A APLICAÇÃO DO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DO STJ E STF

THE APPLICATION OF THE CONSTITUTIONAL CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT FROM THE POINT OF VIEW OF THE STJ AND THE STF

RODRIGO MACHADO VILANI*

Recebido para publicação em março de 2009.

RESUMO: A análise do modelo de desenvolvimento sustentável, contido na Constituição Federal de 1988, envolve aspectos políticos, econômicos, tecnológicos, legais, sociais, educacionais e ambientais. Sua efetivação através de políticas públicas federais, entretanto, encontra obstáculos pelo histórico isolamento da questão ambiental dos diversos setores de tomada de decisão. A posição do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) é analisada no sentido de avaliar a interpretação constitucional e infraconstitucional a ser seguida na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conclui-se pela dissonância entre a prática política e o comando constitucional, resguardado, sobretudo nos acórdãos examinados, para, em última análise, afirmar a necessidade do fortalecimento das políticas públicas nacionais para a garantia da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento sustentável; política ambiental brasileira; direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

ABSTRACT: The analysis of the model of sustainable development which is in the Federal Constitution of 1988 involves political, economical, technological, legal, social, educational and environmental aspects. However, putting this model into practice through federal public policies faces obstacles because of the historical isolation of the environmental question in the different sectors which make decisions. The position of the Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ) is analyzed with a view to evaluating the constitutional and infra-constitutional interpretation that must be made to protect the right to an ecologically balanced environment. It is concluded that there is a dissonance between political practice and constitutional command, the latter being protected especially in the sentences studied. Finally, it is concluded that it is necessary to strengthen national public policies to guarantee the quality of life for present and future generations.

KEY-WORDS: sustainable development; Brazilian environmental policy; right to an ecologically balanced environment.

Introdução

O trabalho tem por marco histórico principal a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, estendendo-se à discussão ambiental dos Tribunais superiores nos dias atuais. Para a contextualização do tema iremos, ainda, analisar a evolução da política ambiental nacional a partir de 1973, ano de criação do primeiro órgão federal de regulação do setor, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA).

A partir da constatação da contínua prevalência de interesses econômicos em detrimento da qualidade de vida da população e da sanidade ambiental, não podemos discutir

* Biólogo, Advogado, Mestre em Direito da Cidade (UERJ). Doutorando em Meio Ambiente do PPG-MA (UERJ). Bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa / FAPERJ.

o tema proposto sem a devida correlação com esses íntimos aspectos da sociedade contemporânea.

Longe da pretensão de esgotar o tema, apresentamos essa breve análise visando contribuir para a necessária revisão dos parâmetros adotados atualmente nos diversos setores das políticas públicas, desintegradas de um projeto de Estado que prime pela dignidade da existência humana em um ambiente ecologicamente equilibrado.

Desta forma, inicialmente será realizada reflexão acerca da política ambiental brasileira na fase anterior à promulgação da Carta Magna para, a seguir, passar à análise da materialização dos novos preceitos constitucionais.

No segundo capítulo iremos destacar as premissas constitucionais em matéria ambiental, dando ênfase ao conceito central do trabalho, o desenvolvimento sustentável, analisado dentro do contexto produtivo e econômico praticado no Brasil e sua repercussão para as futuras gerações.

Em seguida, apresentaremos os posicionamentos considerados mais relevantes do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Concluímos nossa síntese reforçando a orientação pela transversalidade da temática ambiental, a ser assegurada como premissa obrigatória da elaboração das políticas públicas, sob pena de flagrante desrespeito ao comando constitucional.

2. Política Ambiental Brasileira

Apesar das amplas possibilidades de análise da "política ambiental brasileira", optou-se pela revisão bibliográfica que trata do desencadeamento histórico, definido como marco o ano de 1988. Nessa abordagem, adotada apenas para manter coerência com a delimitação proposta em torno da Constituição Federal, apresentaremos, portanto, duas fases distintas, a primeira compreendida entre as décadas de 1970 e 1980 e uma segunda a partir da promulgação da Constituição.

2.1. Primeira fase

Em âmbito federal, fruto das discussões da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972 – "Conferência de Estocolmo"), foi criada a Secretaria

Especial do Meio Ambiente (SEMA) pelo Decreto 70.030, de 30 de outubro de 1973, configurando a primeira tentativa de se consolidar um órgão central responsável pela preservação do meio ambiente.

