

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI ESTADUAL Nº 527/2016: É CONSTITUCIONAL A ALTERAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA REGIÃO DA ESCARPA DEVONIANA?

Marcela Macedo Feder e Mariana Maria de Carvalho Mattos

Resumo: A Escarpa Devoniana é uma região beneficiada por uma grande variedade de riquezas naturais e isso foi reconhecido pelo Poder Público de modo a ser inserido no ordenamento jurídico através do Decreto nº 1.231/1992, que impôs limites ao uso da área, instituindo, no local, uma Área de Proteção Ambiental. Conforme será verificado no decorrer deste estudo, a partir do momento em que o local foi agraciado com especial proteção, verificou-se a incidência de diversos princípios e garantias ambientais. Deste modo, a alteração da área de proteção da Escarpa Devoniana almejada pelo Projeto de Lei estadual nº 527/2016 acaba esbarrando em diversos obstáculos que impedem e tornam inconstitucional a redução desta área de proteção, especialmente porque acarretaria em inegável retrocesso em vista daquilo que uma vez fora conquistado em favor do meio ambiente.

Palavras-chave: Direito ambiental. Área de Proteção ambiental. Análise de constitucionalidade. Região da Escarpa Devoniana.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo a análise da constitucionalidade do Projeto de Lei estadual nº 527/2016 que pretende a alteração da Área de Proteção Ambiental da região conhecida como Escarpa Devoniana, localizada no estado do Paraná.

Para se proceder com tal análise, mostra-se necessária, em um primeiro momento, a investigação de onde a Escarpa Devoniana está localizada geograficamente e quais foram os motivos que levaram o Poder Público a ter especial atenção para com essa área, principalmente no sentido de sua preservação e conservação.

Para tal, será feita uma análise legislativa em relação ao conteúdo do Decreto nº 1.231/1992, que instituiu a Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana, possibilitando uma melhor delimitação e compreensão do objeto de estudo.

Ainda, para fins de análise da constitucionalidade de um Projeto de Lei de conteúdo eminentemente ambiental, indispensável é explorar os princípios constitucionais que estão relacionados com a matéria. Esta é a razão pela qual os princípios reitores do Direito Ambiental serão elencados e explanados de modo sucinto. Por óbvio que somente com base na análise dessas regras fundamentais em nível constitucional é que se pode verificar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de um Projeto de Lei.

No que diz respeito à análise de ordem jurisprudencial, foi selecionado um julgado do Supremo Tribunal Federal com o objetivo de identificar a forma que este órgão se posiciona diante de litígios de cunho ambiental. Até porque a constitucionalidade de uma lei, projeto de lei ou qualquer outro dispositivo legal deve ser resguardada sobretudo pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, qual seja, o Supremo Tribunal Federal.

Desde já ressalta-se que não foi realizado um levantamento estatístico que indique precisamente a forma predominante segundo a qual os tribunais vem decidindo sobre questões ambientais. Entretanto, o julgado escolhida como base de análise jurídica estabelece um paradigma e indica o posicionamento adotado pela Corte Superior em diversos casos semelhantes, como é esse que estamos tratando agora.

Para suporte teórico, foram consultadas bibliografias específicas dentro da temática e, para fins de instrução da pesquisa, durante toda a sua elaboração houve consulta ao Projeto de Lei em questão, bem como a materiais disponibilizados por entidades estaduais e governamentais – tais como o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP) e o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná.

Tais documentos proporcionaram um enfoque técnico imprescindível para a condução do estudo sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei. É indispensável que a proposta exarada fosse compreendida corretamente para se proceder com a análise.

Desde logo importante salientar que todas as etapas da pesquisa descritas acima foram essenciais para que se concluísse pela inconstitucionalidade do PL nº 527/2016, cujas razões serão esmiuçadas ao longo deste artigo.

2. A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA REGIÃO DA ESCARPA DEVONIANA

Antes de adentrar ao debate das possíveis alterações na Área de Proteção Ambiental da região da Escarpa Devoniana, parece de suma importância apresentar um panorama geral da área em questão.

