



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



Federação das Indústrias do Estado de Goiás  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

**EXCELENTÍSSIMO MINISTRO CRISTIANO ZANIN, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.438, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)**, entidade sindical de grau superior representativa da indústria brasileira, com sede em Brasília/DF, SBN Quadra 1, Bloco C, edifício Roberto Simonsen, CNPJ 33.665.126/0001-34, e **FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE GOIÁS (FIEG)**, entidade sindical de grau superior, com sede em Goiânia/GO, Av. Araguaia 1.544, Vila Nova, edifício Albano Franco (Casa da Indústria), CNPJ 01.618.958/0001-03, vêm, por seus advogados identificados, requerer, na forma do art. 7º, §2º, da Lei 9.868/99, o ingresso como

***AMICUS CURIAE***

na ADI 7.438, visando à elucidação de pontos relevantes e com o intuito de contribuir para o melhor julgamento da demanda.

**I - BREVE SÍNTESE DA AÇÃO**

Proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, a presente ação questiona o artigo 1º, na parte que altera o parágrafo único do art. 31 e § 6º do art. 85-A da Lei Estadual 18.102/13; art. 2º, na parte que altera o § 2º do art. 3º, § 5º do art. 26, § 6º do art. 27, § 2º do art. 30, p. único e art. 50-A da Lei Estadual 18.104/13; art. 3º, na parte que altera o art. 3º, XIII e XV, art. 8º, III e § 3º do art. 11, §§ 3º e 4º do art. 32, § 5º do art. 50 da Lei Estadual 20.694/19 e art. 5º da Lei 22.017/23 e §§ 3º e 4º do art. 30 da Lei 18.104/13, que foram inseridos pela Lei Estadual 20.961/21, todas do Estado de Goiás.



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



Federação das Indústrias do Estado de Goiás  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Os dispositivos questionados alteraram quatro normas ambientais estaduais que tratam de infrações ao meio ambiente, do Código Florestal, do licenciamento ambiental e dos fundos integralizados com recursos oriundos da compensação ambiental, a saber:

- Lei Estadual 18.102/2013, que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e respectivas sanções, institui o processo administrativo para sua apuração no âmbito estadual e dá outras providências;
- Lei Estadual 18.104/2013, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, institui a nova Política Florestal do Estado de Goiás e dá outras providências (Código Florestal estadual);
- Lei Estadual 20.694/2019, que dispõe sobre normas gerais para o Licenciamento Ambiental do Estado de Goiás e dá outras providências; e
- Lei Estadual 22.017/2023, na parte sobre os fundos da compensação ambiental.

Em síntese, a requerente alega violação ao regime de competência concorrente estabelecido pelo art. 24, VI, §§ 1º e 2º, e da competência comum prevista no art. 23, VI e VII, sob o argumento de que a legislação goiana não respeita o disposto no Código Florestal (Lei 12.651/2012) e na Lei Complementar 140/2011.

Alega, ainda, violação ao art. 225 da Constituição Federal e ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, aduzindo que os dispositivos questionados teriam estabelecido "regras evidentemente prejudiciais ao meio ambiente, incorrendo em nítido retrocesso socioambiental".

Com fundamento no acima exposto, requer, preliminarmente, a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão dos efeitos das normas atacadas e, no mérito, que se declare a sua inconstitucionalidade.

É o breve relatório, no que interessa.

## **II - A INEQUÍVOCA LEGITIMIDADE DA CNI E DA FIEG PARA POSTULAR ADMISSÃO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PRECEDENTES**

A espécie autoriza que a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG) postulem o ingresso como *amicus curiae*, para contribuir com o debate e enriquecê-lo com a perspectiva da experiência de vivência da norma impugnada no setor industrial.

Estão presentes os requisitos da representatividade e da relevância da matéria para a pretendida admissão, conforme o disposto no art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, consoante se passa a demonstrar no breve arrazoado adiante apresentado.

Na medida em que a CNI se configura como a entidade que congrega todas as federações industriais do país, inclusive do Estado de Goiás, também e especialmente defendidas pela FIEG, a representatividade é inequívoca.

