

**DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE  
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO:  
AVANÇOS E DESAFIOS**

---

**Solange Teles da Silva\***

## **1. INTRODUÇÃO**

Se as constituições liberais ocupavam-se em grande parte da organização de poderes e também do estabelecimento de catálogos de direitos, o espaço constitucional foi sendo ampliado tanto pela densificação de temas originários da constituição como é o caso dos direitos fundamentais, como também pela constitucionalização de novas matérias ou ainda de novas categorias de direitos. No Brasil, o processo constituinte que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988 deu lugar a inovação em relação à tradição constitucional que dava ênfase aos direitos individuais, de conteúdo patrimonial e contratualista, de inspiração liberal. Capítulos e artigos do texto constitucional consagraram “novos” direitos e, entre eles o direito ao meio ambiente, de natureza pluralista e coletiva, impondo desafios aos operadores do direito, tanto do ponto de vista conceitual e doutrinário, como do ponto de vista de sua concretização. Nesse momento em que se completam 18 anos da promulgação do texto constitucional, é necessário realizar uma análise da proclamação do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando-se os avanços e os desafios na concretização desse direito lado a lado de outros direitos individuais e coletivos constitucionalmente protegidos.

A compreensão do tratamento constitucional do meio ambiente demanda assim uma análise sistêmica do texto constitucional, bem como a definição da expressão “meio ambiente”. Tal análise conduzirá a uma visão global do texto constitucional, partindo dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil e, da teia de interconexões das relações dos dispositivos constitucionais na salvaguarda da qualidade de vida e da manutenção

---

\* Pós-doutora e doutora em direito ambiental pela Universidade Paris I – Panthéon-Sorbonne. Professora do Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos (Unisantos).

dos processos ecológicos. Realizadas essas considerações preliminares, buscar-se-á analisar o meio ambiente a partir dos direitos e deveres consagrados no texto constitucional, e dos instrumentos constitucionalmente erigidos para a gestão ambiental, evidenciando o sentido, conteúdo e alcance do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado através do estudo de decisões do Supremo Tribunal Federal ao longo desses 18 anos.<sup>1</sup>

## 2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Várias são as definições possíveis de “meio ambiente”. Por exemplo, para a biologia, é necessário inicialmente realizar a diferenciação entre “meio” e “ambiente”: a palavra “meio” tem uma conotação mais de substância que de entorno, quer dizer, fala-se de “meio aquático”, por exemplo, como o estado líquido no qual reside um determinado ser, enquanto que ao se referir ao “ambiente aquático” busca-se definir a função do ser aquático, ou seja, o ambiente é mutável e dinâmico em função da própria atividade vital que nele se desenvolve<sup>2</sup>. Prefere-se portanto para o uso do estudo das relações ecossistêmicas naturais o termo “ambiente”. Como salienta BRANCO, o ser humano “é o único ser da natureza que possui um verdadeiro *milieu extérieur* que o circunda e que mantém com ele relações unidirecionais, seja como fornecedor, seja eventualmente como receptor de substâncias e formas de energia não assimiláveis”<sup>3</sup>. Nesse sentido, o meio ambiente é objeto da ação antrópica, encontra-se do “lado de fora” do ser humano e o envolve, interferindo no próprio processo de desenvolvimento humano.

Aliás, o meio ambiente comporta uma ordem bem mais complexa de significação que vai além do meio ambiente como sinônimo de meio natural. Para a antropologia, o meio ambiente é definido enquanto *espaço de vida dos seres humanos* e pressupõe uma análise das dimensões históricas e culturais que estão atreladas a sua própria definição e delimitação. O meio ambiente diz respeito aos elementos habilitados a influenciar o próprio dinamismo social e inclui portanto “a repercussão das intervenções artificiais implantadas pelo homem,

---

<sup>1</sup> Ao realizar uma pesquisa livre de jurisprudência via internet no *website* do Supremo Tribunal Federal [<http://www.stf.gov.br/>], observa-se que com as expressões “meio” e “ambiente” existem 114 julgados, dentre os quais, 103 após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Estes julgados referem-se a várias temáticas: questões processuais (legitimidade, pré-questionamento, inadmissibilidade de recurso ou agravo de instrumento, outros) (19); servidores públicos e trabalhadores em sindicatos de águas, esgotos e meio ambiente (15); outros temas (reforma agrária, garimpo, adulteração de combustíveis, entre outros) (9); matéria ambiental (57). Dos 57 julgados em matéria ambiental foi então realizada uma seleção que será objeto análise deste trabalho: cf. *Tabela - Seleção de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria ambiental (1998-2006)*. Para o estudo das decisões do STF em matéria de direitos fundamentais cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>2</sup> BRANCO, Samuel Murgel. *Meio Ambiente & Biologia*, 2ª ed. São Paulo: Senac, 2005, p. 91.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 106.

as interferências culturais e o conjunto das condições que permitem o estabelecimento e reprodução da vida humana”<sup>4</sup>. Considera-se portanto, o papel da cultura na definição dos espaços de vida humana.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece a definição legal de meio ambiente: “o conjunto de condições, leis, influências e interação de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, inc. I da lei federal nº 6.938/81). Tal definição considera o meio ambiente como tudo aquilo que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, não se limitando portanto apenas a vida humana. Trata-se de um conceito que pode ser interpretado de forma abrangente. Assim, SILVA define o meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”<sup>5</sup>. Discute-se sobre as classes de elementos ambientais que compõem o meio ambiente – os naturais, os culturais e os artificiais –, sendo possível criticar tal divisão em razão da própria unidade do meio ambiente, também pelo fato dos princípios do direito ambiental aplicarem-se tanto a proteção global do meio ambiente como à proteção dos elementos que o constituem, sejam eles naturais, culturais ou artificiais. O meio ambiente como um macro-bem, ou seus elementos, bens ambientais, estão sujeitos a um regime jurídico especial, enquanto bens essenciais à manutenção da vida em todas as suas formas. Na realidade, o meio ambiente é um conjunto de fatores que influenciam o meio, no qual os seres humanos vivem e tais fatores precisam ser analisados conjuntamente para uma compreensão aprofundada das relações que aí se desenvolvem, bem como para a busca de soluções adequadas que conduzam a uma gestão racional e equitativa do meio ambiente e seus recursos naturais. Aliás, como ressalta PRIEUR, há uma interdependência do homem e do meio ambiente a partir de três questões: em primeiro lugar, os recursos e os equilíbrios naturais condicionaram o surgimento da humanidade; em segundo lugar, o futuro e a existência da própria humanidade são indissociáveis do meio ambiente; e, finalmente a diversidade biológica, o bem-estar dos seres humanos e o progresso das sociedades humanas são afetados por certos modos de produção e de consumo e pela exploração excessiva dos recursos naturais<sup>6</sup>.