A figura da Área de Proteção Ambiental (APA) foi criada pela Lei Federal nº 6.902/81 e é atualmente regulamentada pela Lei nº 9.985/00, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). De modo genérico, essas áreas são categorizadas como de uso sustentável e são normalmente extensas, com um certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos e culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.¹

Além disso, as APAs podem ser constituídas por terras públicas ou privadas, sendo que as últimas podem sofrer restrições à sua utilização, sempre respeitando os limites constitucionais. Deve o órgão gestor da unidade estabelecer as condições para realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público, e ao proprietário nas de domínio privado. As APAs disporão de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e

¹ BRASIL. **Lei 9.985/00, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Art. 15.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente.²

Especificamente no caso da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana, sabe-se que ela está localizada no estado do Paraná e teve sua criação declarada pelo Decreto nº 1.231, de 27 de março de 1992. Este define, em seu art. 1º, que a área tem o objetivo de

assegurar a proteção do limite natural entre o Primeiro e o Segundo Planaltos Paranaenses, inclusive faixa de Campos Gerais, que se constituem em ecossistema peculiar que alterna capões da floresta de araucária, matas de galerias e afloramentos rochosos, além de locais de beleza cênica como os “canyons” e de vestígios arqueológicos e pré-históricos.³

Segundo informação constante no Decreto, ela ocupa área de 392.363,38 hectares, os quais se encontram distribuídos em 13 municípios e tem como bioma predominante a Mata Atlântica.⁴ Em junho de 2004 a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) e o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) elaboraram o Plano de Manejo da região com o objetivo de evitar o agravamento dos impactos ao meio ambiente e a biodiversidade.⁵ Nesse Plano de Manejo são ressaltados os aspectos legais envolvidos, assim como o diagnóstico ambiental, o zoneamento ecológico-econômico e o planejamento e gestão da referida APA.

3. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DO DIREITO AMBIENTAL

Com o objetivo de realizar análise aprofundada acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei que pretende alterar os limites da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana, parece

² Idem.

³ BRASIL. **Decreto nº 1.231, de 27 de março de 1992.** Fica declarada Área de Proteção Ambiental denominada APA da Escarpa Devoniana. Art. 1º. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_de_Manejo/APA_Escarpa_Devoniana/anexos/1_Decreto_n_1231_27_marco_1992.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

⁴ **Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana.** Disponível em: <http://www.wikiparques.org/wiki/%C3%81rea_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_Ambiental_da_Escarpa_Devoniana>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

⁵ **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana.** Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_de_Manejo/APA_Escarpa_Devoniana/1_APA_PM.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

indispensável a apresentação dos princípios do Direito Ambiental aplicáveis ao presente caso, pois assim estará estabelecido um norte interpretativo e argumentativo.

Primeiramente vale destacar o princípio do desenvolvimento sustentável. De modo conciso, ele visa “*compatibilizar a atuação da economia com a preservação do equilíbrio ecológico*”⁶, buscando o desenvolvimento das sociedades sem que haja um comprometimento dos recursos naturais para as gerações futuras, ou seja, utilizar-se da natureza de forma adequada e responsável.

Já o princípio da precaução foi incorporado ao direito brasileiro com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO/92), determinando aos Estados a realização de cautelas antecipadas para prevenir riscos potenciais à natureza, ainda não identificados, visando proteger o meio ambiente futuro.⁷

Outro princípio igualmente importante e muitas vezes confundido com o anterior é o princípio da prevenção, que está previsto na Constituição Federal em seu art. 225, *caput*⁸ e na Lei nº 6.938/81, especialmente no art. 2º. Este princípio é aplicado para danos ambientais conhecidos que devem ser evitados através de práticas preventivas.

Ainda necessário tratar do princípio “in dubio pro natura”, cânone jurídico interpretativo das questões ambientais. Ele determina, em resumo, que “*nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente*”.⁹

O princípio da vedação ao retrocesso, por sua vez, encontra-se sedimentado na teoria dos direitos fundamentais. De acordo com Walter Claudius Rothenburg, o princípio preceitua que “*o nível de*

⁶ GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. **Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.2, 2º quadrimestre de 2007. p. 111. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>.

⁷ **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7512>>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

⁸ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁹ FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999. p. 356.