De fato, as normas em questão, ao dispor sobre infrações administrativas, licenciamento ambiental e, sobretudo, regulamentação florestal no Estado de Goiás, contemplam inúmeras atividades industriais. Estatutariamente, à CNI compete defender os direitos e interesses das indústrias presentes no quadro a que se refere o art. 577 da CLT, como, por exemplo, as dos grupos 1º (alimentação), 5º (extrativismo), 8º (borracha) e 11º (papel e papelão)<sup>1</sup>. À FIEG, por seu turno, compete a defesa da classe industrial dentro dos limites geográficos do Estado de Goiás<sup>2</sup>.

Tais setores são afetados diretamente pelos efeitos das normas atacadas, principalmente no que se refere aos problemas do Cadastro Ambiental Rural – CAR que o Estado de Goiás buscou, dentro de suas competências constitucionais, solucionar. Muitas dessas indústrias, ao congregarem atividades agrícolas primárias com atividades industriais propriamente ditas, ou são proprietárias de imóveis rurais que fornecem as matérias-primas, ou estão, de fato, localizadas na zona rural exercendo suas operações.

---

<sup>1</sup> Conforme o art. 3º do Estatuto da CNI.

<sup>2</sup> Conforme os arts. 5º e 6º do Estatuto da FIEG.



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



Federação das Indústrias do Estado de Goiás  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Por fim, convém ressaltar que, nas ADIs 3.346 e 3.540, que tiveram por objeto a análise de constitucionalidade do antigo Código Florestal (Lei 4.771/65), a CNI foi admitida como *amicus curiae*. **Em outros termos, o próprio Supremo já considerou que o tema guarda íntima conexão com os interesses da indústria.**

### **III - AUSÊNCIA DAS INCONSTITUCIONALIDADES ALEGADAS. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS ESTADUAIS. RESPEITO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL**

De acordo com o art. 24 do texto constitucional, compete à União, aos Estados e ao DF – bem como aos Municípios, por força do art. 30, I e II – legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. De modo a harmonizar a atuação legiferante, o próprio dispositivo estabelece que a União deve se limitar a estabelecer normas gerais (§ 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados (§§ 2º e 3º). **É exatamente no exercício de sua legítima competência suplementar que o Estado de Goiás alterou as normas em questão.**

É imprescindível que se implemente, de modo pleno e efetivo, o federalismo de cooperação no país, conforme se extrai do próprio texto constitucional. Se os entes subnacionais podem – e devem! – suplementar a legislação federal para atender a suas peculiaridades, é preciso permitir o pleno exercício de tal competência, principalmente *vis-à-vis* do meio ambiente. Uma legislação nacional, ainda que excessivamente minudente, nunca conseguirá contemplar todas as peculiaridades regionais de um país de dimensão continental e que abriga seis biomas diferentes em seu território.

Questões ambientais, sobretudo aquelas de cunho essencialmente técnico-ecológico como as ora regulamentadas pelo Estado de Goiás, devem obrigatoriamente receber uma preponderância normativa do próprio Estado, como ente legislador apto a perceber as suas próprias necessidades regionais não dispostas em norma de âmbito nacional. Exemplos dessas peculiaridades são, exatamente, as disposições alteradas referentes aos capões e campos de murundus, ecossistemas que possuem características

peculiares no Estado de Goiás e que, devido a tal fato, necessitam de uma abordagem normativa local.

Talvez mais do que qualquer outra matéria sujeita à legislação concorrente, é na legislação ambiental que a dependência entre a norma geral e as normas suplementares alcança o nível mais elevado. O meio ambiente, com capacidades de resiliência distintas no tempo e nos espaços, com dinâmicas ecológicas próprias em cada bioma, é complexo demais para ser tratado exclusivamente pelas normas gerais.

Com efeito, o equilíbrio ambiental depende da complementação entre as diretrizes gerais, definidas pela União, e os padrões e critérios específicos, locais, definidos pelos entes subnacionais. Essa estrutura regulatória mista é a melhor ferramenta disponibilizada pelo constituinte para que a diversidade ecológica de um país continental como o Brasil seja respeitada, sem perder a unidade, isto é, respeitando, também, as diretrizes centrais definidas em Brasília.

