

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL NO BRASIL E A ANÁLISE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

LEGISLATIVE POWER IN ENVIRONMENTAL MATTERS IN BRAZIL AND THE ANALYSIS OF THE FEDERAL SUPREME COURT DECISIONS

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza¹

Marcelo Buzaglo Dantas²

RESUMO

Uma questão de profunda relevância para a efetiva proteção ambiental diz respeito à competência legislativa concorrente, esta de que cuida a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 24, VI, VII e VIII, bem como os respectivos parágrafos, segundo os quais cabe à União editar normas gerais e, aos Estados, suplementar a legislação federal no que couber (§ 1º), sendo este **objeto** da presente pesquisa. Na hipótese de inexistir lei federal disciplinando determinado assunto é que o Estado exercerá a competência legislativa plena (§ 3º do mesmo art. 24). Também assim o Município, a quem compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II). Nesse tema, como demonstram as inúmeras dúvidas e decisões conflitantes ao longo dos anos no Brasil, a clareza dos dispositivos constitucionais não tem se revelado suficiente para coibir os conflitos entre as leis oriundas dos entes federados. Diante disso, o presente artigo, apresentado ao Grupo de Trabalho n. 4 (Direito Ambiental) e elaborado através do **método dedutivo**, fundado na consulta à doutrina, à legislação e à jurisprudência pátria, tem por **objetivo** analisar a questão da competência legislativa em matéria ambiental no Brasil, examinando a orientação tradicional do Supremo Tribunal

¹ Doutora e Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade” cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: “Possibilidades e Limites da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil e Impacto na Gestão Ambiental Portuária”. E-mail: mclaudia@univali.br.

² É advogado militante e consultor jurídico na área ambiental. Graduado pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC (1996). Especialista em Direito Processual Civil pela PUC/PR (2004). Mestre (2007) e Doutor (2012) em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Pós-Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Visiting Scholar do Environmental Law Program da Pace Law School (White Plains/NY), de janeiro a abril de 2012, tendo sido Bolsista do PDSE da CAPES no período. Ex-Presidente da Comissão do Meio Ambiente da OAB/SC (2007-2009 e 2010-2012), membro das Comissões de Direito Ambiental da OAB/RJ e da Comissão Permanente de Direito Ambiental do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB. É, ainda, professor de Direito Ambiental da Escola de Preparação e Aperfeiçoamento do Ministério Público de Santa Catarina - EPAMPSC, assim como de diversos Cursos de Especialização em Direito Ambiental (PUC-SP/, PUC-RJ, UNISINOS, UNIVALI, CESUSC) e Direito Processual Civil (UFJF e CESUSC). Coordena o Curso de Especialização em Direito e Gestão Ambiental do CESUSC. Conselheiro da Fundação Grupo O Boticário de Proteção à Natureza. Endereço: Rua Adolfo Melo, n. 38, sala 1, Centro, CEP 88015-090, Florianópolis/SC - Brasil. Endereço eletrônico: marcelo@buzaglodantas.adv.br. Telefone para contato: (048) 3224-1473.

Federal, uma situação de quebra do padrão e o que se pode chamar de “retorno ao princípio”, quando a Corte voltou a se posicionar da mesma tradicional maneira, ou seja, no sentido de que a legislação estadual não pode jamais contrariar a lei federal, seja em que sentido for. Ao analisar o último aresto do Tribunal sobre a matéria (ADPF n. 234/DF), demonstra-se que o assunto não foi decidido apenas à luz do art. 24 da CF/88, mas também sob a ótica da colisão de princípios.

Palavras-chave: Meio ambiente. Direito ambiental. Competência legislativa. Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.

ABSTRACT

A question of profound importance for effective environmental protection concerns the concurrent legislative competence, as stipulated by the Brazilian Federal Constitution of 1988 in its Article 24, VI, VII and VIII, as well as the respective paragraphs, according to which the Union should enact general standards and the States, supplementary laws (§ 1), being the **object** of the present research. In the case of the absence of a federal law regulating a specific matter is that the State shall exercise (§ 3 of the same article. 24) its full legislative power. So also the Municipality, who legislate on matters of local interest and in addition to federal and state laws, when applicable (Article 30, I and II). In this issue, as evidenced by the numerous doubts and conflicting decisions over the years in Brazil, the clarity of the constitutional provisions have not proved itself sufficient to prevent conflicts arising between the laws of the federated entities. Thus, this article, presented to the Working Group n. 4 (Environmental Law) and elaborated through the **deductive method**, based on consultation with the doctrine, legislation and national jurisprudence, aims to examine the question of legislative competence in environmental matters in Brazil, examining the traditional orientation of the Federal Supreme Court, a paradigm break situation and what you might call a "return to beginning", when the Court returned to stand in the same traditional way, as say, in the sense that state law can never contradict federal law, whether in what sense it is. When analyzing the last decision of the Court on the matter (ADPF n. 234/DF), it demonstrates that the matter have not been decided only by reference to the Article 24 of the Brazilian Federal Constitution of 1988, but also from the perspective of the collision of principles.

Key-words: Environment. Environmental Law. Legislative power. Constitutional fundaments of Brazilian Environmental Law.

INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente remonta há vários séculos, despontando antiga a consciência de que as ações individuais promovidas contra o meio ambiente têm o condão de afetar toda a população do planeta e sua própria subsistência, o que resta claro ao se observar, nos dias de hoje, o incremento de fenômenos como aquecimento global, enchentes, desmoronamentos das encostas e furacões.

No âmbito jurídico, no entanto, o meio ambiente apenas tornou-se objeto de tutela a partir do século XX, em especial no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, quando

os conflitos passaram da esfera intersubjetiva para aquela de caráter metaindividual, sendo possível constatar-se a existência de uma terceira geração de direitos (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural etc.), que teria sucedido à segunda (direitos sociais, fruto da luta de classes) e à primeira (direitos puramente individuais, resultado da Revolução Liberal do final do século XVIII).

Nesse norte, a par da essencialidade do meio ambiente e seus elementos à própria vida humana e demais seres que o cercam, certa e imperiosa a necessidade de compatibilização entre sua preservação e o desenvolvimento econômico e social da humanidade, cuja sobrevivência e qualidade de vida sempre estiveram profundamente interligadas aos recursos naturais, tanto bióticos quanto abióticos.

Como resultado, nota-se uma conscientização crescente por parte da população e Poder Público, tendo o Direito Ambiental no Brasil evoluído em muito nos últimos anos.

Mesmo existindo legislação mais remota (o Código Florestal de 1965, por exemplo), o fato é que o marco regulatório mais relevante do ponto de vista histórico foi a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - LPNMA, a Lei n. 6.938, de 1981. De lá para cá, passaram-se pouco mais de 30 anos. Comparando-se com outros ramos da Ciência Jurídica, pode-se dizer que o Direito Ambiental é uma área extremamente nova.

Comece-se pela produção legislativa, de 1981 até os dias atuais, foram editados inúmeros diplomas legais em matéria ambiental, sendo a maioria deles de relevância inegável, como as Leis ns. 7.347/85 (Ação Civil Pública), 7.661/88 (Gerenciamento Costeiro), 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), 9.433/97 (Recursos Hídricos), 9.605/98 (Crimes Ambientais), 9.795/99 (Educação Ambiental), 9.985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), 11.105/05 (Biossegurança), 11.428/06 (Mata Atlântica) e, mais recentemente, LC n. 140/11 (Competências Ambientais) e 12.651/12 (Novo Código Florestal). *Pari passu*, regulamentações do Poder Executivo Federal foram expedidas (Decretos ns. 99.274/90, 4.340/02, 5.300/04, 6.514/08, 6.660/08). Isto sem falar nos inúmeros atos normativos de categoria inferior, como é o caso das Resoluções, Instruções Normativas e Portarias. Ainda, dada a competência legislativa concorrente dos Estados-membros (Constituição Federal de 1988 - CF/88, art. 24) e suplementar dos Municípios (art. 30, II, da mesma Carta), também estes têm expedido seus respectivos diplomas normativos na temática ambiental.