*promoção e proteção de um direito não admite diminuição ou enfraquecimento”.*¹⁰ Ressalta o autor que para o Direito Ambiental a dimensão negativa deste princípio é essencial, isto porque

presta-se a proteger o ambiente contra ameaças ou agressões que atinjam o nível atual de proteção jurídica conferido. Nesse sentido, o princípio do não retrocesso ambiental considera o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado principalmente como um direito de defesa.¹¹

Finalmente, o princípio da participação e informação possui relação direta com a necessidade de realização de audiências públicas, pretendendo garantir o conhecimento, participação e exercício do controle social por parte da população e permitindo que o Estado atue de forma consciente, implementando boas políticas públicas ambientais e trazendo a sociedade para dentro de debates relacionados ao meio ambiente. Tal princípio teve sua positivação na ECO/92, a qual determina que

cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios.¹²

Outro importante marco para a concretização deste princípio é a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

4. INCONSTITUCIONALIDADE DO PL ESTADUAL Nº 527/2016

¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). **Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília, DF, 2012. p. 244.

¹¹ *Ibidem*, p. 248.

¹² **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. p. 02. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 01 de maio de 2017.

Uma vez realizada a apresentação dos princípios de Direito Ambiental imprescindíveis para a presente análise, utilizar-se-á deles como forma de base para a argumentação da inconstitucionalidade do Projeto de Lei estadual nº 527/2016.¹³

O supramencionado Projeto de Lei está sendo discutido na Assembleia Legislativa do Paraná e é de autoria dos Deputados Plauto Miró, Ademar Traiano e Luiz Cláudio Romanelli. Resumidamente, o projeto pretende diminuir a área de abrangência da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana dos atuais 392 mil hectares para 126 mil hectares, deixando de proteger áreas com diferentes biomas, a exemplo de campos do cerrado, formações geológicas, cavernas, furnas, abismos e áreas de mata nativa.¹⁴

Na justificativa do Projeto de Lei afirma-se que seria excluído da APA o perímetro referente à área agricultável e parte dos reflorestamentos, preservando os pontos de interesse ecológico, havendo redução da área, porém *“a proteção das florestas existentes permanecerão garantidas”*¹⁵, e trazendo segurança jurídica aos produtores rurais da região.¹⁶ Em entrevista ao site “g1”, o Deputado Miró afirmou que *“é uma lei para que a preservação venha ser feita e naturalmente tirar áreas que são historicamente de produção de soja, de milho, trigo e aves”*.¹⁷

Cabe ressaltar que a justificativa técnica do projeto tem como base somente levantamento, carta topográfica e mapa elaborados por apenas uma entidade privada, a Fundação ABC – Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário.¹⁸ Não houve sequer a participação do Conselho Gestor da APA da Escarpa Devoniana, tampouco das demais entidades interessadas, a exemplo da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, do Instituto Ambiental do Paraná, do Conselho Estadual do Meio Ambiente, entre outros.

Em voto em separado o Deputado Pericles de Mello, da Comissão de Constituição e Justiça, entendeu pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei baseando-se no princípio da proibição do

¹³ BRASIL. **Projeto de Lei 527/2016, de 07 de novembro de 2016.** Altera os limites da APA da escarpa devoniana, na forma que especifica a presente lei. Disponível em: <<http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=66840>>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

¹⁴ Ibidem, p. 04 e 05.

¹⁵ Ibidem, p. 05.

¹⁶ Ibidem, p. 04.

¹⁷ **Audiência discute redução da área de proteção ambiental, em Ponta Grossa.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/noticia/2017/03/audiencia-discute-reducao-da-area-de-protexao-ambiental-em-ponta-grossa.html>>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

¹⁸ BRASIL. **Projeto de Lei 527/2016, de 07 de novembro de 2016.** Altera os limites da APA da escarpa devoniana, na forma que especifica a presente lei. p. 5/10. Disponível em: <<http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=66840>>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

retrocesso social ambiental e na desatenção à necessidade de zoneamento ecológico-econômico.¹⁹ Nada obstante, o voto foi vencido e a Comissão aprovou o referido Projeto de Lei.

Além do Deputado, manifestaram-se pela inconstitucionalidade o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo²⁰, a Ordem dos Advogados do Brasil no Paraná (OAB/PR), e a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná (SEMA).²¹

De fato, parece bastante evidente que o Projeto de Lei estadual nº 527/2016 é inconstitucional. A proposta de diminuição de Área de Proteção Ambiental em sua essência demonstra retrocesso e inconformidade com uma sociedade que busca a preservação do meio ambiente sempre tão ameaçado.