Assim, é possível afirmar que o conceito de meio ambiente é um conceito construído culturalmente em uma dada sociedade num determinado momento histórico. E o momento histórico no Brasil do processo constituinte foi um momento de redemocratização, no qual movimentos sociais e populares trouxeram à baila um conjunto de reivindicações, dentre as quais a inserção no texto constitucional de um capítulo garantindo a todos o direito ao meio ambiente sadio. Entende-se, portanto, que o meio ambiente sadio corresponde ao conjunto de elementos, espaço e meio que regem, influenciam e condicionam a própria vida.

<sup>4</sup> WALDMAN, Maurício. *Meio Ambiente e Antropologia*. São Paulo: Senac, 2006, p. 218.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 20.

<sup>6</sup> PRIEUR, Michel. « Vers un droit de l'environnement renouvelé » In, *Cahiers du Conseil Constitutionnel - La constitution et l'environnement n. 15, 2003*, [On line] disponível em [http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc15/env2.htm], acesso em 05 out 2006.

### 3. A PROCLAMAÇÃO DE DIREITOS E DE DEVERES EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Se por um lado a Constituição Federal de 1988 proclamou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por outro lado, ela também instituiu deveres fundamentais, o dever de não-degradar e o dever de proteger e de preservar o meio ambiente, traduzido por uma responsabilidade do Poder Público e da coletividade, quer dizer, de todos os indivíduos em face das gerações presentes e futuras.

#### 3.1. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Os direitos fundamentais são aqueles que o ordenamento jurídico qualifica como tais, ou seja, aqueles que foram reconhecidos pela ordem constitucional de um país<sup>7</sup>. Essa noção de direitos fundamentais compreende além dos componentes jurídicos, pressupostos éticos<sup>8</sup>. Assim, a consagração do direito fundamental ao meio ambiente, no art. 225 da Constituição Federal de 1988, tem um duplo significado: a) em primeiro lugar afirma o valor do meio ambiente para assegurar a dignidade humana<sup>9</sup>. O fundamento da constitucionalização do direito ao meio ambiente é a própria dignidade da pessoa humana, das gerações presentes e futuras. De maneira mais abrangente é possível afirmar que o fundamento da consagração de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a dignidade da vida em todas as suas formas. Trata-se de assegurar a continuidade da vida no planeta, fundada na solidariedade humana no tempo e no espaço<sup>10</sup>; b) em segundo lugar, o direito ao meio ambiente é transformado em norma constitutiva fundamental da ordem jurídica, meio necessário para que o indivíduo e a coletividade, ambos possam desenvolver todas as suas potencialidades e enfim, para que a vida social possa ser conduzida para alcançar

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 514 e seguintes. VIEIRA, Oscar Vilhena. *Op. cit.*, pp. 36 e seguintes.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Aliás a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da Constituição Federal de 1988).

<sup>10</sup> Fábio Konder COMPARATO afirma que são dois os fatores de solidariedade humana: “um de ordem técnica, transformador dos meios ou instrumentos de convivência, mas indiferente aos fins” (...) “que se traduz pela padronização de costumes e modos de vida, pela homogeneização universal das formas de trabalho, de produção e troca de bens, pela globalização dos meios de transporte e comunicação” (...) “o outro, de natureza ética, procurando submeter a vida social ao valor supremo da justiça” [trata-se da] “solidariedade ética, fundada sobre o respeito aos direitos humanos, estabelece as bases para a construção de uma cidadania mundial, em que já não há relações de dominação, individual ou coletiva”. São formas de solidariedade “complementares e indispensáveis para que o movimento de unificação do gênero humano não sofra interrupção ou desvio”. COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 37.

o desenvolvimento sustentável<sup>11</sup>. O direito ao meio ambiente sadio tem assim uma natureza multifacetada, com dupla dimensão: individual e coletiva, podendo-se evidenciar uma ampla gama de titulares — indivíduos e grupos — e sua concretização se manifesta sobretudo em sua dimensão “social”. Aliás, o texto constitucional é revolucionário ao garantir não apenas direitos individuais, mas a todas as gerações presentes e futuras.

É justamente em relação à implementação desse direito que podem ocorrer arbitragens complexas, pois há a dificuldades de evidenciar quais são as necessidades das gerações futuras, e pode-se questionar também até que ponto a técnica fornece todas as respostas e, respostas adequadas para equacionar problemas ambientais presentes e futuros. Além disso, em matéria de direitos fundamentais não há hierarquia de direitos. ALEXY sustenta que a institucionalização dos direitos fundamentais não resolve todos os problemas<sup>12</sup>. Isso ocorre em razão das seguintes dificuldades apontadas pelo autor: o direito passa a ocupar o escalão hierárquico supremo no ordenamento jurídico, razão pela qual ele passa a ter força de concretização suprema lado a lado de outros direitos consagrados como fundamentais; e, assim é necessário realizar uma ponderação como parte de um exame exegético de proporcionalidade que deve buscar a medida máxima de sua concretização quando ocorrer colisão entre tais direitos.<sup>13</sup> Nessa ponderação, qual o peso vem sendo atribuído ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Em primeiro lugar é necessário considerar que não há a possibilidade da concretização dos demais direitos fundamentais sem o direito ao meio ambiente, que se traduz em última análise como o próprio direito à vida, ou seja, o direito à água em quantidade e qualidade adequadas para suprir as necessidades humanas fundamentais, o direito a respirar um ar sadio, o direito a que exista um controle de substâncias que comportem riscos para a qualidade de vida e o meio ambiente, entre outros aspectos a serem salvaguardados para a existência da própria vida. O direito ao meio ambiente configura-se, portanto, como a matriz de todos os demais direitos fundamentais.

---

<sup>11</sup> A fórmula enunciada no Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland (1987) tornou popular o termo desenvolvimento sustentável, definindo-o como “*Aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos chave: o conceito de ‘necessidades’, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe no meio ambiente, impedindo-o de atender as necessidades presentes e futuras.*” COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 46. Sobre o tema cf. NOBRE, Marcos/ AMAZONAS, Maurício. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: IBAMA, 2002.

<sup>12</sup> ALEXY, Robert: “Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 217, jul.-set. 1999, pp. 55-66.

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 62-64.

Julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) evidenciam a possibilidade de colisão de direitos fundamentais, notadamente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros direitos fundamentais. Por vezes, é atribuído maior peso ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em outras situações, o direito ao meio ambiente em colisão com outros direitos fundamentais sai estilhaçado, ainda que o discurso esteja camuflado pela expressão “desenvolvimento sustentável”.<sup>14</sup>

A título de ilustração desses julgados em que um peso maior é conferido ao direito ao meio ambiente é possível citar ação direta de inconstitucionalidade, que em medida liminar, suspendeu a execução e a aplicabilidade de lei do Estado do Rio de Janeiro (lei n.º 2.895 de 20.3.1998), que autorizava a criação e a realização de exposições e competições entre aves das raças combatentes (fauna não silvestre) para preservar e defender o patrimônio genético da espécie *Gallus-Gallus*,<sup>15</sup> e, outra ação direta de inconstitucionalidade que declarou inconstitucional lei do Estado de Santa Catarina (lei n.º 11.366 de 4.4.2000), que autorizava igualmente a criação e a exposição de aves de raça e a realização de brigas de galo.<sup>16</sup> Nos dois casos, as assembleias legislativas estaduais alegavam que a “briga de galos”, tradicionalmente concebida como uma manifestação cultural popular, era fator integrador da comunidade. Entretanto, entenderam os ministros do STF tratar-se de situações que sujeitavam a vida animal à experiência de crueldade e as legislações estaduais ignoravam o disposto no texto constitucional que determina que incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que submetam os animais a crueldade<sup>17</sup>. Aliás o STF já tinha se manifestado em julgamento de recurso extraordinário sobre a *farra do boi* afirmando a existência da obrigação do Estado em garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais, sem prescindir, todavia, da observância da norma do inciso VII, § 1º do art. 225 da Constituição Federal que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade.<sup>18</sup>

Além dos ministros do STF terem que levar em conta, em seu exame exegético de proporcionalidade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, matriz de todos os demais direitos fundamentais, o texto constitucional prevê instrumentos de gestão ambiental que determinam condutas positivas e negativas. A proclamação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado representa, portanto, um progresso em matéria de proteção do meio ambiente e permite assim exigir tanto dos poderes públicos, como da

---

<sup>14</sup> Cf. *infra* comentários sobre a decisão em medida cautelar do STF sobre *supressão e alteração de vegetação em áreas de preservação permanente* (STF, ADI-MC n.º 3.540-1 – Distrito Federal, rel. Celso de Mello, j. 1.9.2005.)

<sup>15</sup> STF, ADI-MC 1.856-6 – Rio de Janeiro, rel. Min. Carlos Velloso, j. 3.9.1998.

<sup>16</sup> STF, ADI n.º 2.514-7 – Santa Catarina, rel. Min. Eros Grau, j. 29.6.2005.

<sup>17</sup> Art. 225, § 1º, VII da CF/88.

<sup>18</sup> STF, Recurso Extraordinário n.º 153.531-8 – Santa Catarina, rel. para o acórdão Min. Marco Aurélio, j. 3.6.1997.

coletividade uma conduta em prol da preservação e conservação ambiental. BENJAMIN destaca que são direitos e obrigações fundamentais, tanto positivos determinando um atuar afirmativo, como negativos, preconizando uma abstenção.<sup>19</sup>

### 3.2. O DEVER DE NÃO DEGRADAR O MEIO AMBIENTE

Há um dever geral de não degradar o meio ambiente no *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988, dever a ser observado tanto pelo Poder Público como pela coletividade. Esse dever geral de não degradar implica tanto condutas positivas como abstenções no desenvolvimento das atividades humanas, inclusive aquelas que implicam uso, fruição e gozo da propriedade. A propriedade, tanto urbana como rural devem cumprir sua função social, e assim, atrelado ao direito ao meio ambiente sadio e ao direito de propriedade há um dever fundamental de não degradar o meio ambiente e de preservá-lo, bem como um dever fundamental de atendimento às necessidades sociais.<sup>20</sup> Se por um lado, a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender as exigências do plano diretor (art. 182, § 2º CF/88) e os princípios constitucionais, a propriedade rural cumprirá sua função social ao atender concomitantemente os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado, utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores no (art. 186 da CF/88). Destaque-se que o principal foco do trabalho escravo no Brasil encontra-se justamente na região denominada “arco do desmatamento” da Amazônia, região de fronteira agrícola<sup>21</sup>. O Município recordista de operações de libertação de escravos, São Felix do Xingu no Pará, também figura como área desmatada e de assassinatos de trabalhadores rurais da Amazônia.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> BENJAMIN, Antônio Herman: “O meio ambiente na Constituição Federal de 1988” In KISHI, Sandra Akemi Shimada, SILVA, Solange Teles da, SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.) *Desafios do direito ambiental no século XXI – estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 383 e seguintes.

<sup>20</sup> COMPARATO, Fábio Konder: “Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade”, *Revista CEJ*, n. 3, dez. 1997 [On line], disponível em [http://www.justicafederal.gov.br/], acesso em 05 out 2006.

<sup>21</sup> “De acordo com dados da Campanha Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, coordenada pela CPI, nos últimos cinco anos, mais de 300 fazendas foram denunciadas pela prática do crime de trabalho escravo, envolvendo mais de 10 mil trabalhadores. Em resposta a essas denúncias, a fiscalização móvel do Ministério do Trabalho conseguiu libertar em torno de 50% desses trabalhadores.” SAUER, Sérgio. *Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense*. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005, p. 37 [On line] disponível em [http://www.global.org.br/docs/relatorioparaportugues.pdf], acesso em 05 out 2006.

<sup>22</sup> Cf. Cadastro de Empregadores Portaria n° 540/2004, que contém infratores flagrados explorando trabalhadores na condição análoga à de escravos, última atualização julho de 2006 [On line] disponível em [http://www.mte.gov.br/Noticias/download/lista2807.pdf], acesso em 05 out 2006.

Há também deveres explícitos e especiais que foram inseridos nos parágrafos do art. 225 da Constituição Federal de 1988. Assim, incumbe ao Poder Público a realização de medidas previstas no parágrafo 1º, como por exemplo definir espaços territoriais protegidos. Dentre os espaços territoriais especialmente protegidos encontram-se as unidades de conservação (UC), as áreas especiais e de locais de interesse turístico, as áreas de preservação permanente (APPs) e a reserva legal (RL). O texto constitucional determina que a alteração e a supressão desses espaços serão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III). Em outras palavras, a alteração e a supressão de tais espaços somente pode ocorrer em virtude de lei. Trata-se de um dever de não degradar esses espaços e de preservar suas características, justamente em função das quais eles passaram a ser legalmente protegidos. O Procurador-Geral da República ajuizou assim uma ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar argüindo a inconstitucionalidade do art. 1º da MP nº 2.166-67 de 24.8.2001, que alterou o art. 4º do Código Florestal, lei federal nº. 4.771, de 15.9.1965. O art. 4º do Código Florestal com a nova redação tornou possível a supressão de vegetação em área de preservação permanente (APP) através de autorização do órgão ambiental competente em caso de “utilidade pública ou de interesse social”<sup>23</sup> devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Alegou o Procurador-Geral da República que somente lei em sentido formal e específica poderia autorizar a alteração e/ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos. Na decisão da medida cautelar desta ação direta de inconstitucionalidade o STF negou referendo à decisão que deferiu pedido de medida cautelar, restaurando-se a eficácia e a aplicabilidade do art. 4º do Código Florestal, considerando o acórdão que:

“A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 .08.2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.

Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inserida no art. 225, § 1º, III da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.

---

<sup>23</sup> Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.

- É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificarem, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).<sup>24</sup>

Alguns comentários merecem ser tecidos em relação a este posicionamento do STF. Se justamente a necessidade de preservação da vegetação nessas áreas, ou seja, de a preservação de seus atributos é que justifica uma proteção especial, como sustentar que a alteração e a supressão de tal vegetação – um dos atributos dessas áreas – não implicam em uma eliminação de tais espaços enquanto espaços territoriais legalmente protegidos. As áreas de preservação permanente (APPs) constituem uma das espécies de espaços territoriais especialmente protegidos em razão de sua função ambiental para assegurar o bem estar das populações humanas. Como sustentou o Ministro Marco Aurélio “o vocábulo ‘alteração’ tem significado vernacular próprio, e o constituinte de 1988 não estabeleceu exceções quanto ao objeto dessa mesma alteração. Vale dizer, não fixou uma gradação no tocante à modificação a sofrer o espaço territorial preservado”. Não se pode afirmar, prossegue o Ministro em seu voto, “que onde a lei fundamental exige a existência de uma lei, excepcionando algo que, (...), salta aos olhos como salutar, que é a integridade ambiental nos mais diversos aspectos, é possível ler-se que a disciplina para a alteração, e alteração quanto à supressão de vegetação é de natureza substanciais, possa ocorrer por meio de medida provisória”.<sup>25</sup> As áreas de preservação permanente passarão então a constituir um mito, uma lenda urbana dos espaços territoriais outrora especialmente protegidos? Cabe aos órgãos ambientais competentes motivarem seus atos administrativos que determinem que a vegetação em áreas de preservação permanente seja alterada e/ou suprimida de diante das duas exceções possíveis: os casos de utilidade pública ou de interesse social. De acordo com a teoria dos motivos determinantes, como ressalta MEDAUAR, “os motivos apresentados pelo agente como justificativas do ato associam-se à validade do ato e vinculam o próprio agente [o que] significa, na prática, que a inexistência dos fatos, o enquadramento errado dos fatos aos preceitos legais, a inexistência da hipótese legal embasadora, por exemplo, afetam a validade do ato (...)”.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> STF, Med. Caut. em ADI nº 3.540-1 – Distrito Federal, rel. Celso de Mello, j. 1.9.2005.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 138-139.

### 3.3. O DEVER DE DEFENDER E DE PROTEGER O MEIO AMBIENTE

O dever de defender e proteger o meio ambiente incumbe tanto ao Poder Público como a coletividade. Nesse sentido, alguns biomas, em razão de sua fragilidade e importância foram elevados à categoria de patrimônio nacional. Essa qualificação não retira daqueles que detenham a propriedade ou a posse das áreas abrangidas pela Mata Atlântica, Pantanal-Matogrossense, Floresta Amazônica, Serra do Mar e Zona Costeira a possibilidade de usar, gozar e dispor de tais áreas, mas torna possível a adoção de restrições gerais de uso de tais áreas, em virtude da importância da preservação e conservação desses biomas. Trata-se portanto de uma qualificação que se superpõe ao título de propriedade ou de posse do bem e a lei deve assim determinar as condições de uso que assegurem a preservação dos recursos naturais nessas áreas e das características essenciais desses biomas em prol do bem coletivo de toda a população, assegurando assim o direito ao meio ambiente equilibrado para todos, gerações presentes e futuras.

Saliente-se ainda que em relação à patrimonialização, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente já estabelecia que o meio ambiente constituía um patrimônio público. A patrimonialização não tem apenas o efeito de singularizar um conjunto de elementos que identificam uma porção de área geográfica,<sup>27</sup> mas também o de estabelecer um regime jurídico excepcional que condiciona o uso dos recursos naturais desses biomas para propiciar sua transmissão às gerações futuras. O detentor ou proprietário do bem passa também a ser o responsável por transmiti-lo às gerações futuras. A patrimonialização, fundamenta-se em três elementos, como afirmam KISS e BEURIER: a) a utilização exclusiva para fins pacíficos, b) a utilização racional em um espírito de conservação e, c) boa gestão e transmissão às gerações futuras.<sup>28</sup>

Com o objetivo também de uma gestão equitativa e racional, o texto constitucional de 1988 incluiu entre os bens ambientais, da União e dos Estados a água (art. 20, III e 26, I), fundamental nos processos biológicos e no desenvolvimento econômico. A União e os Estados-membros passaram então a serem os gestores desse bem ambiental, para garantir o justo equilíbrio dos usos múltiplos e a manutenção dos processos ecológicos. A domínialização das águas ocorre, portanto, nesse sentido, de tornar o Poder Público o responsável pela gestão das águas, com o dever de defender e proteger esse bem ambiental.

<sup>27</sup> De acordo com o entendimento do Ministro Célio Borja, o único efeito da utilização do termo patrimônio nacional aplicado a Floresta Amazônica Brasileira, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Matogrossense e Zona Costeira, seria no sentido de “o de singularizar um conjunto de elementos que identificam uma certa porção de área geográfica brasileira ou diversas porções, cinco porções de nossa área continental”. STF, Voto do Ministro Célio Borja In ADI-MC 487-5, rel. Min. Octávio Gallotti, j. 9.5.1991.

<sup>28</sup> KISS, Alexandre ; BEURIER, Jean-Pierre. Droit international de l'environnement, 3e. ed. Paris: Pedone, 2004, p. 149.