Diante deste novo cenário jurídico normativo e da mudança de paradigmas em relação aos direitos tradicionais, a jurisprudência floresceu enormemente, dada a infinidade de demandas que passou a chegar ao Poder Judiciário, muito por conta do relevante papel desempenhado pelo Ministério Público, órgão precursor no manejo das ações de

responsabilidade civil e criminal em matéria de meio ambiente (Lei n. 6.938/81, art. 14, 1º), aquela posteriormente convertida na ação civil pública ambiental (Lei n. 7.347/85, art. 1º, I).

Face à importância que o tema passou a ter no cenário jurídico do país, a produção bibliográfica cresceu consideravelmente. Foram publicadas obras de fôlego, tanto as que traçaram um panorama geral sobre o Direito Ambiental Brasileiro quanto monografias específicas sobre determinados assuntos, sendo a maioria de grande qualidade técnica e científica.

À vista de tudo isto, não se pode compreender o Direito Ambiental senão como ramo autônomo e independente da Ciência Jurídica. É o que ocorre, por exemplo, quanto ao Direito Processual Civil, dado que, como há muito se constatou, os institutos processuais clássicos (legitimidade *ad causam*, interesse processual, ônus da prova, coisa julgada, etc.) são absolutamente incompatíveis com a tutela jurisdicional dos interesses da coletividade, de que o meio ambiente é uma das espécies de maior repercussão. Foi necessário, portanto, operar uma verdadeira *revolução* na Ciência Jurídica Processual a fim de adequá-la às novas necessidades, decorrentes dos *conflitos de massa* surgidos na sociedade pós-moderna.

O mesmo se diga do Direito Civil, que teve de redimensionar um de seus institutos mais tradicionais, qual seja, o direito de propriedade, que por influência, entre outros, do Direito Ambiental, passa a ter de se compatibilizar com a nova exigência de que exerça a sua função social (CRFB/88, art. 5º, XXIII; Código Civil - CC, art. 1.228, § 1º).

Também a prescrição, típica do Direito Privado clássico, é estudada sob uma ótica inteiramente diferente, visto não alcançar as ações coletivas em matéria ambiental, uma vez que, nesta seara, considera-se que o dano se perpetua, reiniciando-se a cada dia o prazo para a busca da tutela jurisdicional respectiva.

Também o Direito Penal é revisto, para, em oposição ao sistema clássico – em que a pena não passa da figura do criminoso (*societas delinquere non potest*) – vir a admitir a responsabilização da pessoa jurídica por crimes ambientais, hoje consagrada em sede constitucional (art. 225, § 3º) e legal (Lei n. 9.605/98, art. 3º).

Em relação ao Direito Administrativo, este fenômeno é rigorosamente o mesmo, fazendo-se notar, em especial, no que se refere ao regime jurídico dos atos autorizativos (licenças e autorizações) e na responsabilidade civil do Estado.

Mas é sem sombra de dúvidas no estudo da Constituição Federal de 1988 que o Direito Ambiental se consagra como ramo da Ciência Jurídica autônomo e independente. Não só por ter a referida Carta lhe dedicado um capítulo próprio, mas principalmente pelos

reflexos de inúmeras outras disposições constantes de todo o texto constitucional que lhe são afetas.

De fato, ao contrário do que uma interpretação apressada poderia indicar, a questão ambiental na Constituição Federal em vigor não se resume às normas contidas no art. 225, *caput* e seus parágrafos – apesar da importância e do ineditismo de tais disposições.

Há muitos outros preceitos constitucionais que, embora reflexamente, regulam a proteção do meio ambiente em suas diversas formas. É o caso, por exemplo, de algumas garantias individuais e coletivas, previstas no art. 5º, da Lei Maior, como por exemplo, a reparabilidade do dano moral (incisos V e X), a celeridade dos processos judiciais e administrativos (LXXVIII), além de dois dos quatro instrumentos que compõem o chamado *microsistema de tutela jurisdicional de interesses difusos*, que são o mandado de segurança coletivo (LXX) e a ação popular (LXX). As outras duas modalidades são também previstas na Carta Magna, a saber: a ação de improbidade administrativa (art. 37, §4º) e a ação civil pública (art. 129, III) – esta última, instrumento por excelência de tutela ambiental. Isto sem falar nas ações de controle de constitucionalidade, pelas quais se tem levado aos Tribunais de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal relevantes discussões acerca da constitucionalidade de regras ambientais.

Nesse contexto, uma questão de profunda relevância para a efetiva proteção ambiental diz respeito à competência legislativa concorrente, esta de que cuida o art. 24, VI, VII e VIII, bem como os respectivos parágrafos da CRFB, segundo os quais cabe à União editar normas gerais e, aos Estados, suplementar a legislação federal no que couber (§ 1º). Na hipótese de inexistir lei federal disciplinando determinado assunto é que o Estado exercerá a competência legislativa plena (§ 3º do mesmo art. 24). Também assim o Município, a quem compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II).

Nesse tema, como demonstram as inúmeras dúvidas e decisões conflitantes exaradas ao longo dos anos no Brasil, a clareza dos dispositivos constitucionais não tem se revelado suficiente para coibir os conflitos entre as leis oriundas dos entes federados.

Ocorre que em um Estado Democrático de Direito como o Brasil (CF/88, art. 1º, *caput*) somente as normas que estejam em consonância com a Constituição Federal podem ser consideradas válidas. Todas aquelas que, em maior ou menor medida, de algum modo afrontem o texto constitucional, não merecem ser mantidas no ordenamento jurídico em vigor. Mas, para que se possa reconhecer a in(constitucionalidade) de uma regra jurídica, é

fundamental que se conheça, a fundo, o que se pode chamar de Direito Constitucional Ambiental.

A discussão acerca da constitucionalidade das regras que tratam da questão ambiental no Brasil tem ganhado importância prática extraordinária. Com efeito, seja através do controle concentrado, no âmbito do colendo Supremo Tribunal Federal, seja mediante controle difuso, em ações civis públicas, populares, mandados de segurança coletiva e até em algumas demandas de caráter individual, a discussão acerca da validade das normas (leis, decretos e resoluções) que pretendem regular a questão ambiental é recorrente.

Ocorre que tem havido inúmeras distorções e contradições em relação a determinados atos normativos, que, quando interessam à tese defendida, gozam de legitimidade, ao passo que outros de idêntica hierarquia, por não interessarem, são tachados de ilegais e/ou inconstitucionais. A esta prática, lamentavelmente recorrente, damos o nome de oportunismo interpretativo.

A solução para corrigir as distorções e afastar as contradições está, a nosso sentir, em uma análise imparcial, neutra, isenta e sem paixões do que dita a Constituição da República. Nenhuma norma, por mais relevante e bem intencionada que seja, poderá ser considerada válida se em conflito com a Constituição Federal.

De fato, consoante se buscará demonstrar, muitas das controvertidas questões que envolvem a tutela do meio ambiente no Brasil encontram solução nos diversos dispositivos da Carta Magna que possuem reflexo na matéria. Para que as respostas sejam dadas, contudo, é necessário que se estude a fundo o texto constitucional e a sua interpretação pelos Tribunais, especialmente a Suprema Corte.

Dito isso, o presente artigo elaborado através do **método dedutivo**, fundado na consulta à doutrina, à legislação e à jurisprudência pátria, tem por **objetivo** analisar a questão da competência legislativa em matéria ambiental no Brasil, examinando a orientação tradicional do Supremo Tribunal Federal, uma situação de quebra do padrão e o que chamamos de “retorno ao princípio”, quando a Corte voltou a se posicionar da mesma tradicional maneira, ou seja, no sentido de que a legislação estadual não pode jamais contrariar a lei federal, seja em que sentido for. Ao analisar o último aresto do Tribunal sobre a matéria (ADPF n. 234/DF), demonstramos que o assunto não foi decidido apenas à luz do art. 24 da CF/88, mas também sob a ótica da colisão de princípios.

