de 27 de julho de 1992**. Curitiba, 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 11.054, de 11 de janeiro de 1995**. Curitiba, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 12.493, de 05 de fevereiro de 1999**. Curitiba, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 12.726, de 26 de Novembro de 1999**. Curitiba, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 12.945, de 05 de setembro de 2000**. Curitiba, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 16.242, de 13 de outubro de 2009**. Curitiba, 2009.

PRIEUR, Michel. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Coletânea do Colóquio O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. 2012

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, Luís Afonso Virgílio da. **Direitos Fundamentais - Conteúdo Essencial, Restrições e Eficácia** - 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.