O dever do Poder Público de defender e proteger o meio ambiente, e portanto agir nessa seara deve também ser compreendido como a obediência ao princípio da legalidade. Assim, Executivo, Legislativo e Judiciário devem observar esse preceito constitucional fundamental. O Executivo, por exemplo, ao negociar tratados internacionais em matéria ambiental deve pautar-se nos ditames constitucionais, ou seja, nos valores consagrados constitucionalmente pelo Estado brasileiro, não podendo negociar aquém do que o texto constitucional determina e, particularmente o que dispõe o art. 225 e seus parágrafos. Todos os acordos e tratados internacionais, bilaterais ou multilaterais, que vierem a ser negociados, assinados e ratificados pelo governo brasileiro devem pautar-se no respeito aos direitos fundamentais, inclusive no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao Legislativo cabe a adoção de normas ambientais observando-se a repartição de competências estabelecidas pelo texto constitucional, ou seja, as competências legislativas privativas da União (art. 22); competências legislativas concorrentes da União, Estados e DF (art. 24, VI, VII e VIII); competência legislativa municipal em matéria de interesse local (art. 30, I), suplementar (art. 30, II) e para promover o ordenamento territorial (art. 30, VIII) e a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX). Ao Judiciário, quando movimentado, cabe determinar que sejam implementadas políticas públicas previstas na Constituição Federal ou em lei. O controle de políticas públicas fornece assim, densidade ao preceito constitucional do art. 225 da CF/88.<sup>29</sup>

Entretanto, o dever de defender o meio ambiente não incumbe apenas ao Poder Público, mas também à coletividade que deve participar da vida ativa em sociedade e, para tanto foram colocados à sua disposição mecanismos jurídicos para a defesa desse interesse difuso – a ação popular e a ação civil pública – bem como instrumentos de participação na gestão ambiental – participação em conselhos na esfera ambiental e em audiências públicas. Destaque-se que para a criação ou ampliação de uma unidade de conservação, espaço territorial legalmente protegido devem ser realizados previamente estudos técnicos e consulta pública, como estabelece o § 2º do art. 22 da lei federal nº. 9.985, de 18.7.2000. Assim, alegando a não observância desse dispositivo, mandados de segurança foram impetrados com o objetivo de anular os respectivos decretos: a) de criação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena no Estado do Mato Grosso do Sul e, b) de ampliação dos limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros em Goiás. No primeiro caso, o do decreto de criação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena comprovou-se que este decreto fora editado após a elaboração de estudos técnicos e a realização de consulta a população de cinco municípios situados na área em questão, o STF indeferiu a segurança.<sup>30</sup> No segundo caso, o parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros não substituiu a consulta exigida na lei e, foi concedida a segurança, ressalvando-se a possibilidade de edição de novo decreto para alteração dos limites deste parque nacional.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> SILVA, Solange Teles da. “Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana” IN *Hileia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, agosto-dezembro 2003, pp. 121-137 disponível em [http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2003/1.pdf] acesso em 05 out 2006.

<sup>30</sup> STF, Mandado de Segurança 23.800-3 – Mato Grosso do Sul, rel. Min. Mauricio Corrêa, j. 14.12.2002.

<sup>31</sup> STF, Mandado de Segurança 24.184-5 – Distrito Federal, rel. Min. Ellen Gracie, j.13.8.2003.

## 4. A CONSAGRAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO E GESTÃO AMBIENTAL

Dentre os instrumentos de proteção e gestão ambiental previstos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 encontram-se o estudo prévio de impacto ambiental; a definição de espaços territoriais legalmente protegidos; a proteção e preservação de processos ecológicos, da fauna e da flora, da diversidade e integridade do patrimônio genético; o controle dos riscos; a responsabilidade civil, penal e administrativa em matéria ambiental e; a educação ambiental. Para buscar realizar uma análise aprofundada das decisões do STF, optou-se nesse trabalho pelo estudo de algumas decisões que se referem à implementação dos princípios de prevenção e precaução<sup>32</sup>, através dos instrumentos de estudo de impacto ambiental e do controle dos riscos.<sup>33</sup>

### 4.1. O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Dentre os instrumentos de proteção e gestão ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental fundado em uma óptica eminentemente preventiva busca servir de apoio à decisão pública, auxiliar a concepção de projetos bem como identificar medidas de atenuação ou compensação dos impactos negativos do projeto. A Constituição Federal de 1988 consagrou a obrigatoriedade do estudo prévio ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, prevendo a sua publicidade (art. 225, § 1º, IV). Aliás, a avaliação de impacto ambiental, instrumento que compreende o estudo de impacto ambiental, já estava prevista como um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente na lei federal nº 6.938 de 31.8.1981 (art. 9º, III).

O STF julgou inconstitucionais algumas normas de constituições estaduais pelos seguintes motivos<sup>34</sup>: a) dispensa da elaboração de estudo prévio de impacto ambiental em caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais (art. 182, § 3º da

<sup>32</sup> SILVA, Solange Teles da "Princípio de Precaução: uma nova postura face aos riscos e incertezas científicas" In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia (org.) *Princípio de Precaução*, Belo Horizonte: Del Rey, 2004, pp. 75-92.

<sup>33</sup> Cf. nota de rodapé nº 1 e Tabela - *Seleção de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria ambiental (1998-2006)*.

<sup>34</sup> Em relação os dispositivos de constituições estaduais, destaque-se ainda que pedido de liminar foi indeferido em ação direta que arguiu a inconstitucionalidade do artigo 264 da Constituição do Estado do Ceará, com redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 22/95 por considerar a falta de plausibilidade jurídica suficiente para a concessão de liminar e não ocorrência no caso do "periculum in mora" "Art. 264. Qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, com a publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no Diário Oficial do Estado". STF, ADI nº 2.142-7 (Medida Liminar) – Ceará, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 9.11.2000.

Constituição do Estado de Santa Catarina); b) submissão do relatório de impacto ambiental – RIMA – à análise da comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa, devendo esta ser custeada pelo interessado, proibida a participação de pessoas físicas ou jurídicas que atuaram na sua elaboração (art. 187, § 3º da Constituição do Estado do Espírito Santo).

No primeiro caso, o dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina cria uma exceção à aplicação do inc. V do § 1º do art. 225 da CF/88 e, “(...) a atividade de florestamento ou reflorestamento, ao contrário do que se poderia supor, não pode deixar de ser tida como eventualmente lesiva ao meio ambiente, quando por exemplo, implique substituir determinada espécie de flora nativa, com as suas próprias especificidades, por outra, muitas vezes sem nenhuma identidade com o ecossistema local e escolhidas apenas em função de sua utilidade econômica, com ruptura, portanto, do equilíbrio e da diversidade da flora local. Dessa forma, ao excepcionar a exigência de prévio estudo de impacto ambiental nos casos de áreas florestadas ou objeto de reflorestamento, o § 3º do art. 182 da Constituição catarinense viola o previsto na Constituição Federal que determina a realização de tal estudo para a instalação de qualquer atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente”<sup>35</sup>.

No segundo caso, de acordo com o entendimento do relator Ministro Francisco Rezek, o dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo previu uma “usurpação pela Câmara Legislativa de função administrativa cometida organicamente ao Poder Executivo, configurando evidente violação ao princípio da independência e harmonia entre os três poderes”<sup>36</sup>. Na realidade, a concessão de autorização para o desenvolvimento de atividade considerada potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia, como afirma o teor do acórdão, ato do Poder de Polícia, ou seja, ato da Administração Pública – Poder Público Executivo<sup>37</sup>, não cabendo à comissão permanente e específica da Assembléia legislativa a análise do relatório de impacto ambiental.