Importante destacar que parece descabida a afirmação constante na justificativa do Projeto de Lei de que as informações até então obtidas sobre a área seriam vagas e com poucos dados geográficos precisos, pois não apresentariam coordenadas para a alocação dos limites da APA.²² No ano de 2004, o IAP publicou o Plano de Manejo da APA da Escarpa Devoniana e nele foram feitas amplas pesquisas e diagnósticos abrangendo extensivamente todos os aspectos ambientais, econômicos, sociais e legais com equipe plural e capacitada.

Outro fator relevante é o de que a APA não tem como objetivo a proibição ou a insegurança dos pequenos produtores nela inseridos, pois o objetivo básico é “*compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais*” (art. 7º, § 2º, Lei nº 9.985/2000), havendo somente a proibição da prática da agricultura mecanizada que demanda alta quantidade de agrotóxicos (art. 5º, I, Decreto nº 1.231/92). Questionáveis assim os reais fundamentos do projeto, pois a diminuição da área viria a beneficiar o agronegócio de monoculturas que tendem a degradar o meio ambiente visando puramente o lucro.

¹⁹ Ibidem, p. 24/33.

²⁰ **Manifestação sobre PL 527/2016.** Disponível em: <http://www.sindiseab.org.br/uploads/download/CAOPMAHU_APA_EscarpaDevoniana_ALEP.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

²¹ **OAB afirma que redução da área de proteção ambiental é inconstitucional.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/noticia/2017/03/oab-afirma-que-reducao-da-area-de-protecao-ambiental-e-inconstitucional.html>>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

²² **BRASIL. Projeto de Lei 527/2016, de 07 de novembro de 2016.** Altera os limites da APA da escarpa devoniana, na forma que especifica a presente lei. Disponível em: <<http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=66840>>. Acesso em: 09 de maio de 2017. p. 07.

Essencialmente, a simples ideia de diminuição da extensão da APA da Escarpa Devoniana em 68% já deve ser considerado um retrocesso ambiental, pois qualquer forma de redução da área de proteção não parece ser compatível com o disposto no art. 225 da Constituição Federal, que estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Além disso, o projeto desrespeita os princípios da prevenção e precaução, pois é evidente que eximir parte da área de APA trará riscos ambientais conhecidos, como é o caso da zona de amortecimento que não mais será capaz de proteger os patrimônios ambientais da Escarpa Devoniana, e também os demais prejuízos ainda não conhecidos que podem, por exemplo, surgir com a prática da agricultura de monocultura, que diminui a biodiversidade, ameaçando a vegetação nativa.

Mais amplamente o Projeto de Lei nº 527/2016 também desrespeita o princípio do desenvolvimento sustentável, porque coloca em posição superior a questão econômica em detrimento do meio ambiente, que certamente será comprometido, talvez de maneira irreversível. O plantio extensivo, mecanizado e voltado ao grande mercado, que degrada e danifica o ambiente, é tratado no projeto como principal objetivo a ser atendido. Fica em segundo plano, portanto, o meio ambiente e a proteção à biodiversidade – seja da fauna, flora ou arqueológica.

Neste sentido, o Plano de Manejo elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e pelo Instituto Ambiental do Paraná já alertava que:

em casos isolados, e em vãs tentativas de forma incorreta, os municípios diminuem o rigor das legislações federais ou estaduais, a fim de incentivar ou facilitar uma certa atividade degradadora. Quando isto ocorre, a referida legislação municipal deve ser impugnada judicialmente, por inconstitucionalidade. Esse é um dos principais focos de discussão em matéria ambiental, e que certamente interessa na preparação do Zoneamento Ecológico-Econômico de uma APA estadual como a Escarpa Devoniana.²³

Diante de tudo o que já fora exposto, incontestável a inconstitucionalidade do Projeto de Lei em análise. Entretanto, há fator ainda mais agravante: a questão das audiências públicas fere o princípio do acesso à informação e participação na seara do Direito Ambiental e é mais uma razão que justifica a inconstitucionalidade do PL nº 527/2016.