Essa característica persistente, aliada à insuficiência de recursos e ao isolamento dos órgãos ambientais (BOEIRA, 2004), asseguram o modus operandi de uma "economia emergente", ou seja, da priorização do crescimento econômico pela agenda pública.

As alterações institucionais promovidas, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente e do IBAMA, criados no governo Sarney em 1985 e 1989, respectivamente, ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, na era FHC, mantiveram a questão ambiental marginalizada, fora do centro das decisões econômicas (VIOLA, 1998).

Acrescente-se a ausência de caráter ambiental nas leis anteriores à década de 1980, promulgadas exclusivamente para o controle de atividades produtivas, reforçando o viés preponderantemente econômico das políticas praticas no país (MACHADO, 2000).

Apenas a partir do Decreto-Lei 1.413/75 e da Lei 6.938/81 tem-se o início do trato sistemático da tutela ambiental (BELTRÃO, 2004), principalmente com a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que vem traçar os contornos da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei trouxe os marcos conceituais, objetivos, princípios, instrumentos e responsabilidades em matéria ambiental.

Ressaltamos, seguindo DRUMMOND e BARROS-PLATIAU (2006, p. 92), refletia a transição para o regime democrático e o crescimento da influência da sociedade civil e ONG nas políticas públicas.

2.2. Período pós-88

Talvez a maior exceção ao isolamento da questão em âmbito federal tenha sido o emblemático ano de 1992. Isto porque, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio'92) os "investimentos" nacionais na área ambiental refletiriam para o mundo a preocupação ambiental do país. Vendeu-se, assim, a imagem de um produto que, na verdade, encontrava-se e, ainda se encontra, inacabado.

Neste contexto, MACHADO (2000) ressalta, também, a divisão do CONAMA em câmara técnicas específicas, aprofundando-se, desta forma, a falta de articulação institucional, e limitando a atuação do Conselho a aspectos técnico-normativos.

Conforme indicado por DRUMMOND e BARROS-PLATIAU (2006, p. 84), a sociedade brasileira, na maior parte do período entre 1934 e 2002, se caracteriza como pró-desenvolvimentista, incentivada pelo ideal governamental, ainda que velado, de "crescimento econômico a qualquer custo".

Visando desarticular esta estrutura viciada, BOEIRA (2004) aponta a articulação entre política ambiental e gestão ambiental como forma de evitar políticas pontuais e de curto prazo. A gestão ambiental, aplicada enquanto pacto entre atores envolvidos, garantidos os espaços institucionais e os recursos necessários (VIEIRA e BREDARIOL, 1998, p. 96-97) emerge como uma nova e indispensável concepção na definição das políticas públicas ambientais.

Mesmo com toda a expectativa gerada, sobretudo à época dos preparativos para a Rio'92, a política ambiental brasileira ou, mais especificamente, seu principal órgão executor, o IBAMA, sofre com a insuficiência de recursos e a influência política (BOEIRA, 2004).

VIEIRA e BREDARIOL (1998, p. 82) destacam o paradoxo nacional como a base de uma economia predatória versus as pressões – internacionais e nacionais – para a preservação da diversidade nacional. Somado aos múltiplos atores e interesses envolvidos, formou-se um clima em que não se consegue negociar uma política comum, consensual.

Assim, uma percepção holística do ambiente jamais foi aplicada na prática nacional. As ações ambientais não encontram ressonância em áreas afins, como saúde e saneamento. O envolvimento de múltiplos interesses sem a existência de uma agenda nacional comum, favorece a manutenção dos interesses melhor "representados", os econômicos.

A "multiplicidade de meios ambientes" (MACHADO, 2000, p. 17) impede a formação de um conceito único, capaz de percolar pelas diferentes esferas governamentais e alcançar satisfatoriamente os inúmeros interesses e atores envolvidos.