Destaque-se ainda que em matéria de estudo de impacto ambiental decisão do STF considerou que dispositivo de lei municipal não poderia autorizar dispensa do estudo de impacto ambiental, pois o texto constitucional estabelece o dever do Poder Público de exigilo sempre que configurada a hipótese de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Trata-se do caso de dispositivo de Lei Complementar nº434/99, do Município de Porto Alegre, cuja análise literal sugere que o Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU) poderia dispensar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) em qualquer hipótese nos casos de Projetos Especiais. “Considerando-se a importância do EIA como poderoso instrumento preventivo ao dano ecológico e a consagração, pelo constituinte, da

---

<sup>35</sup> STF, ADI-MC nº 1.086-7 – Santa Catarina, rel. Min. Carlos Britto, j. 1.8.1994 e ADI nº 1.086-7 – Santa Catarina, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 7.6.2001.

<sup>36</sup> STF, ADI-MC nº 1.505-2 – Espírito Santo, rel. Min. Francisco Rezek, j. 19.12.1996.

<sup>37</sup> STF, ADI nº 1.505-2 – Espírito Santo, rel. Min. Eros Grau, j. 24.11.2004.

preservação do meio ambiente como valor e princípio, conclui-se que a competência conferida ao Município para legislar em relação a esse valor só será legítima se, no exercício dessa prerrogativa, esse ente estabelecer normas capazes de aperfeiçoar a proteção à ecologia, nunca, de flexibilizá-la ou abrandá-la”.<sup>38</sup>

Se por um lado as decisões do STF mencionadas consideraram a obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental como instrumento fundamental da concretização do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por outro lado, o STF ao apreciar o caso envolvendo a construção do Projeto da Transposição do Rio São Francisco, denominado atualmente Projeto de Integração do Rio São Francisco, considerou a questão do estudo de impacto sob o prisma de um conflito federativo.<sup>39</sup> Assim, em reclamationária, o STF avocou o julgamento de ação civil pública em que o Estado de Minas Gerais questiona a observância da completude do estudo de impacto ambiental, contemplando estudos dos impactos diretos na porção mineira da bacia do Rio São Francisco. De acordo com o relator Min. Sepúlveda Pertence, “A matéria em questão configura-se em política governamental, que transcende aos interesses locais do Estado de Minas Gerais”. Efetivamente, a matéria é de interesse de todos os cidadãos brasileiros que almejam que os preceitos constitucionais, tal qual o estudo prévio de impacto ambiental, sejam observados assegurando a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não se trata de discutir a política de governo, mas o cumprimento dos instrumentos de gestão ambiental previstos no texto constitucional. Como afirma o Ministro Carlos Britto, o objeto “(...) da ação civil pública, a qual não é outra se não exigir do IBAMA complementação dos estudos e análises dos impactos ambientais na porção mineira da bacia do São Francisco, vale dizer, para que o IBAMA observe o devido processo legal na matéria que deita raízes na Constituição, penso não se tratar sequer de discutir uma questão de direito material e que o Estado de Minas nada mais faz além de exigir o cumprimento de uma condição constitucionalmente prevista para o início da execução do projeto em foco. Ou seja, o Estado de Minas não está a se opor a uma política pública, ao exercício de uma função executiva do Governo Federal, nem sequer quanto aos meios de concreção da obra, no caso. O que faz o Estado de Minas é se irresignar contra uma indevida condução, do ponto de vista procedimento, porque diz respeito aos estudos e análises dos impactos ambientais exatamente naquela porção mineira da bacia do São Francisco. (...) não se trata de uma pretensão, com potencial suficiente para esgarçar o tecido federativo, para introduzir, nas relações entre a União e o Estado irresignado, uma situação de perigosa ou temerária desarmonia. Acho que o Estado de Minas nada mais faz do que fazer uso de sua autonomia político-administrativa conferida pela Constituição”.

---

<sup>38</sup> STF, Ag. Reg. no Recurso Extraordinário nº 369.541-7 – Rio Grande do Sul, rel. Min. Sydney Sanches, j. 14.6.2005.

<sup>39</sup> STF, Reclamação nº 3.074-1 Minas Gerais, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 4.8.2005.

No mesmo sentido se pronunciou o Ministro Marco Aurélio em seu voto: “O Estado de Minas Gerais e o Ministério Público de Minas Gerais, ao ajuizarem a ação contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, buscara, simplesmente, a realização de estudos de impacto ambiental, como previsto na legislação de regência. Não se pretendeu obstaculizar os trabalhos voltados à consagração da política governamental idealizada”. Todavia, ambos, apesar da clareza de seus votos e lucidez em relação à necessidade do cumprimento da norma constitucional, qual seja, a realização de estudo prévio de impacto ambiental em caso de obra causadora de significativa degradação do meio ambiente, foram votos vencidos nessa reclamatória.

## 4.2. CONTROLE DOS RISCOS

Se o progresso da ciência, da tecnologia e da inovação promove a prosperidade e cria condições para a melhoria da qualidade de vida dos seres humanos em sociedade, também é possível afirmar que esse mesmo progresso implica riscos e algumas de suas aplicações podem trazer conseqüências irreversíveis à vida no planeta.<sup>40</sup> Na gestão dos riscos aplicam-se tanto o princípio da prevenção como o princípio da precaução. Como afirma MORAND-DEVILLER, o princípio da precaução é complementar ao princípio da prevenção e se apóia em uma lógica distinta da prevenção, pois não é necessário provar a existência de um risco para ser levada em consideração determinada atividade ou produto, já que a simples dúvida quanto à segurança destes basta para a implementação deste princípio.<sup>41</sup>

O princípio de prevenção e da precaução, ambos emergem do disposto no artigo 225 do texto constitucional de 1988 e impõe aos operadores do direito uma atitude ativa em busca de respostas para prevenir danos ambientais, minimizar os riscos e regulamentar as dúvidas nascidas da ciência.<sup>42</sup> Em realidade, o princípio de precaução vai além da determinação dos riscos que a sociedade deseja correr e, encontra-se intimamente ligado ao próprio questionamento da razão de determinada atividade. Nesse sentido os objetivos de toda e qualquer atividade a ser desenvolvida no território brasileiro só serão legítimos, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, se buscarem construir uma sociedade que seja livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização

<sup>40</sup> SILVA, Solange Teles da “Efetividade do direito ambiental face às inovações tecnológicas do século XXI”, III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS (23 a 26 de maio de 2006, Brasília-DF).

<sup>41</sup> MORAND-DEVILLER, Jacqueline: “O Sistema pericial – perícia científica e gestão do meio ambiente” IN VARELLA, Marcelo Dias (org) *Governo dos riscos*. Brasília: Rede Latino Americana – Européia sobre Governo dos Riscos, p.84.