O princípio da subsidiariedade nos lembra que, quanto mais próximo do problema o legislador estiver, melhores condições terá para tratá-lo. Por isso, o federalismo no Brasil precisa ser revisitado, privilegiando-se iniciativas locais bem-sucedidas. Um dos trunfos do federalismo é que Estados e Municípios podem servir de laboratório regulatório, de modo que as boas experiências sejam adotadas pelos demais entes, ou até mesmo uniformizadas pela União. O Supremo Tribunal assim já decidiu nesse sentido, conforme ilustra o precedente transcrito abaixo:

1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a **descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal**, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V). (...) 3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a **prestigiar, como regra geral, as iniciativas**



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



Federação das Indústrias do Estado de Goiás  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

**regionais e locais**, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988. (ADI 4.060/SC, Pleno, rel. min. Luiz Fux, j. 25.2.15, p. 4.5.15) (grifos nossos)

**A regulamentação estadual do CAR é, nesse sentido, representativa do legítimo desempenho das competências supletivas estaduais e da efetivação de um verdadeiro federalismo de cooperação.** A alteração à Lei 18.104/2013 dispõe apenas o seguinte:

Art. 3º [...]

§ 2º O órgão estadual de meio ambiente poderá, **em face das peculiaridades locais**, desenvolver módulos complementares e/ou sistema próprio de CAR em complementação/substituição ao previsto no § 1º do *caput* deste artigo, **desde que observe os padrões de interoperabilidade** de Governo Eletrônico em linguagem e mecanismo de gestão de dados. (grifo nosso)

Não há absolutamente nada que impeça o Estado de adotar tal providência. Ao contrário, é de se estranhar a argumentação da requerente e o questionamento deste dispositivo, uma vez que o próprio Código Florestal, bem como sua regulamentação posterior, assim o estabelece. De fato, se o Código já dispõe que a inscrição no CAR “deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual”, o Decreto é ainda mais incisivo ao determinar que

§ 1º Os órgãos integrantes do SINIMA disponibilizarão em sítio eletrônico localizado na Internet a interface de programa de cadastramento integrada ao SICAR destinado à inscrição, consulta e acompanhamento da situação da regularização ambiental dos imóveis rurais.

§ 2º Os entes federativos que não disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais poderão utilizar o módulo de cadastro ambiental rural, disponível no SICAR, por meio de instrumento de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente.

§ 3º Os órgãos competentes poderão desenvolver módulos complementares para atender a peculiaridades locais, desde que sejam compatíveis com o SICAR e observem os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING, em linguagem e mecanismos de gestão de dados.

Em outros termos, a regra geral estabelecida no Código Florestal é exatamente a disponibilização do sistema de cadastro pelo próprio Estado e, caso não o possua, permite-se que utilize o módulo disponível no SICAR, depois de celebrar instrumento de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente. Além disso, o Decreto claramente estabelece a possibilidade de os Estados desenvolverem módulos complementares para atender às suas particularidades regionais, desde que observem a interoperabilidade.

Mais estranho ainda é constatar que, conforme dados do Conselho Nacional do Ministério Público, cinco estados federados (Acre, Pará, Rondônia, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) utilizam o SICAR de modo customizado; um estado federal (Tocantins) adota modelo híbrido, incorporando módulos do SICAR a sistemas próprios; e cinco estados federados (Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e São Paulo) utilizam sistemas estaduais próprios para inserção de imóveis no Cadastro Ambiental Rural, assegurada a integração dos sistemas às bases de dados do SICAR.<sup>3</sup>

**Não se trata, portanto, de estabelecer sistema em oposição ou mesmo em substituição ao sistema nacional, mas tão somente fazer o que diversos outros Estados já fizeram, e que está expressamente previsto – e recomendado – na legislação federal a tratar do tema.**

Sem a efetiva implementação do CAR, não há como o Estado executar a sua política de preservação e controle do meio ambiente de modo eficaz. Nesse sentido, a manifestação técnica da Secretaria Estadual de Meio Ambiente é elucidativa, ao informar não somente as dificuldades operacionais do sistema federal, mas igualmente as **particularidades regionais que demandam o desenvolvimento de módulos complementares, conforme dispõe a própria legislação federal:**

---

<sup>3</sup> Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Cadastro Ambiental Rural, Diretrizes para atuação do Ministério Público*. Brasília, 2022, p. 59.