SOUSA (2006) sintetiza o modelo para uma política ambiental integradora:

> A política ambiental ideal seria aquela que incorporasse as diversas dimensões da vida humana em sociedade, o que inclui as suas dimensões sociais, ambientais, políticas e econômicas. O planejamento deve assim orientar-se em torno do princípio de sustentabilidade, entendido aqui como o principio que fornece as bases sólidas para um estilo de desenvolvimento humano que preserve a qualidade de vida da espécie no planeta. A

> dimensão ambiental deve, por isso, integrar de forma relevante a política de desenvolvimento das nações em geral. A adoção da perspectiva ambiental significa reconhecer que todos os processos de ajuste setorial e de crescimento estão condicionados pelo entorno biofísico local, nacional e global. Deve, portanto, ser combinada com outras perspectivas críticas baseadas na preocupação com os direitos humanos, com os valores da autonomia nacional e da identidade cultural dos povos a que se referirem.

O diálogo entre as políticas setoriais pode ser fomentado pelo diálogo entre as diversas disciplinas. O próprio isolamento entre as ciências biológicas, engenharias, humanas etc., favorece a articulação política intencional em prol de um desenvolvimento eivado da prática econômica a qualquer custo.

Podemos afirmar, incidentalmente, que apesar do corpo dado à política ambiental brasileira, pela Lei 6.938/81, a desarticulação institucional e o despreparo dos órgãos (nas diversas esferas de Poder), devidamente orientada por interesses desenvolvimentistas, asseguram a manutenção de uma política ambiental frágil e fragmentada.

Podemos afirmar que, após mais de três décadas de criação da SEMA, ainda não se consolidou a temática ambiental em uma discussão central capaz de estreitar o diálogo com as demais áreas decisórias do governo na elaboração e implantação das políticas públicas nacionais.

3. Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal ao tratar, pioneiramente, da questão ambiental em capítulo específico (Capítulo VI, do Título VIII – Da Ordem Social) e em diversos dispositivos ao longo do seu texto (art. 5º, LXXIII; art. 20, II; art. 21, XXIII; art. 24, VI e VIII; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, § 3º; art. 200, VIII; art. 216, V, entre outros) estabeleceu um amplo sistema de proteção do meio ambiente, definindo competências e instrumentos para garantir o "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (art. 225, caput).

O constituinte não se furtou em abordar a necessária articulação da matéria ambiental com outras políticas setoriais (Saúde e Cultura, p. ex.) e, principalmente, em obrigar a "educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente" (art. 225, § 1º, VI).

Encarando a questão histórica referente aos conflitos entre produção e preservação, destacamos, seguindo MILARÉ (2000, p. 212), que, "nos termos da Constituição, estão

desconformes – e, portanto, não podem prevalecer – atividades decorrentes da iniciativa privada (da pública também) que violem a proteção ao meio ambiente." Ainda, segundo o autor, "a propriedade privada base da ordem econômica constitucional, deixa de cumprir sua função social [...] quando se insurge contra o meio ambiente."

Analisados, ainda que superficialmente, alguns nós da rede constitucional de proteção ao meio ambiente, passaremos, ao que entendemos o principal conceito a ser extraído da Carta Magna em matéria ambiental, o do desenvolvimento sustentável.

3.1. Desenvolvimento Sustentável

Conceituado como alternativa à lógica hegemônica de produção de mercadorias através da degradação ambiental e exploração do trabalho humano, desenvolvimento sustentável encerra um ideal de racionalização na apropriação dos recursos naturais, inserindo uma variável temporal e uma exigência ética no desenvolvimento econômico.

A importância de se buscar reconhecer o amparo constitucional ao desenvolvimento sustentável está justamente no fato de que, apenas dessa forma, a legislação infraconstitucional e as políticas e atos da administração publica estarão vinculados àquele modelo de desenvolvimento.

Ressaltando-se aqui o entendimento de que desenvolvimento sustentável não é uma finalidade a se alcançar, mas "um processo contínuo de melhoria das condições de vida" (RATTNER, 1994, p. 4).

Pela interpretação do texto normativo constitucional no seu todo (GRAU, 2003, p. 145), entendemos ter sido adotado como modelo para o desenvolvimento nacional aquele definido para o desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento no Brasil está, portanto, fundado sobre os seguintes pilares:

- desenvolvimento nacional (art. 3º, II);
- redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III);
- ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna em consonância com a preservação ambiental (art. 170, caput c/c VI);
- meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput);
- responsabilidade intergeracional (art. 225, caput).

Ora, não procuraremos com este entendimento escamotear que o "desenvolvimento sustentável é um desafio planetário". Pelo contrário, concordamos que o caminho para sua

implantação é um trajeto sinuoso e "requer estratégias complementares entre Norte e o Sul" (SACHS, 2002, p. 58).