<sup>42</sup> SILVA, Solange Teles da “Princípio de Precaução: uma nova postura face aos riscos e incertezas científicas” In VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia (org.) *Princípio de Precaução*, Belo Horizonte: Del Rey, 2004, pp. 82 e seguintes.

e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos.<sup>43</sup> Incumbe ao Poder Público a gestão dos riscos através do controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, V CF/88).

As decisões do STF envolvendo o controle de riscos ambientais fundamentaram-se essencialmente na competência legislativa: possibilidade dos Estados-membros adotarem normas mais restritas em relação a determinadas atividades ou substâncias. Isso ocorreu em matéria de plebiscito para a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear<sup>44</sup>, transporte ou depósitos de resíduos de energia nuclear e de resíduos tóxicos ou radioativos quando provenientes de outros Estados ou países<sup>45</sup>, amianto<sup>46</sup>, organismos geneticamente modificados<sup>47</sup>, agrotóxicos, biocidas e produtos saneantes domissanitários.<sup>48</sup> Assim, a questão da competência legislativa ocupa o lugar central nos relatórios e votos dessas decisões do STF: invasão da competência privativa da União, competência legislativa concorrente através da análise do alcance da norma geral e do espaço para suplementar a norma federal. Por exemplo, na ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás foi argüida a inconstitucionalidade da legislação do Estado do Mato Grosso do Sul (lei n.º 2.210/2001) que proibia a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil no território do Estado. A decisão do STF a respeito levou em consideração tão somente os aspectos relacionados à questão de competência e julgou inconstitucional a legislação em questão, eliminando, como afirma MACHADO, qualquer espaço possível para que os Estados legislem a respeito de produtos a serem comercializados em seus territórios, estabelecendo patamares condizentes com a necessidade da proteção da saúde de sua população e do meio ambiente.<sup>49</sup>

De acordo com o entendimento do STF “Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades tecnico-científicas do elemento em questão [amianto crisotila] e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo

<sup>43</sup> SILVA, Solange Teles da “Princípio de Precaução ...”. *Op. cit.*, p. 84.

<sup>44</sup> STF, ADI n.º 329-1 (Medida liminar) – Distrito Federal, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 8.8.1990.

<sup>45</sup> STF, ADI n.º 330-5 (Medida liminar) – Distrito Federal, rel. Min. Carlos Velloso, j. 2.8.1990.

<sup>46</sup> STF, ADI n.º 2.396-9 (Medida liminar) – Mato Grosso do Sul, rel. Min. Ellen Gracie, j. 16.9.2001; STF, ADI n.º 2.396-9 – Mato Grosso do Sul, rel. Min. Ellen Gracie, j. 8.5.2003; STF, ADI n.º 2.656-9 – São Paulo, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 8.5.2003.

<sup>47</sup> STF, ADI n.º 2.303-9 (Medida liminar) – Rio Grande do Sul, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.11.2000; STF, ADI n.º 3.035-3 (Medida Cautelar) – Paraná, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10.12.2003; STF, ADI n.º 3.035-3 – Paraná, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 6.4.2005

<sup>48</sup> STF, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n.º 158479-4 – Rio Grande do Sul, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 13.2.1996; STF, ADI n.º 384-4 – Paraná, rel. Min. Moreira Alves, j. 20.11.1997; STF, Recurso Extraordinário n.º 286.789-6 – Rio Grande do Sul, rel. Min. Ellen Gracie, j. 8.3.2005.

<sup>49</sup> MACHADO, P. A. L. “Federalismo, Amianto e Meio Ambiente”. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, v. II, n. 9, p. 169-177, 2003.

Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência do contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional”.<sup>50</sup> Ora, pareceres da comunidade científica afirmam que todos os tipos de amianto – anfíbolos e as serpentinas (crisotila ou amianto branco) – são cancerígenos e podem provocar uma asbestose (doença crônica pulmonar de origem ocupacional), cânceres de pulmão ou mesotelioma, tumor maligno raro e de prognóstico sombrio, que atinge a pleura e o peritônio, e tem um período de latência em torno de 30 anos.<sup>51</sup> Necessário portanto um posicionamento do Poder Público sobre essa questão, ou seja, sobre a proibição do amianto crisotila para assegurar a todos o direito ao meio ambiente, inclusive o meio ambiente do trabalho sadio.<sup>52</sup>

## 5. CONCLUSÕES

Os ministros do STF são os guardiões da Constituição Federal, quer dizer, dos direitos fundamentais nela expressos, dentre os quais o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, o papel do STF é fundamental para a concretização do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado no texto constitucional em seu artigo 225 e para a implementação dos instrumentos de gestão ambiental previstos neste artigo. O estudo prévio de impacto ambiental não constitui um empecilho ao desenvolvimento, mas é uma ferramenta primordial para alcançar o desenvolvimento sustentável enquanto etapa de questionamento da necessidade ou não da atividade, da existência ou não de alternativas para atividades e obras, de um balanço dos impactos positivos e negativos de determinada obra ou atividade potencialmente ou efetivamente causadora de significativa degradação ambiental.

Comprovado ou não o risco, de determinada atividade ou substância, esse risco deve ser levado em conta para decidir-se sobre a instalação ou continuidade de determinadas atividades, bem como sobre os processos de fabricação, de comercialização e de utilização de determinadas substâncias e produtos. Incumbe ao STF manifestar-se quando provocado, realizando um exame exegético de ponderação dos interesses e princípios aplicados aos casos concretos, considerando-se que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado é a matriz de todos os demais direitos fundamentais, pois sem o meio ambiente ecologicamente equilibrado não há possibilidade de uma vida digna, e compromete-se o próprio desenvolvimento econômico e social das gerações presentes e também das gerações futuras desse país.

---

<sup>50</sup> STF, ADI nº 2.396-9 – Mato Grosso do Sul, rel. Min. Ellen Gracie, j. 8.5.2003.

<sup>51</sup> UNEP/FAO/RC/COP.3/11 – *Inscription de l'amianté chrysotile à l'Annexe III de la Convention de Rotterdam*, p. 22.

<sup>52</sup> O art. 220, VIII da CF/88 determina que ao Sistema Único de Saúde (SUS) compete, entre outras atribuições, colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o meio ambiente do trabalho. De acordo com a Portaria nº 1851, de 9.8.2006 do Ministro da Saúde, as empresas e as indústrias brasileiras deverão informar anualmente ao SUS a lista de trabalhadores que manipulam o amianto.