1 HIPÓTESES DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERADOS

Considerando que as hipóteses que ensejam competência privativa da União (art. 22 da CF/88) encerram poucas divergências na seara ambiental, nosso foco se centrará na análise da chamada competência concorrente, esta prevista no art. 24 da mesma Carta – sendo os incisos VI a VIII os que se referem ao tema – e seus parágrafos.

Segundo os preceitos acima, a competência para legislar em matéria ambiental é *concorrente* entre a União, os Estados e o DF. Diferentemente do que se dá com a competência executiva (administrativa), dita *comum* entre todos os entes federados (art. 23 da mesma Carta), nesse passo compete à União fixar normas gerais, e aos Estados, suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os Estados exercerão a competência legislativa plena (*idem*, § 3º). Ainda, sobrevindo lei federal dispondo sobre normas gerais, a lei estadual terá sua eficácia suspensa naquilo que contrariar a federal (§ 4º do mesmo dispositivo).

Já em relação aos Municípios, a competência legislativa vem tratada no art. 30, I e II, segundo os quais cabe àqueles “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

A primeira questão que exsurge da norma constitucional em apreço diz com a identificação do que seriam *normas gerais*. Embora não haja uma definição uníssona na doutrina, parece-nos que norma geral seria aquela que traçasse parâmetros genéricos, aplicáveis a todo o território nacional, deixando a especificação destinada a adaptá-los às peculiaridades regionais e locais para a legislação suplementar dos Estados e Municípios.

Sobre o tema, aduz Paulo Affonso Leme Machado (2007, p. 248) que:

A norma geral federal deve deixar espaço para que os Estados ou Municípios exerçam sua competência suplementar (art. 24, § 2o, da Constituição). A norma geral federal não pode ser completa; caso contrário, converte-se em norma exclusiva ou em privativa. Assim, a competência privativa só abrange as matérias do art. 22 e não as constantes do art. 24 da Constituição.

Neste contexto, seria até de se questionar se uma norma estabelecendo a preservação de determinados limites de afastamento de cursos d’água ou de entornos de lagos e lagoas naturais ou de reservatórios naturais e artificiais (art. 4º, I a III, do novo Código Florestal) poderia ser considerada uma lei geral para os fins do que estabelece o preceito da Constituição. De fato, em um país de dimensões continentais como o Brasil, as diferenças regionais tendem a ser gritantes, de modo que um curso d’água ou uma lagoa situada em um Estado das regiões Sul e Sudeste são bastante diferentes do mesmo elemento hídrico na Amazônia, por exemplo. Daí ser possível alegar que as normas federais que tratam de temas

específicos como esses não atenderiam o disposto no art. 24, § 1º, da CF/88. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sempre foi uníssona no sentido de que a lei federal, independentemente do seu conteúdo, é considerada norma geral, de modo que é implausível imaginar a declaração de inconstitucionalidade de uma lei que, embora específica, tenha sido editada pela União.

De outro lado, no tocante à competência suplementar dos Estados e Municípios, diga-se que ela é restrita, pois não admite a edição de regras por entes que contrariem a legislação federal em vigor.

Entretanto, no âmbito do Direito Ambiental, a doutrina especializada amplamente majoritária vem há tempos sustentando a possibilidade de que os entes federados legissem sobre a matéria em oposição à disciplina federal, para estabelecer parâmetros mais restritivos de tutela do meio ambiente e da saúde.

Nesse sentido, aduz Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2011, p. 131) ser possível concluir que “a competência legislativa em matéria ambiental estará sempre privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (arts. 24, V, VI e VII, e 30, II)”.

Assim, por exemplo, em se tratando de APPs existentes no entorno de lagoas situadas em áreas urbanas, cujo limite, como visto, é de 30 metros (Lei n. 12.6514.771/65, art. 4º, II, b), elas poderiam ser alvo de disciplina diversa por algum Estado ou Município, desde que para ampliar esta distância (não para diminuí-la). Apesar disto, não nos parece que esta conclusão decorra do disposto nos arts. 24 e 30 da CF/88. Tanto é assim que a doutrina do Direito Constitucional, em regra, não sufraga a tese³.

Com efeito, da leitura dos mandamentos constitucionais em apreço, chegamos à conclusão que, ao contrário do afirmado, Estados e Municípios podem suplementar a legislação federal e a estadual somente nos casos de silêncio daquela, jamais, contudo para contrariá-la, seja em qual sentido for. Caso o constituinte desejasse permitir aos entes

³ Exceção feita a Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2009, p. 276-277), que defendem a existência de uma *competência concorrente imprópria*, que consistiria na “aplicação da regra mais rigorosa”. O exemplo dado pelos autores, aliás, é oriundo do Direito Ambiental: “Veja-se, a pretexto de ilustração, as competências comuns de proteção ao meio ambiente e preservação das florestas (incisos VI e VII do art. 23 da CF). Figure-se a hipótese de que, no exercício dessas competências comuns, leis federal, estadual e municipal disponham sobre uma faixa de proteção florestal da Mata Atlântica. Nesse exemplo, a lei federal estabeleceria a proteção da vegetação nativa a partir de 100 m do nível do mar, a lei estadual a partir de 140 e a municipal a partir de 70. Qual delas deveria ser aplicada? Sem dúvida nenhuma, as três. Assim, a vegetação estaria protegida a partir de 70 m do nível do mar, pois a observância da legislação mais rigorosa implicaria automaticamente a dos demais comandos normativos”.

federados editar legislação mais protetiva, teria feito expressamente a ressalva, o que, a toda evidência, não ocorreu.

É bem verdade que o argumento de que a proteção ao meio ambiente, por sua natureza de direito fundamental pertencente inclusive às futuras gerações, é bastante sedutor, e não se pode desconsiderá-lo simplesmente – até porque sustentado pelos mais respeitados autores do Direito Ambiental Brasileiro.

Contudo, a proteção ambiental, conquanto relevantíssima, não se encontra em posição de superioridade hierárquica em relação a outros direitos fundamentais igualmente dignos de tutela. Assim, quando o legislador federal, no exercício da sua competência, edita uma norma, ele leva em consideração os direitos postos em jogo e, exercendo a ponderação, acaba por decidir se é possível harmonizá-los e, não o sendo, qual deles deverá ceder passo em favor do outro, no caso concreto. Assim, se uma determinada lei federal adota determinados critérios de proteção ao meio ambiente ou ao desenvolvimento, ela não deve ser contrariada por legislação estadual ou municipal, mesmo que estas adotem padrões mais restritivos. Isto porque, ao fazê-lo, o legislador regional ou local estará desconsiderando o sopesamento que já foi realizado pelo ente federado competente (União), o que não é permitido pelo regime constitucional de competências legislativas (arts. 24 e 30 da CF/88). Daí por que, a nosso juízo, há incompetência dos Estados e Municípios para disciplinar matérias em contrariedade ao que foi previsto pela União, seja em que sentido for. Esta, aliás, sempre foi a orientação adotada pela jurisprudência do STF, como se passa a demonstrar.

2 A ORIENTAÇÃO HISTÓRICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RELAÇÃO À MATÉRIA

Consoante se salienta, o entendimento do STF em relação ao tema ora em análise sempre foi no sentido de declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais que contrariassem o disposto na legislação federal – ainda que para adotar padrões mais restritivos de proteção ao meio ambiente e à saúde.