A tentativa de ressaltar os parâmetros nacionais para a consolidação desse modelo, percolado por ideais éticos e solidários, está voltada para apontar o destaque que o Brasil pode alcançar a partir de um crescimento econômico efetivamente acompanhado da redução das desigualdades sociais e regionais e do uso racional de seus recursos naturais.

Ao comparar a identidade entre os princípios e requisitos do eco desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, MONTIBELLER FILHO (2004, p. 51) ressalta as cinco dimensões do desenvolvimento sustentável, modelo que apresentamos (Quadro 1) referenciado pelo texto constitucional e os principais diplomas legais vigentes em âmbito federal:

DIMENSÃO	COMPONENTES	OBJETIVOS	PROTEÇÃO NORMATIVA
Sustentabilidade Social	- Criação de postos de trabalho que permitam a obtenção de renda individual adequada; - Produção de bens dirigida prioritariamente às necessidades básicas.	redução das desigualdades sociais	arts. 1º, III e IV; 3º, III; 7º; 170, VII (CF88)
Sustentabilidade Econômica	- Fluxo permanente de investimentos públicos e privados; - Manejo eficiente de recursos; - Absorção, pela empresa, dos custos ambientais; - Endonegeização: contar com suas próprias forças.	aumento da produção e da riqueza social, sem dependência externa	art. 170 (CF88)
Sustentabilidade Ecológica	- Produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas; - Prudência no uso de recursos naturais não renováveis; - Prioridade à produção de biomassa e à industrialização de insumos naturais renováveis; - Redução da intensidade energética e aumento da conservação de energia; - Tecnologias e processos produtivos de baixo índice de resíduos; - Cuidados ambientais.	melhoria da qualidade do meio ambiente e preservação das fontes de recursos energéticos e naturais para as próximas gerações	arts. 170, VI e 225 (CF88) Lei 6938/1981
Sustentabilidade Espacial/Geográfica	- Desconcentração espacial (de atividades; de população); - Desconcentração / democratização do poder local e regional; - Relação cidade/campo equilibrada.	evitar excesso de aglomerações	arts. 182 e ss (CF88) Lei 10257/2001
Sustentabilidade Cultural	- Soluções adaptadas a cada ecossistema; - Respeito à formação cultural comunitária.	evitar conflitos culturais com potencial regressivo	arts. 215 e 216 (CF88)

Quadro 1 – Dimensões do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico nacional

Apresentamos breve esclarecimento quanto aos aspectos temporais e éticos – responsabilidade intergeracional, segundo o entendimento do internacionalista Prof^{o} Antônio Cançado Trindade (1993, p. 218): "a dimensão temporal de longo prazo, desvendada pelo próprio termo humanidade, a abranger tanto as gerações presentes quanto as futuras, e a revelar o vínculo com o âmbito dos direitos humanos (a busca da sobrevivência)".

A sustentabilidade no uso dos recursos naturais deve ser encarada, nesta ótica, como modelo de desenvolvimento capaz de assegurar condições dignas à sobrevivência das futuras gerações humanas e de todas as demais formas de vida.

Sob essa perspectiva, segundo DERANI (2001, p. 242):

> Desenvolvimento econômico no Estado Brasileiro, subentende um aquecimento da atividade econômica dentro de uma política de uso sustentável dos recursos naturais objetivando um aumentado de qualidade de vida que não se reduz a um aumento do poder de consumo.
>
> Logo, ao se afirmar o caráter sustentável do desenvolvimento nacional brasileiro, não se busca criar óbices ao aproveitamento dos recursos naturais, mas, outrossim, construir um modelo de desenvolvimento, com base nos princípios constitucionais, orientado pela "exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras." Podemos, por exclusão, ainda seguir o entendimento de que se o "desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça às necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável" (SILVA, 1994, p. 7-8).

Apoiamos-nos no ensinamento de BONAVIDES (2004, p. 569) ao se referir ao "altíssimo teor de humanismo e universalidade" dos direitos de terceira geração, que englobam o meio ambiente, principalmente por não se referirem a direitos específicos de indivíduos, grupos ou Estado. Aduz terem "primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta."

Destaque-se, ainda, a doutrina do Prof^{o} José Afonso da Silva (SILVA, 1994, p. 54):

> O objeto de tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o direito visa proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão qualidade de vida.