²³ **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana.** p. 15. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_de_Manejo/APA_Escarpa_Devoniana/1_APA_PM.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

Conforme o art. 14 da Constituição Federal, a participação popular é uma das bases do Estado Democrático de Direito; ela gera modificações na realidade de cada cidadão brasileiro, constituindo um direito e um dever. O Plano de Manejo da APA da Escarpa Devoniana trouxe consigo esse entendimento, dedicando tópico específico para o “enfoque participativo”.²⁴ Pretendia o plano concretizar os objetivos de criação da APA da forma mais eficaz, engajando a comunidade no processo, buscando respostas concretas à sociedade que vive e produz na região, aumentando a qualidade de vida e conservando a biodiversidade.

Contudo, o que ocorreu na tramitação do Projeto de Lei foi bastante diferente. Partindo da realidade de que há um Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana, há também a expressa necessidade de seu chamamento para manifestação, o que não ocorreu.

Ainda, quando da proposição do projeto, não houve o pedido para que fossem ouvidos ou realizados estudos por nenhuma entidade ambiental do estado do Paraná, de nenhum dos 13 municípios abrangidos pela APA.

Poderia até ser argumentado que a realização de uma audiência pública em Ponta Grossa na data de 10 em março de 2017²⁵ proporcionou o debate necessário sobre o tema. Todavia, em se tratando de matéria tão importante, que gera efeitos maciços em diversas áreas do estado do Paraná e afeta as mais variadas comunidades, a realização de uma única audiência é absolutamente insuficiente, pois nela não é possível exaurir todos os pontos a serem tratados acerca das modificações advindas com a aprovação do projeto, tampouco ouvir os indivíduos direta (os residentes) e indiretamente afetados, além dos organismos de proteção ambiental.

Outro problema da audiência realizada em março do presente ano é o real atendimento do requisito de participação de todos os interessados e afetados. Segundo informações retiradas do site “g1”,

muitos estudantes, trabalhadores, professores e interessados sobre o assunto estavam aglomerados ao lado de fora do teatro e pediram para que a audiência fosse transferida para um lugar onde todos pudessem participar. Porém, os deputados preferiram

²⁴ Ibidem, p. 123.

²⁵ **Audiência pública debateu limites da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana.** Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/audiencia-publica-debateu-limites-da-area-de-protecao-ambiental-da-escarpa-devoniana>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

continuar normalmente com o debate que começou com a apresentação da Fundação ABC, a qual realizou um estudo científico sobre o projeto.²⁶

Resta nítido que o legislativo paranaense não pareceu preocupado em inserir diferentes setores da sociedade e ouvi-los abertamente, de modo a possibilitar debates com aqueles que se encontravam em oposição ao Projeto de Lei. Deste modo, não há outra forma senão a de defender a sua inconstitucionalidade perante a ordem jurídica brasileira.

5. ANÁLISE DO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.284

Diante da necessidade de entender o tratamento de litígios ambientais perante o Poder Judiciário brasileiro, será feita a análise qualitativa do Mandado de Segurança nº 25.284²⁷ que, em junho de 2010, foi julgado improcedente nos termos do voto do relator Ministro Marco Aurélio e por unanimidade de votos diante da necessidade de mitigação do direito à propriedade em face da imperiosidade da proteção ambiental.

Para fins de contextualizar a discussão, é fundamental esclarecer que o Mandado de Segurança em questão foi impetrado em março de 2005 por Davi Resende Soares e outros em face do Presidente da República e da União (participando da lide como litisconsorte passiva) visando a declaração de nulidade do Decreto expedido pelo Presidente da República, publicado no Diário Oficial da União em 08 de novembro de 2004.²⁸ O mencionado Decreto criou a Reserva Extrativista Verde para Sempre que conta com 1.288.717 hectares e está localizada no município de Porto de Moz, estado do Pará.

²⁶ **Audiência discute redução da área de proteção ambiental, em Ponta Grossa.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/noticia/2017/03/audiencia-discute-reducao-da-area-de-protecao-ambiental-em-ponta-grossa.html>>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25.284.** Impetrante: Davi Resende Soares e outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 17 de junho de 2010. Publicado no DJE nº 118. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613326>>. Acesso em: 14 de maio 2017.

²⁸ BRASIL. **Decreto de 08 de novembro de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10350.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2017.