Com efeito, a começar pelas decisões envolvendo a utilização do amianto/asbesto crisotila, cuja extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte, embora expressamente autorizados e disciplinados pela Lei Federal n. 9.055/95, foram vedados por leis editadas pelos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, a Corte julgou procedentes as

respectivas ações diretas de inconstitucionalidade⁴. Em ambos os julgamentos, entendeu-se que não caracteriza suplementação o fato de a lei estadual proibir uma atividade que é permitida pela lei federal. Ao comentar um desses julgados, Paulo Affonso Leme Machado (2007, p. 251), adotando o mesmo ponto de vista que sempre defendeu, afirmou:

A Lei n. 9.055 só não proibiu totalmente o uso do amianto crisotila, como o fez com os outros tipos. Essa lei deixou o devido espaço que os Estados poderiam completar ou aprimorar.

Atente-se que a função dos Estados, utilizando de sua competência suplementar, só poderia ser no sentido de exigir mais proteção da saúde, ou melhor, defesa do meio ambiente, e não menos proteção. A lei de Mato Grosso do Sul, ao proibir a fabricação e a utilização de produtos tanto à base de amianto do grupo das serpentinas (crisotila) como do grupo dos anfibólios, nada mais fez que seguir a orientação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, preceituada pela Convenção n. 162, já mencionada⁵.

O mesmo se diga do episódio envolvendo as leis estaduais do Estado do Paraná que pretenderam proibir o plantio e a comercialização de substâncias contendo organismos geneticamente modificados em seu território. Como se sabe, a matéria foi regulada pela Lei Federal n. 11.105/05 (Lei da Biossegurança), que estabeleceu normas de segurança e mecanismos de fiscalização das atividades envolvendo tais organismos. Assim, pelos mesmos motivos declinados quando dos julgamentos envolvendo o amianto, as leis estaduais que visavam a coibir tais práticas acabaram sendo consideradas inconstitucionais pelo Supremo, como se toma da ADI n. 3035/PR e da ADI n. 3645/PR⁶.

Perceba-se que, em ambas as situações (amianto e transgênicos), não se permitiu que a legislação dos Estados, embora aparentemente mais restritiva em favor do meio ambiente e

⁴ Saliente-se que o aresto proferido na ADIN n. 2.656-9/SP sempre foi referido como paradigma na matéria, inclusive por ocasião do julgamento que, examinando nova lei do mesmo Estado, acabou por alterar o entendimento da Corte, como se verá adiante. Quanto à lei do Estado do Mato Grosso do Sul, o acórdão é o proferido na ADIN n. 2.396-9/MS. Diferente, contudo, foi a orientação da Corte em relação a uma norma do Estado do Rio Grande do Sul, que se limitou a disciplinar a fiscalização ao uso de agrotóxicos, suplementando, portanto, a Lei n. 7.802/90, como se toma do aresto proferido ao RE n. 286.789-6/RS.

⁵ Ao final do trabalho, em que critica a posição até então adotada pelo Supremo na matéria, o autor conclui com uma exortação à Corte: “Os mais altos julgadores não devem sentir que a chave da legislação da saúde e do meio ambiente no Brasil não pode ficar exclusivamente nas mãos da União, como se ela tivesse a unicidade do saber e da eficiência nesses campos. Se o centro falhar ou se omitir, a periferia política precisa poder mostrar que sabe agir e, como o centro, é capaz de atuar. Espera-se que os Tribunais não impeçam aquilo que a Constituição não impediu: que os Estados estejam presentes para legislar em um federalismo não competitivo e generoso, podendo, verdadeiramente, somar seus esforços aos da União nas áreas da saúde e do meio ambiente” (MACHADO, 2007, p. 253-254).

⁶ O mesmo se diga da orientação do Superior Tribunal de Justiça constante do REsp n. 29299/RS, aresto bastante antigo, mas que seguiu a mesma linha de raciocínio até hoje desenvolvida pela Suprema Corte, ao reconhecer a ilegitimidade de norma editada pelo Município de que pretendia proibir a utilização de agrotóxicos no seu território, em clara e franca oposição à legislação federal.

da saúde, afrontasse as respectivas normas federais reguladoras da matéria. A propósito, comentando o voto do Relator da ADIN n. 3.035/PR, Paulo de Bessa Antunes (2007, p. 235) taxativamente afirma o mesmo, consoante se infere da seguinte passagem:

No voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, relator da matéria, nos autos da medida cautelar, foi suscitada uma das questões mais fundamentais para o Direito Ambiental em um estado federal, que é a concepção teórica que tem sido adotada por uma parcela significativa, ou pela quase unanimidade dos autores de Direito Ambiental, no sentido de que as leis ambientais estaduais e municipais podem ser “mais restritivas” do que as leis federais. De fato, tal conceito tem sido seguidamente rejeitado pelo Supremo Tribunal Federal, que não admite possa a legislação federal ter o seu conteúdo “esvaziado” pela norma local. O Voto do Ministro Gilmar, em linhas gerais, reafirma a concepção de federalismo que, até esta quadra, tem sido a predominante na Suprema Corte Brasileira.

Assim sendo, pode-se reafirmar que a orientação do STF sempre foi por vedar iniciativas dos Estados que pretendessem dispor de maneira distinta daquela prevista na lei federal.

3 MUDANÇA DE RUMO E RETORNO AO PRINCÍPIO: OS JULGADOS MAIS RECENTES DA SUPREMA CORTE SOBRE O TEMA

Uma mudança radical de posicionamento foi observada por ocasião do julgamento da ADIN n. 3.937-7/SP, intentada contra nova lei do Estado de São Paulo (12.684), que “proíbe o uso, em São Paulo, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto ou outros minerais que, acidentalmente, tenham fibras de amianto na sua composição”.

Verificando a existência de inconstitucionalidades na aludida norma, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria promoveu a demanda em questão, tendo pleiteado o deferimento de medida liminar acautelatória. A matéria foi levada à deliberação do Plenário em 29/08/07, tendo o Relator, Min. Marco Aurélio, votado no sentido da concessão da medida, ao argumento de que em julgados anteriores – um deles, inclusive, envolvendo lei análoga do mesmo Estado de São Paulo (ADIN n. 2.656-9/SP) – “o Colegiado assentou não competir ao Estado-membro, mas à União, legislar sobre a matéria, tal como aconteceu mediante a edição da Lei nº 9.055/95”. Em suma, o fundamento do voto do Relator fundava-se no desrespeito ao disposto no art. 22, VIII, da Constituição Federal, que versa sobre a

competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual. Acompanharam este entendimento os Ministros Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski.

Ao se pronunciar, o Min. Eros Grau inaugurou a divergência. Admitindo já ter votado pela procedência da ADIN n. 3.356, que versa sobre diploma legal semelhante oriundo do Estado de Pernambuco, afirmou que, diante das ponderações feitas pelo Min. Joaquim Barbosa na ocasião, passou a entender que estava equivocado, uma vez que “a matéria não pode ser examinada única e exclusivamente desde a perspectiva formal”, já que, a seu sentir, a Lei Federal n. 9.055/95 – que autoriza a utilização do amianto crisotila em todo o território nacional – “é inconstitucional na medida em que agride o preceito disposto no art. 196 da Constituição”.

Embora admita que “tanto naquela ocasião como nessa, o que se está ponderando é a constitucionalidade da lei estadual, não da lei federal”, entendeu o Ministro que incumbe ao STF “apreciar toda e qualquer inconstitucionalidade que lhe chegue ao conhecimento direta ou indiretamente”, de modo que, embora não estivesse “propondo, evidentemente, muito menos nessa sede agora de medida cautelar, que se delibere acerca da inconstitucionalidade da lei federal”, o fato é que, no seu entender, a aludida lei agride o art. 196 da CF, razão pela qual votou por indeferir a medida cautelar pleiteada.