**TABELA - SELEÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) EM MATÉRIA AMBIENTAL (1998-2006)**

<b>AÇÃO – NÚMERO MINISTRO RELATOR JULGAMENTO</b>	<b>ASSUNTO</b>
ADI-MC nº 3.540-1 – DF Celso de Mello 1.9.2005	Supressão e alteração de vegetação em áreas de preservação permanente
Reclamação nº 3.074-1 – MG Sepúlveda Pertence 4.8.2005	EIA – Projeto de Integração do Rio São Francisco conflito federativo
ADI nº 2.514-7 – SC Eros Grau 29.6.2005	“Briga de galo” – crueldade com animais
Ag. Reg. no RE nº 369.541-7 – RS Sydney Sanches 14.6.2005	EIA – legislação municipal – Estudo de viabilidade urbanística (EVU) não pode dispensar o EIA
ADI nº 3.035-3 – PR Gilmar Mendes 6.4.2005	Proibição do cultivo, manipulação, importação, industrialização e comercialização de organismos geneticamente modificados – competência privativa da União
RE nº 286.789-6 – RS Ellen Gracie 8.3.2005	Cadastro de agrotóxicos, biocidas e produtos saneantes domissanitários
ADI nº 1.505-2 – ES Eros Grau 24.11.2004 ADI-MC nº 1.505-2 – ES Francisco Rezek 19.12.1996	EIA – Constituição estadual – análise do RIMA pela comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa
ADI nº 3.035-3 MC - PR Gilmar Mendes 10.12.2003	Proibição do cultivo, manipulação, importação, industrialização e comercialização de organismos geneticamente modificados
MS 24.184-5 – DF Ellen Gracie 13.8.2003	Ampliação dos limites do Parque nacional da Chapada dos Veadeiros – consulta pública
ADI nº 2.396-9 – MS Ellen Gracie 8.5.2003 ADI nº 2.396-9 (Medida liminar) – MS Ellen Gracie 16.9.2001	Proibição da fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto destinados à construção civil no território do Estado-membro

AÇÃO – NÚMERO MINISTRO RELATOR JULGAMENTO	ASSUNTO
ADI nº 2.656-9 – SP Maurício Corrêa 8.5.2003	Proibição de importação, extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação de produtos contendo qualquer tipo de amianto
MS 23.800-3 – MS Maurício Corrêa 14.12.2002	Criação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena – consulta pública
ADI nº 1.086-7 – SC Ilmar Galvão 7.6.2001 ADI-MC nº. 1.086-7 – SC Carlos Britto 1.8.1994	EIA – Constituição estadual exclusão para atividades de florestamento e reflorestamento
ADI nº 2.303-9 (Medida liminar) – RS Maurício Corrêa 23.11.2000	Alimentos transgênicos – competência concorrente
ADI nº 2.142-7 (Medida Liminar) – CE Joaquim Barbosa 9.11.2000	EIA – Constituição estadual
ADI-MC 1.856-6 – RJ Carlos Velloso 3.9.1998	“Briga de galos” - crueldade com animais
ADI nº 384-4 – PR Moreira Alves 20.11.1997	Produção, distribuição e comercialização de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ou biofertilizantes destinados à agricultura condicionados a prévio cadastramento
RE nº 153.531-8 – SC Marco Aurélio 3.6.1997	“Farra do boi” - crueldade com animais
Ag. Reg. em AI nº 158479-4 – RS Maurício Corrêa 13.2.1996	Produção, distribuição e comercialização de fertilizantes, corretivos, inoculantes, ou biofertilizantes destinados à agricultura condicionados a prévio cadastramento
ADI-MC 487-5 Octávio Gallotti 9.5.1991	Corte e exploração de vegetação nativa de Mata Atlântica
ADI nº 329-1 (Medida liminar) – DF Sepúlveda Pertence 8.8.1990	Constituição estadual – plebiscito para implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear
ADI nº 330-5 (Medida liminar) – DF Carlos Velloso 2.8.1990	Constituição estadual – proibição de transporte e depósito de resíduos de energia nuclear e de resíduos tóxicos ou radioativos quando provenientes de outros Estados ou países

ADI – Ação direta de Inconstitucionalidade; RE – Recurso extraordinário; Ag. Reg. – Agravo regimental; AI – Agravo de Instrumento; MC – Medida cautelar, MS – Mandado de segurança

## 6. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. "Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional", IN *Revista de Direito Administrativo*, vol. 217, jul.-set. 1999, pp. 55-66.

BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In KISHI, Sandra Akemi Shimada, SILVA, Solange Teles da, SOARES, Inês Virgínia Prado (orgs.) *Desafios do direito ambiental no século XXI – estudos em homenagem a Paulo Afonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 383 e seguintes.363-398.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRANCO, Samuel Murgel. *Meio Ambiente & Biologia*, 2ª ed. São Paulo: Senac, 2005.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade, *Revista CEJ*, n. 3, dez. 1997. [On line] disponível em [http://www.justicafederal.gov.br/], acesso em 05 out 2006.

KISS, Alexandre ; BEURIER, Jean-Pierre. *Droit international de l'environnement*, 3e. ed. Paris: Pedone, 2004.

MACHADO, P. A. L. Federalismo, Amianto e Meio Ambiente IN *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, v. II, n. 9, p. 169-177, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 138-139.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline: O Sistema pericial – perícia científica e gestão do meio ambiente IN VARELLA, Marcelo Dias (org.) *Governo dos riscos*. Brasília: Rede Latino Americana – Européia sobre Governo dos Riscos, pp. 81-105.

NOBRE, Marcos/ AMAZONAS, Maurício. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília: IBAMA, 2002.

PRIEUR, Michel. « Vers un droit de l'environnement renouvelé » In, *Cahiers du Conseil Constitutionnel - La constitution et l'environnement* n° 15/2003, [On line] disponível em [http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc15/env2.htm], acesso em 05 out 2006.

SAUER, Sérgio. *Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense*. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2005, p. 37. [On line] disponível em [http://www.global.org.br/docs/relatorioparaportugues.pdf], acesso em 05 out 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Solange Teles da. Políticas Públicas e Estratégias de Sustentabilidade Urbana IN *Hileia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, agosto-dezembro 2003, pp. 121-137 [On line] disponível em [http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2003/1.pdf], acesso em 05 out 2006.

\_\_\_\_\_. Princípio de Precaução: uma nova postura face aos riscos e incertezas científicas IN VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia (org.) *Princípio de Precaução*, Belo Horizonte: Del Rey, 2004, pp. 75-92.

\_\_\_\_\_. Efetividade do direito ambiental face às inovações tecnológicas do século XXI, *Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS* (23 a 26 de maio de 2006, Brasília-DF).

UNEP/FAO/RC/COP.3/11 – *Inscription de l'amiante chrysotile à l'Annexe III de la Convention de Rotterdam*.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.

WALDMAN, Maurício. *Meio Ambiente e Antropologia*. São Paulo: Senac, 2006.