Os impetrantes alegam ser legítimos proprietários e possuidores de terras localizadas na área que, a partir da expedição do Decreto, passaram a ser protegidas pela reserva extrativista – obstaculizando o uso e gozo ilimitado do imóvel. Aduzem na exordial, entre outros aspectos que não nos interessam nessa investigação,

- (a) a inconstitucionalidade formal do Decreto: suposta violação ao art. 225 da Constituição Federal;
- (b) a ofensa à livre iniciativa: inobservância do art. 170 também da Constituição Federal;
- (c) a falta de indicação das atividades econômicas envolvidas: prejuízo das atividades agrícolas e pecuárias praticadas na região, assim como prejuízo da organizada, legal e eficaz extração de madeira.

Percebe-se, desde logo, o caráter essencialmente econômico dos argumentos empregados pelos impetrantes para fins de obter a declaração de nulidade do Decreto que criou a Reserva Extrativista Verde para Sempre no local em que, em tese, os impetrantes possuem propriedade, voltada para exploração econômica. Neste ponto, cabe ressaltar que os proprietários demandantes não são moradores da região, mas apenas a exploram economicamente, dificilmente podendo argumentar que possuem interesse de caráter público, e não privado, na região.

Oportunamente, a Advocacia-Geral da União se manifestou no sentido de que o fundamento jurídico do pedido, isto é, a propriedade das terras, funda-se em circunstâncias discutíveis. Além disso, alude que a criação da reserva extrativista pretende evitar desmatamento e degradação da região que já sofreu com esses fatores devido a exploração desmedida da riqueza natural do local, bem como preservar o interesse local em detrimento da atividade dos madeireiros.

Ainda, em relação aos pontos que interessam a essa discussão, a AGU argumenta pela constitucionalidade formal e material do Decreto, em virtude de a reserva ter sido criada com base em princípios do Direito Ambiental para proteção da área, permitindo o desenvolvimento das populações tradicionais locais, sem degradação ambiental. Quanto à sua constitucionalidade formal, não houve violação ao art. 225, §1º, inciso III da Constituição da República²⁹, que apenas

²⁹ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

exige lei em se tratando de supressão ou alteração de área já criada, não fazendo a mesma exigência para a criação de área de preservação.

Este é o breve relatório sobre o Mandado de Segurança em análise.³⁰ Passamos então para o exame análogo dos argumentos utilizados no voto do relator, acatado por unanimidade pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, na discussão sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei estadual nº 527/2016.

Primeiramente, importa esclarecer que, conforme defesa apresentada pelo Advogado-Geral da União, exige-se lei para alteração de APA – e esse foi efetivamente o meio legal elegido para agir no sentido da supressão da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana. Sabe-se, portanto, que a forma adotada está de acordo com a exigência constitucional exarada no art. 225, §1º, inciso III. Deve ser reconhecido, incontrovertidamente, que não há vício de forma – apesar da insuficiência de ter sido realizada apenas uma audiência pública relativa à questão.

Entretanto, somente a constitucionalidade formal do ato não é suficiente para haver sua incorporação pela ordem jurídica. De tal modo, conclui-se pela inconstitucionalidade do PL em razão de seu conteúdo material, que não é compatível com a Constituição Federal e, via de consequência, é inconstitucional.

É em relação ao seu conteúdo material, pois, que os argumentos aduzidos no voto do Mandado de Segurança podem ser usados analogicamente para se concluir pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei estadual nº 527/2016.

A decisão supramencionada mostra claramente que os princípios constitucionais entram em conflito entre si – e não era de se esperar o contrário, até por serem regras de conteúdo bastante amplo. Por essa razão, devem ser sopesados. Tal embate usualmente é enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, que flexibiliza um princípio em detrimento do outro, de modo que ambos operem no caso concreto, mas que um se sobressaia em relação ao outro.

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

³⁰ O trânsito em julgado do Mandado de Segurança ocorreu em 20 de novembro de 2015. Andamento disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2277761>>. Acesso em: 14 de maio de 2017.

No julgado em análise, está-se diante de conflito que envolve interesses individuais e interesses coletivos. Afinal, os impetrantes pedem pela procedência do Mandado de Segurança para assegurar o direito à propriedade, que nesse caso é eminentemente de cunho privado, para exploração econômica da área.