Travou-se, a partir daí, interessante debate, tendo o Min. Gilmar Mendes ponderado o seguinte:

Imaginemos nós – não nesta questão do amianto, mas em qualquer outra – que, com base nessa competência concorrente, a União e os Estados comecem a se digladiar sobre os mais diversos produtos segundo critérios científicos os mais diversos, na matéria que exige um mínimo de uniformização, de algum critério.

(...).

Quer dizer, a possibilidade de que um Estado com alguma singularidade comece, por razões as mais diversas, inclusive de proteção à saúde, a buscar uma solução idiossincrásica em relação a um dado modelo. Então, parece-me que devemos ter cuidado em relação a isso, até porque aqui há um cúmulo de competências, não só há a questão da saúde, mas também outros temas ligados, por exemplo, à produção industrial, a tudo isso. Portanto, temos também esse embaralhamento de competências, e aí, talvez tenhamos que fazer um juízo.

Não obstante, sobre a questão levantada pelo Min. Eros Grau no sentido de reconhecer incidentalmente a inconstitucionalidade da lei federal que contraria a lei atacada, embora afirme que nunca tivesse imaginado tal situação, a não ser em relação à norma estadual, ele chega a admitir talvez fosse possível, desde que se aferisse a legitimidade da

matéria e, neste caso, fosse proferida uma decisão atípica, apelando ao Congresso para que legislasse, o que, contudo, exigiria informações adicionais. De todo modo, afirmou inclinar-se na linha da jurisprudência da Corte, bem como na do voto do Relator, “sem prejuízo do exame da própria constitucionalidade e legitimidade da lei federal, se for o caso”.

Durante o debate, o Min. Cezar Peluzo chegou a cogitar da possibilidade de a União permitir um produto comprovadamente nocivo, o que levaria a que qualquer Estado ficasse impedido de proibir a sua produção.

Manifestou-se, a seguir, o Ministro Carlos Britto, Relator de outra ADIN sobre o mesmo tema (3.357/RS), que disse já estar com o voto pronto quando teve conhecimento do Apelo de Milão, que possui um trecho que aponta para a inadmissibilidade da exportação do amianto aos países do terceiro mundo, o que favoreceria a contaminação de grande parte da população. Diante disso, optou por reexaminar a matéria.

Sobreveio, então, pedido de vista do Min. Joaquim Barbosa.

No interregno entre as duas sessões de julgamento, ante a proximidade da vigência da norma (1º de janeiro de 2008), o Min. Marco Aurélio concedeu a liminar, a ser submetida ao plenário, o que veio a ocorrer na sessão de 4 de junho daquele ano. Na oportunidade, o Relator reafirmou seu ponto de vista, tendo ainda asseverado o seguinte:

Agora fico a imaginar, considerados produtos nefastos, unidades da Federação a legislarem proibindo a comercialização. Talvez seja o caso de sugerir à Assembleia de São Paulo que proíba o tabaco, porque também cancerígeno, a comercialização do cigarro, do tabaco. Ou seja, defrontamos com situação concreta em que o vício articulado é o formal, sustentando-se que não poderia, como quer o Estado de São Paulo, restringir no cenário jurídico a aplicação da lei federal, proibindo a comercialização do amianto no respectivo âmbito.

Por tais razões e para não destoar do entendimento manifestado na ADIN n. 2.656-9/SP e por considerar que a matéria de fundo assim como a constitucionalidade, ou não, da lei federal não estariam submetidas à Corte na ocasião, propôs o referendo da liminar concedida.

Apesar disto, o voto-vista do Min. Joaquim Barbosa foi em sentido diametralmente oposto. Após ter feito uma síntese precisa do cerne da controvérsia, com menção às demais ADINs que atacam leis estaduais que contrariam a Lei n. 9.055/95, ele se reporta aos precedentes do Tribunal proferidos em situações idênticas (2.396/MS e 2.656/SP). Aduziu, ainda, que no primeiro caso “o Tribunal chegou a duas conclusões”, quais sejam, a de que “a Corte deve se afastar da *questão técnica* relativa aos efeitos danosos do amianto crisotila” e a de que “a lei federal (Lei n. 9.055/1995) é *norma geral* que *afasta* lei estadual”.

Quanto ao segundo, afirma que também foram adotadas outras duas conclusões, a saber: “a de que o amianto faria parte do rol das *competências exclusivas da União*”; “a ausência de qualquer *interesse local* a fundamentar a legislação estadual”. A seguir, passou a manifestar seu ponto de vista, calcado, inicialmente, em estudo técnico-científico que aponta os males à saúde provocados pelo uso do amianto.

Já em relação à questão da possibilidade de os Estados legislarem sobre o tema, afirma que “a jurisprudência desta Corte é muito exigente no que se refere às limitações estaduais à livre circulação de mercadorias”. Invoca o acórdão proferido no chamado “caso dos agrotóxicos” ou “do DDT” (Representação n. 1.153, Rel. para o acórdão Min. Oscar Correa), em que o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Sul que proibia a utilização de determinados defensivos agrícolas.

Discutiu-se, na ocasião, o conceito de normas gerais, a que alude o art. 24, § 1º, da Lei Maior, tendo o Relator originário, Min. Aldir Passarinho, entendido que o Estado poderia, no caso, ter legislado supletivamente, até para fazer prevalecer os princípios referentes à saúde em relação à produção e ao consumo. Com ele concordou o Min. Francisco Rezek, que entendia que as normas federais estabeleciam apenas limites mínimos à proteção da saúde, podendo cada Estado disciplinar o assunto a seu modo, de acordo com os seus interesses. Em sentido oposto, contudo, o Min. Moreira Alves sustentou que o conceito de norma geral deveria ser preenchido pelo legislador federal, de modo que, nas palavras do Min. Joaquim Barbosa, “a conclusão do Tribunal naquele julgamento foi a de que a União não havia extrapolado o conceito de norma geral”, de modo que “os atos normativos estaduais não seriam constitucionais exatamente porque proibiriam, porque limitariam a norma federal”.

Em seguida, invocou o disposto no art. 24 da Constituição Federal de 1988, aduzindo que “parece levar em consideração, implicitamente, a possibilidade de que a União venha a transbordar o conteúdo previsto para a norma federal geral”. Citou precedente em que o Tribunal teria afastado a incidência da norma federal por constituir-se ela em limitação ilegítima à competência legislativa estadual e municipal (ADI n. 927-MC, Rel. Min. Carlos Velloso). Referiu-se também a aresto da Corte (ADI n. 1.540, Rel. Min. Maurício Correa) no sentido da impossibilidade de se realizar o controle de constitucionalidade de lei estadual quando esta tenha como parâmetro de controle uma lei federal e não a Constituição. Afirma que esta conclusão tem sido seguida em diversos outros casos.

Voltando a enfrentar o tema objeto do acórdão ora em exame, o Min. Joaquim Barbosa afirmou não considerar que haja inconstitucionalidade em situações como as que tais. São dois os fundamentos de seu voto. O primeiro se baseia na Convenção n. 162, da OIT,

promulgada no Brasil por meio do Decreto n. 126/91, que traz recomendações acerca da necessidade de prevenção e controle dos riscos decorrentes da exposição ao amianto. Nas palavras do Ministro, com base em precedentes, “no caminho que vem sendo aberto pela Corte, a Convenção possui, no mínimo, o *status* de norma supralegal e infraconstitucional”.

A segunda razão de decidir constante do voto-vista decorre do fato de que, no entender de seu prolator, “é inadequado concluir que a lei federal exclui a aplicação de qualquer outra norma ao caso”. E mais:

A distinção entre lei geral e lei específica é inaplicável ao caso das leis sobre amianto. E isto por uma razão simples: em matéria de defesa da saúde, matéria em que os estados têm competência, não é razoável que a União exerça uma opção permissiva no lugar do estado, retirando-lhe a liberdade de atender, dentro de limites razoáveis, os interesses da comunidade. O exercício desta opção esvaziaria o compromisso assumido pelo Brasil na Convenção.