Desta forma, o cotidiano cenário de exploração exclusivamente e econômica dos recursos naturais, de pobreza generalizada e de desigualdades sociais, traços destacados do

atual quadro de injustiça ambiental[1], está em patente dissonância com os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil.

É preciso, portanto, que se faça uma revisão destas limitações, de forma solidária tomando como eixo de análise, consoante doutrina de MOREIRA NETO (1977, p. 18), as necessidades vitais para uma existência digna:

> A vida em sociedade gera necessidades coletivas que, com os processos de civilização, se tornam mais e mais complexas e exigentes. A satisfação destas necessidades tem conduzido a humanidade a uma exploração predatória dos recursos naturais caracterizada pela irracionalidade e pela irresponsabilidade.

Na busca por uma conduta racional e responsável frente à existência perene de vida no planeta, importa reconhecer o papel desempenhado pelo ser humano como propõe PORTO-GONÇALVES (2004, p. 61), no auxílio ao desafio quantitativo imposto pelo uso crescente dos recursos naturais, defende o entendimento do homem enquanto extrator e não produtor de recursos naturais. E conclui, "dizer que somos produtores significa que depende de nossa capacidade criativa a existência do que é produzido. Dizer que somos extratores sinaliza que extraímos algo que não fazemos, o que significa manter prudência no seu uso."

A distância existente entre o ideal constitucional e a realidade brasileira e mesmo global no dias atuais, nos leva a concordar com a afirmação de Ignacy Sachs: a "História nos pregou uma peça cruel. O desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado" (SACHS, 2002, p. 55).

E, justamente, no sentido de estabelecimento de regras sustentáveis no vale-tudo da globalização, capazes de combater o paradigma econômico vigente, que seu busca a instauração de diretrizes assecuratórias de existência digna à população excluída dos benefícios monopolizados pela minoria dominante.

A inclusão de atores, além dos setores político e produtivo, reclama urgência. O mero "mapeamento de novas reservas" não configura um instrumento sustentável, visto não apresentar aspectos intertemporais que assegurem o uso destas reservas pelas futuras gerações.

---

[1] Entendida como "a condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania." (ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: _____ (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004. p. 10).

A idéia de desenvolvimento sustentado também está relacionada à de riqueza constante, no sentido de que cada geração deve deixar para a próxima pelo menos o mesmo nível de riqueza, considerada como a disponibilidade de recursos naturais, de meio ambiente e de ativos produtivos.[2]

Apesar da clareza inerente à "incidência do fator temporal no domínio da proteção ambiental", TRINDADE (1993, p. 55) ressalta as profundas lacunas políticas e jurídicas no trato da matéria. Ao defender a preocupação temporal, o autor prossegue afirmando que "o estudo da proteção de vítimas potenciais ou prospectivas constitui hoje uma real necessidade e não uma especulação teórico-acadêmica."

Acrescente-se a constatação de que "nos mercados atuais estão ausentes as gerações futuras" (LEIS, 1999, p. 160) para que seja melhor delineado o cenário imediatista e concentracionista estabelecido pelos interesses de minorias dominantes.

Portanto, para garantir a herança das futuras gerações devem ser inseridos aspectos intertemporais, distributivos e solidários no jogo econômico do mercado global. Acompanhamos o entendimento de LEROY (2002, p. 18) de que a "sustentabilidade sai do campo estritamente econômico e pode ser entendida como o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais da sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais".

Também o STF se posicionou, afirmando o "princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia." E, ademais, devendo ser invocado "quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações." (ADI 3.540-MC - Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º set. 2005)

Concluir pela caracterização do princípio constitucional do direito ao desenvolvimento sustentável reforça sua aplicação, visto serem os princípios constitucionais a síntese dos

[2] GOMES, H. M. *As relações sociedade/natureza e a valoração econômica da natureza: o caso da mata do Estado*. Disponível em: <http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/95BB814DC390446A03256FC4004F20BC/$File/NT000A50E6.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2008. p. 44.

valores principais da ordem jurídica, ou ainda, as premissas básicas de uma ordem jurídica, irradiando-se por todo sistema (BARROSO, 1993, p. 285).