No caso da Reserva Extrativista Verde para Sempre, o Procurador-Geral da República demonstra que foi realizada avaliação técnica pelo Poder Público que constatou a importância de preservação da área, dando ao local um fim maior que abrange toda a coletividade e a preservação do meio ambiente – um bem considerado maior que o desenvolvimento econômico nacional.

O exercício da livre iniciativa não é ilimitado. Ela é sim um dos valores incorporados pela Carta Constitucional de 1988, mas encontra barreiras ao ser aplicado na prática, barreiras que podem ser construídas inclusive pela proteção ambiental.

Tal é o mesmo problema enfrentado pelo Projeto de Lei estadual nº 527/2016. A própria justificativa do PL³¹ elenca motivos econômicos para a supressão da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana, ainda que argumente que continuará havendo proteção nas áreas que a merecem.

O direito à propriedade e à livre iniciativa não são direitos absolutos. De acordo com o Ministro Marco Aurélio, em seu voto no Mandado de Segurança nº 25.284, *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Impõe-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

Neste mesmo sentido, o Ministro afirma não haver diferenciação, perante a Carta Constitucional, de quais áreas podem ser objeto de proteção. Isto é, podem ser abrangidas tanto terras devolutas quanto terras de propriedade privada.

Analogicamente, no caso da Escarpa Devoniana, entende-se pela necessidade do sacrifício de uma área que tem potencial para ser economicamente explorada, em benefício da conservação do meio ambiente e tentativa de evitar a degradação ambiental e atenuar o processo de intervenção

³¹ BRASIL. **Projeto de Lei 527/2016, de 07 de novembro de 2016**. Altera os limites da APA da escarpa devoniana, na forma que especifica a presente lei. Disponível em: <<http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=66840>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

antrópica. Ainda, possui o objetivo de preservar a cultura local, que certamente seria colocada em segundo plano se houvesse prática de atividades econômicas nos entornos da Escarpa Devoniana.

Por fim, apenas para exemplificar que o âmbito de discussão da constitucionalidade de medidas que envolvem o meio ambiente não estão limitadas à competência do Supremo Tribunal Federal, atenta-se para o fato de que recentemente o órgão especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais³² julgou inconstitucional a Lei Complementar nº 397/2008, do município de Uberaba, pois

suprimiu a proteção ambiental prevista no art. 313, I, da Lei Complementar nº 359/2006 (Plano Diretor do Município de Uberaba) para autorizar a cultura de produtos agrícolas, em especial o cultivo de cana de açúcar, em distância inferior a três mil metros do limite da zona urbana de Uberaba, prática essa potencialmente lesiva ao meio ambiente, o que afronta aos princípios da precaução e da prevenção derivados do art. 225 da Constituição Federal e 214 da Constituição Estadual.³³

Assim sendo, resta evidente que nem a proteção ao direito à propriedade tampouco a liberdade de exploração econômica se sobrepõem ao interesse comum e social relativo à conservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

6. CONCLUSÃO

Durante toda a exposição da presente pesquisa restou claro o posicionamento adotado, qual seja, a inconstitucionalidade do Projeto de Lei estadual nº 527/2016, que pretende a redução dos limites da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana, sob pena de ferir gravemente o princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental.

³² BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.0000.12.047998-5/000**. Relator: Des. Wander Marotta. Belo Horizonte, 23 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10000120479985000&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=10000120479985000&select=2>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

³³ **Justiça declara inconstitucionalidade de lei que suprime proteção ambiental prevista no Plano Diretor de Uberaba, no Triângulo Mineiro**. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-docidadao/controle-da-constitucionalidade/noticias/justica-declara-inconstitucionalidade-de-lei-que-suprime-protecao-ambiental-prevista-no-plano-diretor-de-uberaba-no-triangulo-mineiro.htm#.WRUqpFKZNpk>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

A constatação de que a proteção do meio ambiente deva ter prioridade em relação à ordem econômica dialoga diretamente com os princípios do Direito Ambiental, aqueles explorados no início deste trabalho. Também, a jurisprudência, conforme análise no tópico anterior, indica que há a tendência de que o meio ambiente prevaleça sobre o desenvolvimento econômico, nos casos em que este agride e danifica a natureza.