Concluiu invocando precedentes da Suprema Corte americana, em que se deu validade a leis estaduais que atendessem a um interesse local legítimo e arremata afirmando que “os danos relacionados à utilização do amianto crisotila já se encontram comprovados”, votando, pois, pela negativa de referendo à liminar.

À vista disto, o Relator argumentou:

Senhor Presidente, peço apenas para ressaltar, mais uma vez, o efeito prático do não-referendo. Contrariaremos jurisprudência assentada e, mais do que isso, limitaremos a aplicação da lei federal às demais unidades da Federação, afastando-a, portanto, quanto ao Estado de São Paulo.

Especificamente, há precedentes da Corte glosando, apontando que o Estado federado não pode legislar sobre a comercialização do amianto, o que está em jogo é a proibição de comercialização no Estado de São Paulo, ou seja, o amianto, por força da lei federal, com as cautelas próprias, pode ser negociado em todas as unidades da Federação, mas não o pode em São Paulo.

Penso que o passo é demasiadamente largo. Friso que o precedente específico envolveu lei anterior do próprio Estado de São Paulo e a fulminamos!

E mais, dirigindo-se à Ministra Cármen Lúcia, indagou: “A esta altura, Vossa Excelência admite que o Estado de São Paulo poderá vir a proibir a comercialização do cigarro sob o pretexto de proteger o consumidor?”

Ademais, caso mantida a tese vencedora, não se pode excogitar da possibilidade de que os Estados passem a sistematicamente legislar em desconformidade com a legislação

federal, o que poderia causar prejuízos irreparáveis inclusive à saúde e ao meio ambiente – direitos que a douta maioria, ao que tudo indica, tencionou preservar.

O Ministro Eros Grau, então, voltou a se manifestar pela necessidade da declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal n. 9.055/95 – embora torne a reconhecer que o tema não é objeto da demanda em julgamento. De todo modo, ao responder às objeções do Ministro Marco Aurélio, sustentou que o Supremo é uma Corte Constitucional, de modo que o seu julgamento não estaria adstrito ao pedido formulado pelo autor. Logo, no seu entender, como a Lei n. 9.055/95 afronta o art. 196 da Constituição Federal, logo, a legislação estadual seria válida. Termina por sugerir a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 9.055 ou que se suspendesse o julgamento até que sobreviesse o da ADIN n. 4.066/DF, de Relatoria do Min. Carlos Britto.

Diante disto, a Min. Cármen Lúcia, que já havia votado pela concessão da liminar, reconsiderou seu ponto de vista, ao argumento de que a matéria envolveria também a norma do art. 23, II, da CF/88.

Idêntica atitude foi adotada pelo Min. Ricardo Lewandowski, que igualmente havia votado com o Relator e resolveu voltar atrás, para acompanhar o ponto de vista já a essas alturas majoritário. Um dos argumentos da nova manifestação do Ministro foi a incidência do princípio federativo, que, nas suas próprias palavras, “ao lado do princípio democrático e do princípio republicano, constitui uma das vigas mestras da Carta Magna de 1988”.

Ademais, invocou o direito constitucional à saúde, o referendo jurídico nacional à Convenção n. 162 da OIT e, ainda, que, nos termos do art. 24, VI e XII, a competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente e à saúde é concorrente entre todos os entes federados. Por fim, disse considerar que, em se tratando destes dois direitos, os Estados e Municípios possuem competência para legislar de maneira mais restritiva do que a norma – este argumento foi secundado, de imediato, pelo Min. Carlos Britto. Arremata com o exemplo da legislação do Estado de São Paulo que regula a proteção aos mananciais, que é mais rigorosa do que a legislação federal e, no entanto nunca foi contestada. Votou, portanto, pelo indeferimento da cautelar.

O Min. Menezes Direito, a seu turno, preferiu seguir a jurisprudência tradicional da Corte, tendo optado por acompanhar o voto do Relator e deferir a liminar pleiteada – com a ressalva de uma melhor análise quando do julgamento da ADIN proposta contra a Lei n. 9.055/95. Foram suas palavras:

Ora, esses precedentes existentes na Corte, do Pleno da Suprema Corte do Brasil, indicando a limitação no que concerne à legislação concorrente do Estado, ao meu sentir, pelo menos no plano da medida cautelar, não autoriza solução diversa daquela posta pelo eminente Ministro **Marco Aurélio**, sem prejuízo, é claro, estou dizendo, de uma avaliação que possa ser feita, sempre que necessário, por exemplo, quando do exame da Ação Direta de Inconstitucionalidade de que é Relator o eminente Ministro **Carlos Britto**, contra a Lei Federal nº 9.055, que é exatamente a Lei Geral a que estamos fazendo referência no que concerne à impugnação feita nesta Ação Direta.

Já o Min. Carlos Britto, que iniciou seu voto por dizer que, a princípio, secundaria também a tese da concessão da cautela, acaba por considerar que, como a própria lei federal se remete à Convenção n. 162 da OIT e esta é uma norma supralegal, deve ser prestigiada. A seguir, faz uma análise dos diversos dispositivos da Lei n. 9.055/95, acabando por concluir que não é propósito desta “atenuar gradativamente a sua eficácia, é reforçar, é se definitizar, e isso vai, parece-me, de encontro ao espírito e à letra da própria Convenção da (*sic*) OIT 192, que é citada aqui como fundamento de validade dessa norma federal”. Assim, por considerar que a legislação estadual impugnada encontra-se mais em consonância com os princípios constitucionais da proteção à saúde e ao meio ambiente do que a lei federal entendeu que aquela deve prevalecer sobre esta. Invocou, por fim, os princípios da precaução e da prevenção, negando referendo à cautelar.

A Min. Ellen Gracie, a seu turno, com base na jurisprudência tradicional da Corte – leia-se aí o aresto de sua lavra, proferido na ADIN n. 3.645, que versava sobre transgênicos e, embora não referido no voto, o da ADIN n 2.396-9/MS, igualmente sobre amianto –, acompanhou o Relator, reiterando argumento utilizado na ocasião segundo o qual não compete ao Supremo definir a nocividade de produtos. Alertou, ainda, para o risco de ocorrer o inverso, ou seja, algum Estado decidir liberar o amianto anfibólio, que, por ser comprovadamente prejudicial à saúde e ao meio ambiente, tem seu uso proibido pela lei federal, que também adota cautelas para a utilização de outras espécies de asbestos, que igualmente poderiam ser dispensadas pela legislação estadual. Disse ela:

Senhor Presidente, apenas faço um exercício de imaginação quase que absurdo, porque fico a pensar que, se nós adotarmos esta linha que agora se anuncia majoritária, liberando totalmente o legislador estadual em relação à norma de caráter nacional, nós abriríamos, quem sabe, a possibilidade de algum estado também vir a autorizar a utilização até mesmo do anfibólio, ou então a utilização de outros tipos de asbestos sem as cautelas que são rigorosamente expressas na legislação nacional.

Votou, portanto, pelo referendo à liminar.

O último a votar foi o Ministro Cezar Peluso. E o fez para acompanhar a maioria, embora tenha reconhecido que o exame da questão sob a ótica da competência legislativa demonstraria haver inconstitucionalidade formal, ante o flagrante conflito entre a lei paulista e a Lei n. 9.055/95. Contudo, optou por aderir aos argumentos expendidos pelos Ministros Joaquim Barbosa e Eros Grau, para concluir que há razoabilidade jurídica em se reconhecer que a lei federal conflita com os arts. 6º e 196 da Lei Maior. Daí por que negou referendo à liminar.

Ante a ausência do Min. Gilmar Mendes à sessão em que a matéria foi decidida – o qual, lembre-se, na sessão anterior havia se inclinado no sentido da concessão da liminar – a medida foi rejeitada por cinco votos – Ministros Joaquim Barbosa, Eros Grau, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Cezar Peluso – a três – Ministros Marco Aurélio (Relator), Menezes Direito e Ellen Gracie.