73. A operacionalização do CAR em Goiás, por meio do SICAR, sempre teve inconsistências operacionais. O SICAR foi desenvolvido aos poucos, e buscou sempre oferecer ferramentas gerais, deixando de fora, inclusive, funcionalidades previstas em na (sic) legislação federal. **O fato é que isso repercute na operacionalização do sistema e na aplicação da política, tendo em vista que o próprio sistema não corresponde às disposições legais.** Arranjos tiveram que ser encaminhados para que se pudesse utilizar o sistema sem maiores prejuízos. **Dentre as funcionalidades ausentes, enumera-se: a impossibilidade de declarar condomínio de RL, a impossibilidade de declarar servidão ambiental, impossibilidades relacionadas à lei estadual, de declarar APP de Campos de Murundus, impossibilidade de autorizar remanejamento de Reserva Legal, dentre outras.**

70. Assim é que, em virtude da grande dificuldade em operacionalizar o CAR, pelos erros todos relatados e do impacto que seu mal funcionamento impõe ao demais processos da Semad, também pela necessidade de oferecer uma solução aos proprietários/possuidores, **decidiu-se por empreender customizações no SICAR, implantando todos os módulos na infraestrutura do estado de Goiás. Essa medida já tinha sido adotada por outros estados, por exemplo, Pará, Acre, Rondônia e Santa Catarina, com vistas a incluir no sistema funcionalidades que atendessem as particularidades ambientais e legais dos Estados.**

O Estado age não somente de acordo com sua competência concorrente supletiva, mas igualmente em estrito cumprimento de suas competências comuns de proteger o meio ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VI, da CF/88). Diante dos graves problemas e omissões de registro do CAR nacional, não há dúvidas de que impedir o Estado de adequar o cadastro a suas especificidades, mantendo-se a interoperabilidade, equivale a impedi-lo de realizar uma política pública ambiental eficiente e de acordo com os ditames constitucionais e legais. O que se busca é justamente evitar o retrocesso ambiental.

O afã de questionar a legislação goiana é tão intenso que até mesmo dispositivos que procuram resguardar direitos individuais consagrados no art. 5º do texto

constitucional são atacados. A requerente aduz suposta inconstitucionalidade da alteração promovida ao parágrafo único do art. 31 da Lei 18.102/2013, que dispõe:

Art. 31. (...)

Parágrafo único. O acesso aos autos de processo administrativo ambiental será garantido a qualquer cidadão, nos termos das Leis Federais nº 10.650, de 16 de abril de 2003, 12.527, de 18 de novembro de 2011. E 8.906, de 04 de julho de 1994, no que couber, após a certificação da notificação do autuado, dando-lhe ciência da lavratura do auto de infração.

Alega-se violação ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88) quando, em momento algum, há a sua supressão ou mesmo restrição. O dispositivo, ao contrário, faz remissão expressa à Lei de Acesso à Informação, à Lei de Informações Ambientais e ao Estatuto da OAB. O que o Estado de Goiás buscou evitar é a violação a direitos individuais básicos dispostos no texto constitucional, tais como o devido processo legal e a garantia do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF/88).

Na justificação apresentada ao Projeto de Lei 350/2023, que deu origem à lei atacada, o Estado informa que o objetivo da proposição é “obstar o acesso de terceiros para prospecção de clientes”, evitando-se assim a busca mercadológica e, por vezes antiética, por indivíduos – e possíveis clientes – que sequer foram autuados de sua possível conduta infratora. Corrige-se assim erro grave constante no procedimento de apuração infracional estadual, uma vez que é exatamente com a efetiva autuação do pretense infrator que o processo administrativo tem início.

**A medida é de uma razoabilidade evidente**, uma vez que a publicidade não é afastada, mas garantida após o **início do processo de apuração administrativa** de possível cometimento de infração ambiental, resguardados os direitos individuais do administrado sob investigação. Em suma, o dispositivo apenas permite que a parte diretamente interessada seja a primeira a ter efetivo conhecimento de sua autuação e da instauração de um processo administrativo.