Prosseguimos, justamente, na tentativa de analisar as premissas básicas adotadas por nossos tribunais na concretização do justo equilíbrio entre os diversos aspectos abrangidos pelo conceito de desenvolvimento sustentável – econômicos, sociais, políticos, legais e ambientais.

4. JURISPRUDÊNCIA: STF E STJ

A pesquisa de jurisprudência foi realizada junto aos sítios na Internet do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) procurando delinear o tratamento dado ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, analisado aqui sob a perspectiva da efetivação do ideal constitucional de desenvolvimento sustentável analisado no item 3.

4.1. Direito humano fundamental

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é notadamente um direito fundamental da pessoa humana. Neste sentido, o STF aponta o "direito à integridade do meio ambiente" como "típico direito de terceira geração", constituindo "prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social." (MS 22.164 - Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30 out. 95; no mesmo sentido: RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13 jun. 95).

4.2. Inversão do ônus da prova

Também em matéria ambiental o STJ reconhece a inversão do ônus da prova como instrumento competente para auxiliar na proteção de interesses difusos em sede de Ação Civil Pública, ao firmar entendimento de que "a norma do art. 18 da Lei nº 7.347/85 beneficia apenas a parte autora da ação civil pública" (REsp 946.776/SP - Rel. Min. Castro Meira, julgamento em 22 abr. 2008).

4.3. Responsabilidade Civil do Estado

Urge destacar, entendimento apresentado pelo STJ: "independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva)" (REsp 604725/PR - Rel. Min. Castro Meira, julgamento em 21 jun. 2005).

Entretanto, em caso de omissão do Estado configura-se exceção à regra da responsabilidade civil objetiva, quando a responsabilidade será subjetiva, "uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei" (Resp 647493/SC - Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgamento em 22 mai. 2005).

4.3.1. Solidariedade e subsidiariedade

No tocante à solidariedade, em caso de omissão do Estado, o STJ sustenta que a "responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária" (REsp 647493/SC – Ministro João Otávio de Noronha, julgamento em 22 mai. 2005).

Por outro lado, havendo concessão de serviço público a responsabilidade é objetiva e, portanto, o Poder Público responde solidariamente. A decisão se apóia na necessidade de pronta reparação do dano ambiental, resguardando, obviamente, o direito de regresso contra o concessionário (REsp 28.222/SP - Rel. Min. Eliana Calmon, julgamento em 09 nov. 1999).

4.4. Responsabilidade administrativa

Pela exegese dos arts. 3º e 14 da Lei 6938/81, ao tratar de sanções administrativas, STJ entende ser objetiva na modalidade do risco integral a responsabilidade do poluidor (REsp 442.586/SP - Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 26 nov. 2002; REsp 467.212/RJ - Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28 out. 2003; REsp 673.765/RJ - Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 15 set. 2005).

4.5. Aspectos processuais

Primeiramente, em relação à competência, o STJ se posicionou pelo processamento e julgamento das ações ambiental na Justiça Estadual, segundo entendimento do Relator de que a "ratio do art. 14, da Lei n.º 6.938/81 está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser

bifronte atingindo as diversas unidades da federação" e em seu § 4º reforça-se a "competência fiscalizatória e sancionatória dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente" (REsp 467.212/RJ - Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28 de outubro de 2003).

Frente ao questionamento relativo à admissibilidade de cumulação de pedidos o STJ, pela interpretação do art. 3º da Lei 7.347/85, considerou possível a cumulação de pedidos, alterando posição anteriormente adotada, para condenação em dinheiro e o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sob pena de tornar "ação civil pública instrumento inadequado a seus fins" (REsp 625.249/PR - Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 15 ago. 2006).

4.6. Responsabilidade penal da pessoa jurídica

Inicialmente, o STJ se posicionou contrário à possibilidade da pessoa jurídica praticar um "injusto penal", afirmando a obrigatoriedade de "uma conduta humana" para a "prática de uma infração penal" (REsp 622724/SC, rel. Min. Felix Fischer, julgamento em 18 nov. 2004).

Em 2005, inaugurou-se o entendimento que nos parece o mais correto, tendo em vista a aplicação do art. 225, §3º, da Constituição Federal. Assim sendo, o STJ reconheceu na legislação ambiental, regulamentadora do preceito constitucional supra citado, a "inequívoca" "possibilidade de penalização criminal das pessoas jurídicas por danos ao meio-ambiente." Concluiu pela admissão da "denúncia oferecida contra a pessoa jurídica de direito privado [...] diante de sua legitimidade para figurar no pólo passivo da relação processual-penal." (REsp 564960/SC - Rel. Min. Gilson Dipp, julgamento em 02 jun. 2005).