A ementa do acórdão foi vazada nos seguintes termos:

COMPETÊNCIA NORMATIVA - COMÉRCIO.

Na dicção da ilustrada maioria, em relação à qual guardo reservas, não há relevância em pedido de concessão de liminar, formulado em ação direta de inconstitucionalidade, visando à suspensão de lei local vedadora do comércio de certo produto, em que pese à existência de legislação federal viabilizando-o.

Como se observa, houve significativa mudança na jurisprudência da Corte por ocasião deste célebre julgamento, o que nos levou a afirmar, à época, que “o recente julgamento do STF sobre amianto pode representar o início de uma nova era na jurisprudência da Corte” (DANTAS, 2009, p. 75). Não foi, contudo, o que acabou ocorrendo.

Com efeito, dois julgamentos posteriores realizados pelo Supremo levam-nos a crer que, ao menos até que haja nova mudança de posição, está mantido o entendimento de que a legislação estadual não pode contrariar a federal, ainda que para adotar padrões mais restritivos de proteção ao meio ambiente e à saúde.

O primeiro caso foi o julgamento da ADIN n. 1.575/SP, intentada contra lei estadual de São Paulo que pretendeu estabelecer restrições às atividades relacionadas à energia nuclear, a qual foi julgada procedente, por majorias de votos, em acórdão assim ementado:

ENERGIA NUCLEAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. ART. 22, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

É inconstitucional norma estadual que dispõe sobre atividades relacionadas ao setor nuclear no âmbito regional, por violação da competência da União para legislar sobre atividades nucleares, na qual se inclui a competência para

fiscalizar a execução dessas atividades e legislar sobre a referida fiscalização. Ação direta julgada procedente.

Poder-se-ia objetar que a questão em tela não envolveria a competência legislativa concorrente e que, portanto, não poderia ser adotada como parâmetro na discussão que ora está sendo travada. Embora se possa ter esta impressão a partir do que constou da ementa do aresto, que se refere à competência privativa da União (art. 22) uma leitura de seus termos leva a se concluir em sentido diverso. Com efeito, apesar de o voto do relator ser mesmo fundado no art. 22 da CF/88, ele próprio fez importante observação, nos seguintes termos:

Inicialmente, é importante ressaltar que a lei atacada tem nítido caráter de proteção da comunidade, tanto no que concerne à população como no que tange ao meio ambiente. Trata-se de norma elaborada com o intuito de impedir eventual exercício irregular ou perigoso de atividades nucleares que possam vir a causar danos à sociedade. Noto que houve preocupação do legislador estadual com a realização da pesquisa e outras atividades relacionadas com o setor nuclear no estado de São Paulo.

Logo, percebe-se que o relator, embora tenha acabado por concluir tratar-se de competência privativa da União, não se descurou de observar que a norma impugnada possuía nítida preocupação com os interesses da coletividade. Deste modo, se fosse para seguir o entendimento adotado no caso do amianto, ter-se-ia privilegiado o disposto na lei estadual, que adota padrões mais restritivos de proteção ambiental e à saúde. Esta, aliás, a posição externada pelos votos vencidos proferidos pelos Ministros Marco Aurélio e Ayres Britto, que, ao divergir, afirmaram que a lei atacada na ADIN versava sobre saúde, meio ambiente e segurança da população, temas que encerram casos de competência concorrente. Foram acompanhados pelo Ministro Celso de Mello.

Logo, embora a maioria tenha, de fato, entendido tratar-se de caso sujeito às regras da competência privativa, parece-nos que, se a Corte quisesse manter o entendimento sufragado no caso do amianto, teria julgado improcedente a ADIN, para manter incólume a lei estadual que criava padrões mais restritivos de proteção ao meio ambiente e à saúde, o que não ocorreu.

Outro caso em que se constata uma verdadeira volta ao entendimento tradicionalmente adotado pela Corte foi o acórdão proferido na MC na ADPF n. 234/DF, versando sobre a proibição do transporte de produtos que contenham amianto no território do

Estado de São Paulo. Pode-se dizer que a medida foi uma decorrência do julgamento da ADIN n. 3.937/SP, em que a Corte, por maioria de votos, não referendou a medida cautelar que suspendia os efeitos da Lei Estadual n. 12.684/07 – o mesmo objeto desta ADPF.

À vista disso, a Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logísticas promoveu a medida, argumentando que a proibição, ainda que restrita ao território de SP, acabava por trazer prejuízos ao transporte para as demais regiões do país e do exterior, posto que este se dá por rodovias que acabam por atravessar aquele Estado.

Nova polêmica se instaurou na Corte, desta vez, contudo, solucionada de maneira diversa da anterior. Levando em conta o julgamento da ADIN n. 3.097, o Min. Marco Aurélio deixou claro que a questão em exame na ADPF era distinta, pois, enquanto lá se discutia a possibilidade de vedação ao uso dos produtos que contivessem amianto, aqui o debate versava sobre o transporte. Daí ter afirmado:

Causa perplexidade a convivência, no ordenamento jurídico, da proibição local para a comercialização de amianto da variedade crisotila – artigo 1º da Lei estadual nº 12.684/2007 – com a permissão, abrangente, para o exercício de tal atividade – artigo 2º da Lei nº 9.055, de 1º de janeiro de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 2.350, de 15 de outubro de 1997.

Em outras palavras, em âmbito nacional, a comercialização daquele tipo de amianto é admitida, mas proibida no Estado de São Paulo. O problema relatado pela arguente é que parte da produção do amianto tem de trafegar pelo Estado de São Paulo para chegar ao destino, ato que vem sendo embaraçado por autoridades que – embora aplicando a Lei estadual – ignoram a autorização contida na Lei federal.

A questão versada neste processo não se confunde com o precedente firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.937, tampouco com o de outras decisões, envolvendo o amianto, anteriormente proferidas pelo Supremo. Diferentemente, cuida-se de inviabilização de acesso, considerados certos usuários, a serviços públicos constitucionalmente atribuídos à União – rodovias interestaduais e portos, consoante dispõe a alínea “f” do inciso XII do artigo 21 da Lei Maior – bem como a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito, transporte, o comércio interestadual e o internacional – incisos VIII e XI do artigo 22 da Carta Federal. Sob esse ângulo, passo a analisar a controvérsia.

Foi acompanhado, na íntegra, pelos Ministros pelos Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli e Cármen Lúcia. O Min. Ricardo Lewandowski, por sua vez, embora também acompanhasse o relator, fez a seguinte ressalva:

Eu entendo que é livre o transporte interestadual desta mercadoria; é livre também o transporte que se destine à exportação, que se destine aos portos e aeroportos localizados no Estado de São Paulo, porque, sobre isto, o estado não tem nenhuma possibilidade, nenhuma autoridade legislativa de impedir esse transporte. Mas eu penso que o estado pode, sim, mediante lei estadual,

proibir o transporte de amianto que seja destinado para uso no território do estado. Ele pode, na divisa do estado verificar a mercadoria...

O Min. Ayres Britto, a exemplo do que ocorrera no julgamento da ADIN n. 3.097, novamente divergiu, nos seguintes termos:

Eu me baseio no que me parece lógico. Se a lei paulista proíbe a comercialização de qualquer tipo de amianto, é natural que o estado vele pela proibição do respectivo transporte. Se a lei proíbe a produção, a comercialização do produto, teria que alcançar também o transporte, como de fato a lei estadual alcança o transporte. Então, me parece coerente a lei.