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



Federação das Indústrias do Estado de Goiás  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

O próprio Supremo Tribunal Federal, em inúmeras oportunidades<sup>4</sup>, pontuou que ao Direito Administrativo Sancionador são aplicados todos os direitos e garantias individuais previstos na Constituição Federal, uma vez que se insere no amplo poder punitivo estatal. De fato, os princípios, direitos e garantias constitucionalmente consagrados para guiar e/ou limitar a atuação punitiva do Estado decorrem de princípios e valores maiores da República Federativa do Brasil, tal como a segurança jurídica e o Estado de Direito. São a efetivação concreta do *due process of law*, em suas duas acepções, e a garantia da possibilidade de ampla defesa.

Por fim, **é preciso tecer alguns comentários sobre a alegação da requerente de que as alterações promovidas causariam diversos retrocessos na legislação ambiental.** De acordo com os argumentos apresentados, esse princípio impediria o Poder Executivo Estadual de promover reformas regulatórias que diminuam os parâmetros de proteção das normas ambientais já estabelecidas.

Este E. Tribunal, em tema absolutamente semelhante (alterações ao Código Florestal nacional), salientou que a intervenção judicial nas decisões administrativas e legislativas ambientais só pode ocorrer de maneira absolutamente excepcional, uma vez que o Poder Judiciário não é órgão dotado de expertise para regulamentar aspectos essencialmente técnicos do meio ambiente.

No julgamento das ADIs 4.901, 4.902, 4.903, 4.937 e da ADC 42, o Supremo estabeleceu limites ao uso de tal princípio, conforme algumas passagens destacadas:

RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. [...] Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, *caput*, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. [...] 19. O Princípio da vedação do retrocesso

---

<sup>4</sup> Cite-se apenas a Rcl 41.557, ocasião em que esta E. Corte consignou que o direito administrativo sancionador e o direito penal possuem inúmeras semelhanças, uma vez que ambos decorrem do *jus puniendi* estatal.

não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. 20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. [...] Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

Ainda que este E. Tribunal já tenha se debruçado sobre o princípio da vedação do retrocesso em outras oportunidades, conforme acima, convém analisar a sua aplicação no direito comparado, sobretudo o direito francês, origem de tal princípio, para demonstrar como seu uso no Brasil, por algumas entidades, é absolutamente equivocado.

**Tal princípio, também denominado de efeito *cliquet*, surgiu no Direito Europeu, sobretudo na França, como uma forma de impedir reformas maléficas às conquistas sociais obtidas ao longo dos tempos. Entretanto, devemos ressaltar que o princípio sempre foi utilizado para os direitos humanos (os sociais, especificamente). Na França, o Conselho Constitucional fez uso do princípio da vedação ao retrocesso (ou *principe de la non regression*) para conferir proteção particular a certas liberdades e garantias fundamentais, principalmente aquelas relacionadas à liberdade de imprensa, liberdade de associação e autonomia universitária<sup>5</sup>. Ocorre que, no Brasil, a aplicação deste princípio tem sido desvirtuada, querendo, alguns, fazer entender que em nenhuma hipótese pode o legislador ou administrador modificar para menos ou para menor direitos sociais ou fundamentais.**

---

<sup>5</sup> Esta proibição de retrocesso foi objeto de confirmação principalmente na Decisão nº 83-165 DC, de 20 de janeiro de 1984, sobre a liberdade universitária.

Esta não é a *ratio* do princípio, que somente pode ser invocado, excepcionalmente, para vedar iniciativas que visem a suprimir tais direitos em sua totalidade ou para destruir o núcleo duro das garantias fundamentais. Assim o é na França, que só admitia o uso do princípio para questões de direitos humanos, e não para o meio ambiente, uma vez que não estava expresso em nenhum documento normativo ambiental. Somente em agosto de 2016 o princípio foi positivado no direito francês<sup>6</sup>, mas como uma série de restrições e interpretações diferentes do que se vê no Brasil. O projeto de lei sobre a biodiversidade<sup>7</sup> acabou alterando o art. L. 110-1 do Código de Meio Ambiente francês, estabelecendo o seguinte:

9° O princípio da não regressão, segundo o qual a proteção do meio ambiente, assegurada pelas disposições ambientais legislativas e regulamentares, só pode ser objeto de uma melhoria constante, **levando-se em consideração o conhecimento científico e a tecnologia do momento**.<sup>8</sup> (grifo nosso)

Ressalte-se que ao longo das negociações parlamentares naquele país, muito se discutiu se o princípio não seria uma contradição da própria ideia de desenvolvimento sustentável, uma vez que a geração atual definiria, permanentemente, regras a serem aplicadas pelas gerações futuras, sem possibilidade de questionamentos. A forma de conciliar a necessária alteração normativa futura com a manutenção da proteção conquistada seria exatamente situar as possíveis modificações no tempo em que são discutidas, **conforme o conhecimento científico e a tecnologia da época**. O Conselho Constitucional teve a oportunidade de se manifestar<sup>9</sup>, em controle prévio, sobre a proposta parlamentar, e decidiu que

... dentro de suas competências, o legislador está, a todo momento, livre para adotar, visando à realização ou conciliação de objetivos de natureza constitucional, novas modalidades cuja oportunidade lhe pertence apreciar. Ele pode igualmente,

---

<sup>6</sup> Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

<sup>7</sup> Proposition de Loi n° 3481 relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public.

<sup>8</sup> Em original: “9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l’environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l’environnement, ne peut faire l’objet que d’une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.”

<sup>9</sup> Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016. No original: “En deuxième lieu, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d’adopter, pour la réalisation ou la conciliation d’objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d’apprécier l’opportunité. Il peut également à cette fin modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d’autres dispositions.”



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



Federação das Indústrias do Estado de Goiás  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

para este fim, modificar textos anteriores ou revogá-los, substituindo-o, se necessário, por outras disposições.

**Em outros termos, o princípio não pode ser interpretado de forma estática ou proibitiva; ao contrário, ele permitiria até mesmo a revogação normativa caso se constatasse que ela não é mais necessária, em vista da evolução do meio ambiente ou das melhorias científicas da época<sup>10</sup>.** Em todo caso, a jurisprudência francesa nunca havia admitido o uso do princípio para fins especificamente ambientais, uma vez que ele não estava positivado.

**Algo semelhante também ocorreu na Espanha: o princípio foi inicialmente utilizado pelo Supremo Tribunal Espanhol em duas decisões sobre espaços protegidos em área urbana.** Entretanto, também neste país, a interpretação que se fez do princípio foi temperada, extraíndo-se claramente das decisões que tais áreas podem ser afetadas, desde que em decorrência de uma motivação especial que justifique uma melhoria no interesse público e respeitando-se procedimentos específicos previamente definidos por lei<sup>11</sup>.

Quanto à adoção deste princípio no direito pátrio, a sua própria existência é controversa, uma vez que se pretende limitar a atuação congressual ou executiva com fundamento em princípio que não está expressamente consagrado na Constituição Federal. **O texto constitucional já impôs limites à atuação legislativa – os únicos legítimos e aceitáveis, ressalte-se! – ao dispor sobre as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, CF88), e qualquer interferência na liberdade de conformação do legislador ou do regulador fora da CF/88 poderia representar grave afronta à independência e harmonia entre os Poderes.**

---

<sup>10</sup> Conforme destacou Barbara Pompili, Secretária de Estado da Biodiversidade, "ce principe ne signifie nullement qu'il sera impossible de modifier des textes si la protection ne s'avère plus nécessaire, par exemple en cas d'évolution de l'environnement ou d'amélioration des connaissances scientifiques".

<sup>11</sup> Decisões de 23 fevereiro de 2012 e de 29 de março de 2012 (STS 3774/2009 e STS 2000/2012, respectivamente). SAGUER, M. F. "Le principe de non-régression dans la jurisprudence récente du Tribunal Suprême espagnol: commentaire des décisions du 22 février 2012 (STS 3774/2009) et du 29 mars 2012 (STS 2000/2012)". In *Revue juridique de l'environnement*, 2014/2, Volume 39, p. 219-230.