Frisamos que as duas posições foram exaradas pela 5ª Turma.

Recentemente, o STF afirmou o emprego de "medidas assecuratórias, como o habeas corpus" para a pessoa jurídica e, ainda, que "Writ [...] deve ser havido como instrumento hábil para proteger pessoa jurídica contra ilegalidades ou abuso de poder quando figurar como co-ré em ação penal que apura a prática de delitos ambientais, para os quais é cominada pena privativa de liberdade" (HC 92921/BA - Rel. Min Ricardo Lewandowski, julgamento em 19 ago. 2008).

4.6.1. Desconsideração da pessoa jurídica

O STJ adota a Teoria Menor da Desconsideração da Personalidade Jurídica, "excepcionalmente no Direito do Consumidor e no Direito Ambiental", bastando comprovação

do óbice ao ressarcimento, ou seja, "com a mera prova de insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade ou de confusão patrimonial." (REsp 279.273/SP - Rel. Min. Ari Pargendler, julgamento em 04 dez. 2003).

4.7. Conflito de direitos

Especificamente em relação à eventual suscitação de conflito entre direitos culturais e ambientais, o STF adotou posição irretocável ao privilegiar a leitura sistêmica da Constituição Federal, interpretando o texto constitucional em seu todo, no caso concreto, arts. 215, *caput* e 225, §1º, VII. A tese foi defendida pelo Min. Marco Aurélio Mello, nos seguintes termos: "A manifestação cultural deve ser estimulada, mas não a prática cruel. Admitida a chamada 'farra do boi', uma em que uma turba ensandecida vai atrás do animal para procedimentos que estarrecem, como vimos, não há poder de polícia que consiga coibir esse procedimento." (REsp 153.531/SC - Rel. Min. Francisco Rezek, julgamento em 03 jun. 1997).

4.8. Competência: meio ambiente do trabalho

Ao tratar do direito fundamental à saúde, no caso de trabalhadores expostos ao amianto, entendeu o Supremo estar a "legislação estadual [Lei nº 12.684/2007 – São Paulo] muito mais próxima dos desígnios constitucionais, e, portanto, realiza melhor esse sumo princípio da eficacidade máxima da Constituição em matéria de direitos fundamentais, e muito mais próxima da OIT, também, do que a legislação federal [Lei nº 9.055/1995]." Reconheceu, no caso concreto, "a superioridade da norma suplementar sobre a norma geral". (ADI 3.937-MC - Rel. Min. Marco Aurélio, voto do Min. Carlos Britto, julgamento em 04 jun. 08)

4.9. Compensação ambiental

Impetrada ação direta de inconstitucionalidade em razão do art. 36 e §§ 1º, 2º e 3º, da Lei n. 9.985/2000, foi declarada a inconstitucionalidade parcial do § 1º. Isso por não se configurar a ofensa ao princípio da legalidade, "dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza." Tão pouco houve violação ao princípio da separação dos poderes, "por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados", mas sim tratar de competência do "órgão licenciador fixar o quantum da compensação" e "proporcionalmente

ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa." (ADI 3.378 - Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 14 jun. 08)

Considerações Finais

Pelo exposto, identificamos que, apesar da vitrine preparada para o mundo em 1992, o Estado brasileiro manteve o trato da matéria ambiental em questões pontuais sem ampliar a discussão e articulação com as demais áreas afins: saúde, saneamento, energia, agricultura e etc.

O cenário político mantém o isolamento da questão ambiental, tema enfrentado pela ex-Ministra do Meio Ambiente Marina Silva em sua carta de demissão, ao destacar seu esforço por fazer "da política ambiental uma política de governo, quebrando o tradicional isolamento da área" (OGLOBO ONLINE, 2008).

A formação de uma política ambiental efetiva deve iniciar pela associação das múltiplas faces envolvidas na matéria ambiental (saúde, saneamento, agricultura, habitação etc.). A partir da construção de uma unidade, alterar a postura do estado para ações capazes de assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, sobretudo, através do diálogo democrático entre os múltiplos atores, de forma a assegurar o equilíbrio entre os interesses envolvidos.