Entretanto, é necessário frisar que não se está afirmando, com tudo o que foi dito durante o desenrolar da presente investigação, que o desenvolvimento econômico da nação não é importante. Ele faz parte do Estado Democrático de Direito brasileiro e, assim como a proteção ao meio ambiente, é incorporado pela ordem jurídica em sede constitucional.

Os mecanismos aludidos pelos ambientalistas não visam impedir o desenvolvimento econômico do país. Ele deve ser buscado sim, mas desde que haja respeito ao meio ambiente, que é frágil e precisa de especial atenção do Poder Público para zelar por sua conservação – e isso nada mais é do que a colocação em prática do princípio do desenvolvimento sustentável.

Tal é uma preocupação que nem sempre foi objeto de atenção do Estado democrático e capitalista e que agora rege muitas das atividades estatais. No entanto, ainda estamos longe de presenciarmos uma mudança de paradigma que retire o homem e coloque o Meio Ambiente no centro do Estado, ou seja, a substituição do paradigma antropocêntrico pelo paradigma biocêntrico.

Ainda assim, no caso em análise fica bastante evidente a inconstitucionalidade do Projeto de Lei estadual nº 527/2016, seja porque fere diversos princípios reitores da ordem constitucional brasileira, seja porque é contrário ao entendimento jurisprudencial majoritário que vem sendo exarado pelo Supremo Tribunal Federal e demais Tribunais de Justiça.

Finalmente, apesar de todos os argumentos apresentados, restando qualquer dúvida sobre a inconstitucionalidade do PL ao leitor, ressalta-se a relevância e necessária aplicação do princípio “in dubio pro natura” nesse e em demais casos que tratem de matéria ambiental, favorecendo sempre o meio ambiente em conflitos que o coloquem em risco.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana. Disponível em: <http://www.wikiparques.org/wiki/%C3%81rea_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_Ambiental_da_Escarpa_Devoniana>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

Audiência discute redução da área de proteção ambiental, em Ponta Grossa. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/noticia/2017/03/audiencia-discute-reducao-da-area-de-protecao-ambiental-em-ponta-grossa.html>>. Acesso em: 10 de maio de 2017.

Audiência pública debateu limites da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/audiencia-publica-debateu-limites-da-area-de-protecao-ambiental-da-escarpa-devoniana>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). **Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.** Brasília, DF, 2012. p. 244.

BRASIL. **Decreto de 08 de novembro de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10350.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.231, de 27 de março de 1992.** Fica declarada Área de Proteção Ambiental denominada APA da Escarpa Devoniana. Art. 1º. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_de_Manejo/APA_Escarpa_Devoniana/anexos/1_Decreto_n_1231_27_marco_1992.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei 9.985/00, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Art. 15.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei 527/2016, de 07 de novembro de 2016.** Altera os limites da APA da escarpa devoniana, na forma que especifica a presente lei. Disponível em: <<http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=66840>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25.284**. Impetrante: Davi Resende Soares e outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 17 de junho de 2010. Publicado no DJE nº 118. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613326>>. Acesso em: 14 de maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.0000.12.047998-5/000**. Relator: Des. Wander Marotta. Belo Horizonte, 23 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=10000120479985000&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=10000120479985000&select=2>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7512>>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

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

GARCIA, Denise S. Siqueira; SOUZA, Maria Cláudia S. Antunes de. **Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.2, 2º quadrimestre de 2007. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>.

Justiça declara inconstitucionalidade de lei que suprime proteção ambiental prevista no Plano Diretor de Uberaba, no Triângulo Mineiro. Disponível em: <<http://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/controle-da-constitucionalidade/noticias/justica-declara-inconstitucionalidade-de-lei-que-suprime-protecao-ambiental-prevista-no-plano-diretor-de-uberaba-no-triangulo-mineiro.htm#.WRUqpFKZNpk>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

Manifestação sobre PL 527/2016. Disponível em: <http://www.sindiseab.org.br/uploads/download/CAOPMAHU_APA_EscarpaDevoniana_ALEP.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

OAB afirma que redução da área de proteção ambiental é inconstitucional. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/noticia/2017/03/oab-afirma-que-reducao-da-area-de-protecao-ambiental-e-inconstitucional.html>>. Acesso em: 09 de maio de 2017.

Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Escarpa Devoniana. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Plano_de_Manejo/APA_Escarpa_Devoniana/1_APA_P M.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.