Note-se que a própria Constituição reconhece, implicitamente, que a legislação ambiental não é estática nem intocável: o art. 225, § 1º, inciso III, *v.g.*, permite que o Poder Público volte atrás na decisão de criar unidades de conservação da natureza, demandando, para tanto, a edição de lei específica desafetando ou extinguindo-as.

Assim como o meio ambiente, a legislação ambiental é resiliente, devendo refletir a **compatibilização entre desenvolvimento socioeconômico e conservação ambiental**, no que ficou internacionalmente consagrado como o tripé da sustentabilidade. Da mesma forma que o Direito Administrativo não cuida apenas das prerrogativas da Administração Pública, mas também dos direitos e garantias dos administrados; da mesma forma que o Direito Tributário não cuida apenas do poder estatal de tributar, mas também serve para proteger o cidadão de excessos desse poder; **o Direito Ambiental não cuida apenas da proteção do meio ambiente, mas também do uso racional e adequado dos recursos naturais.**

Portanto, é míope a visão de que a legislação ambiental deve ser estática, intocável; pode e deve ela adequar-se às realidades e necessidades socioeconômicas, moldando e concretizando-se à luz do princípio do desenvolvimento sustentável. E a aplicação deste mesmo princípio em países como a França ou a Espanha não impede a consideração de todos os interesses sociais nas questões ambientais, possibilitando alterações normativas. A interpretação dada ao princípio pelo Conselho Constitucional francês é elucidativa, conforme destacam Borges e Alves:

Sem embargo ao reconhecimento do princípio da vedação do retrocesso, nos termos de sua remansosa jurisprudência sobre o efeito *cliquet*, o Conselho Constitucional adotou na conformidade do referido princípio lastreado em uma **hermenêutica jurídica restritiva e comedida, limitando substancialmente sua aplicação e visando desencorajar aqueles que poderiam, por debilidade argumentativa, invocá-lo em vão e sob falsos pretextos.** (grifo nosso)<sup>12</sup>

Em suma, o uso que se pretende fazer deste princípio no direito pátrio é absolutamente equivocado, de cunho muito mais político-partidário do que propriamente

---

<sup>12</sup> BORGES, Leonardo Estrela e ALVES, Bruno Morais. “A (in)constitucionalidade do Código Florestal no Supremo Tribunal Federal: perspectiva comparada acerca do princípio da vedação do retrocesso em matéria ambiental”. In *Revista Brasileira de Direito Animal*, Vol. 16, n.1, p.99-100, Jan-Abr 2021.



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA



Federação das Indústrias do Estado de Goiás  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

jurídico-ambiental. Não se contemplam todas as particularidades e nuances que o princípio adquire no direito comparado, sobretudo quando o que se pretende discutir é normativo estadual com expressiva justificação técnica, adequando a legislação federal às particularidades regionais dos entes subnacionais, em perfeita harmonia com o que preceitua a repartição de competências no texto constitucional.

#### **IV - PEDIDO**

Demonstradas a relevância temática e a representatividade, a Confederação Nacional da Indústria e a Federação das Indústrias do Estado de Goiás rogam a sua admissão como *amicus curiae* na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Uma vez pautado o feito, postulam que lhes seja franqueada a realização de sustentação oral de suas razões.

Requerem, ainda, que seja ao final julgada improcedente a presente ação, reconhecendo-se a validade das alterações normativas produzidas pelo Estado de Goiás, como o pleno exercício de sua competência concorrente suplementar, condizente com o federalismo de cooperação e com a autonomia dos entes subnacionais para legislar em atendimento a suas peculiaridades.

Postula, finalmente, que todas as intimações sejam realizadas em nome dos advogados abaixo signatários, para efeito de acompanhamento processual.

Brasília, 23 de janeiro de 2024.

**CASSIO AUGUSTO BORGES**  
OAB/RJ 91.152 e OAB/DF 20.016-A

**LÍVIA DE MOURA FARIA**  
OAB/DF 27.070

**LEONARDO ESTRELA BORGES**  
OAB/MG 87.164

**MARCOS ABREU TORRES**  
OAB/BA 19.668