Contraponto ao despreparo e desinteresse administrativo no trato da questão ambiental apresentamos, à luz do texto constitucional, seleção de jurisprudência que, ao nosso entender, mantém esperançosos aqueles que buscam pelo fortalecimento dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e de sua efetiva aplicação em prol da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A breve coletânea de decisões do STF e do STJ serve para ilustrar o vínculo que os tribunais nacionais estabelecem da temática ambiental com o direito à vida, ao ambiente de trabalho e à responsabilidade intergeracional, sempre através de uma exegese pro natura dos dispositivos aplicáveis. Buscam, dessa forma, aplicar a questão ambiental dentro de uma concepção holística, integrada e integrante à realidade social em seu todo.

Ao primar pela inversão do paradigma econômico não se pretende, pela consolidação de um modelo sustentável de desenvolvimento, amputar os anseios de crescimento, mas,

outrossim, instalar os freios necessários à sua humanização, alicerçada sobre o princípio de co-existência social e científica solidária em um meio ambiente equilibrado.

Revisar criticamente os modelos de sociedade vigente, seus padrões de vida, de consumo, e as relações entre seres humanos e com a natureza, exige fundamentalmente a contribuição científica, para a qual procuramos definir os preceitos constitucionais e jurisprudenciais vigentes.

E, desta forma, procuramos inserir o Direito na possível articulação entre os conceitos específicos de cada campo do saber para o melhor conhecimento de todas as variáveis presentes nesta realidade planetária.

A difícil tarefa de buscar uma definição consensual para o desenvolvimento sustentável desvela-se como principal desafio à elaboração das políticas públicas. Estamos longe de personificar o "Édipo", evocado por José Eli da Veiga (2006, p. 208), capaz de desvendar uma versão definitiva de desenvolvimento sustentável capaz de promover o surgimento de uma "nova utopia de entrada do terceiro milênio".

Enfim, reconhecendo as limitações da abordagem e o imenso caminho a ser percorrido para que os primeiros traços deste "senso comum" pela perenidade sejam dados; procuramos contribuir na transposição do abismo existente entre a prática e a retórica ambiental através da edificação de uma ponte dialógica unificadora de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil (art. 3º, I).

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. Meio ambiente, realidade dos interesses e ruptura da razão jurídica tradicional. *Revista da Fundação do Desenvolvimento Administrativo* – FUNDAP, 20: 27:34, 1996.

BARROSO, L. R. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BELTRÃO, A. F. G. A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, 40(159): 1-12, 2003.

BOEIRA, S. L. Política & Gestão Ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. In: *II Encontro da ANPPAS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*. Campinas – SP, mai. 2004.

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. 2 ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DRUMMOND, J.; BARROS-PLATIAU, A. F. G. *Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002*: a critical overview. Law and policy, n. 1, p. 83-108, jan. 2006.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 8 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

LEROY, J. et al. *Tudo ao mesmo tempo agora*: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você? 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MACHADO, C. J. S. A questão ambiental brasileira: uma análise sociológica do processo de formação do arcabouço jurídico-institucional. *Revista de Estudos Ambientais*, 2(2-3): 5-20, 2000.

MILARÉ, É. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MONTIBELLER FILHO, G. *O mito do desenvolvimento sustentável*: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 2 ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2004.

OGLOBO ONLINE. *Íntegra da carta de demissão da ministra de Marina Silva*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/05/13/leia_integra_da_carta_de_demissao_da_ministra_marina_silva-427366712.asp>. Acesso em: 13 mai. 2008.

RATTNER, H. Desenvolvimento sustentável: tendências e perspectivas. In: MAGALHÃES, L. E. (coord). *A questão ambiental*. São Paulo: Terragraph, 1994. p. 33-46.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. SP: Malheiros, 1994.

SOUSA, A. C. A. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. *Revista Achegas*, Rio de Janeiro, n. 26, nov/dez 2005. Disponível em: <www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>. Acesso em: 14 out. 2007.

TRINDADE, A. A. C. *Direitos humanos e meio ambiente*: paralelo dos sistemas de proteção ambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

VEIGA, J. E. V. *Desenvolvimento sustentável*: o desafio do século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VIEIRA, L. e BREDARIOL, C. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VIOLA, E. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. *XXI International Congress of the Latin American Studies Association*, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, USA, set. 1998.