O Min. Gilmar Mendes, por sua vez, acompanhou a maioria, tendo afirmado o seguinte:

É relevante também, aqui, lembrar tema que tem sido objeto de uma construção muito cuidadosa por parte deste Tribunal, e que foi bem focado da tribuna, que é a questão ligada aos tratados. O significado normativo dos tratados na ordem constitucional tem merecido a atenção de todos nós, a partir daquela jurisprudência evolutiva interessante, a partir dos tratados de direitos humanos e aqui, obviamente, nós podemos ter também essa abordagem. Mas, dentro desses lineamentos, acompanho o cuidadoso voto do Relator.

O Min. Cezar Peluso também divergiu, embora por outro fundamento: o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade da Lei n. 9.099/95.

Assim, por maioria, vencido também o Min. Celso de Mello, a Corte houve por bem conceder a liminar, para o fim de “afastar do cenário jurídico-normativo o diploma estadual a obstaculizar o transporte de certa mercadoria na região geográfica respectiva – do estado”, conforme constou da ementa do aresto.

Também neste caso, a orientação tradicional da Corte voltou a prevalecer. Pode-se afirmar, pois, que a tendência revelada com o julgamento da ADIN n. 3.097/SP acabou não se confirmando e que continua a prevalecer no STF a orientação no sentido de que lei estadual não pode contrariar lei federal, ainda que para adotar padrões mais restritivos de proteção ao meio ambiente e à saúde.

4 OBSERVAÇÃO FINAL SOBRE OS JULGAMENTOS ENVOLVENDO AMIANTO

Antes de concluir este tópico, convém mencionar uma circunstância que não pode passar despercebida por quem quer que se dedique ao exame dos mais recentes julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Trata-se do fato de que a Corte considerou

haver, na hipótese, colisão entre princípios constitucionais: de um lado, as regras sobre competência; de outro, aquelas que protegem o meio ambiente e a saúde.

É o que se denota, por exemplo, de algumas manifestações constantes do acórdão da ADIN n. 3.937/SP, em que o aspecto que acabou preponderando na decisão da Corte foi a prevalência do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde em detrimento da observância às regras sobre competência legislativa.

De fato, se o julgamento tivesse se baseado apenas no disposto no art. 22, VIII (voto do Relator), e do art. 24, VI a VIII e parágrafos, da Constituição Federal, muito provavelmente a decisão não teria sido a mesma. Afinal, como dito, em todas as situações anteriores em que o STF enfrentou o tema levando em conta apenas a questão da competência constitucional para legislar em matéria de proteção ao meio ambiente e à saúde, ele sempre se posicionou pela prevalência da lei federal sobre as estaduais. Tanto é assim que o Min. Cezar Peluso, no julgamento em tela, chega a admitir:

Devendo proferir voto em matéria constitucional, eu teria de reconhecer que, realmente, posta a questão em termos de competência legislativa, dificilmente escaparíamos à conclusão de que, de fato, haveria inconstitucionalidade forma, porque, trate-se, teoricamente, de competência concorrente, de competência comum, ou de competência complementar, não há dúvida nenhuma de que o caso é de normas que não conviveriam. Ora, tanto a competência comum, como a competência suplementar supõem normas cujas eficácias convivam dentro do mesmo território, dentro do mesmo âmbito de vigência. E dificilmente isso seria sustentável diante dos termos do artigo 2º da Lei nº 9.055/95 e da lei paulista que admite o uso do amianto. Teríamos, aí, não conflito teórico, evidentemente, porque a lei federal se sobreporia, como aliás, está expresso no § 4º do artigo 24, que até é norma de caráter expletivo – e não há dúvida nenhuma de que, no conflito entre normas, haveria de prevalecer a norma federal -, mas teríamos caso de conflito prático.

No mesmo contexto foi o início do voto do Min. Carlos Britto:

A princípio eu julgaria inconstitucional a lei estadual, porque já existe norma geral sobre o tema. Já existe uma lei federal versando o tema do amianto em todas as suas modalidades; e, no caso, para permitir a comercialização, a produção, o transporte de uma variedade do amianto, exatamente a variedade crisotila. A lei estadual se contrapõe por modo tão frontal à lei federal que simplesmente proíbe a comercialização, a produção, o transporte de todo e qualquer tipo de amianto no Estado de São Paulo. É uma contraposição, portanto, inconciliável, frontal, mutuamente excludente, não há como conciliar as coisas. A lei federal permite; a lei estadual proíbe.

O mesmo se pode dizer do voto do Min. Eros Grau, que, já na primeira sessão de julgamento, afirmou o seguinte:

Sou Relator da ADIN n. 3.356, da qual pediu vista o Ministro Joaquim Barbosa. Nela adotei uma posição essencialmente formalista, referindo uma inconstitucionalidade formal.

Depois disso, em razão dos debates quando proferi aquele meu voto e de ponderações que foram feitas, entre outros ministros, pelo Ministro Joaquim Barbosa, pareceu-me – e eu aguardava a ocasião para manifestar esse entendimento – que estava equivocado, que a matéria não pode ser examinada única e exclusivamente desde a perspectiva formal.

Posteriormente, quando o julgamento prosseguiu, ele reafirmou sua posição nos seguintes termos:

Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permitir, preciso fazer um reparo no meu voto anterior na mesma matéria e, ao mesmo tempo, reafirmar o que eu disse na Sessão anterior.

É o seguinte, quando eu proferi o voto na ADI nº 3.356 – ação em que se questionava o mesmo tipo de lei, na qual o Estado de Pernambuco proíbe o uso do amianto ou asbestos -, afirmei que a discussão sobre usurpação de competência, exercida pelo Estado de Pernambuco, encerrava o próprio mérito da ação; e, se admitíssemos que a lei estadual legislasse sobre a matéria que caberia à lei federal, haveria inconstitucionalidade formal. Mas eu errei. Tenho errado algumas vezes. Como sou um ser humano, quero reconhecer que errei.

Não deve ter sido por outro motivo que os Ministros Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski tenham, em um primeiro momento, votado no sentido da jurisprudência tradicional da Corte e, após o pedido de vista do Min. Joaquim Barbosa, reconsideraram seu ponto de vista.

A propósito, ao criticar a decisão tomada no análogo caso da lei do Estado do Mato Grosso do Sul (ADIN n. 2396/MS), Patryck de Araújo Ayala (2007, p. 366) parece considerar a mesma possibilidade aqui levantada, quando afirma:

Um aspecto que parece relevante e que mereceria ser ressaltado, nesse caso, assume a forma da seguinte questão: discussões sobre normas de organização e procedimento – como são as atinentes à competência, mesmo dos entes políticos – excluiriam, *per se*, a possibilidade de existência de um conflito potencial entre princípios?

E, além disso, vislumbrando, *in casu*, uma situação de colisão entre princípios, este conflito poderia ser preterido por uma análise voltada exclusivamente para o aspecto da incidência de normas de organização e procedimento?

Ao contrário da solução reproduzida no acórdão da ADIMC 23969/MS, não nos parece que a resposta possa ser positiva.

Dito tudo isto, é fácil perceber que, embora não tenha admitido expressamente, o STF, ao julgar a MC na ADIN n. 3.937/SP, acabou sendo chamado a resolver um conflito entre normas constitucionais, quais sejam, as que regulam a competência da União e dos Estados para legislar sobre as matérias em questão (arts. 22 e 24) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e à saúde (art. 196), entre outros⁷. E ao sopesar os interesses postos em jogo, optou por privilegiar os últimos em detrimento dos primeiros.

É o que se denota claramente da seguinte passagem do voto-vista do Min. Joaquim Barbosa, que acabou conduzindo o julgamento para o rumo que este acabou tomando:

A Convenção é uma norma protetora de direitos fundamentais, em especial, o direito à saúde e o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado. Também vai ao encontro do princípio da dignidade da pessoa humana e da ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano, justiça social e defesa do meio ambiente.

O mesmo se diga da primeira manifestação do Min. Eros Grau, quando afirma que “há uma lei federal, a de nº 9.055, que, no meu modo de ver, é inconstitucional na medida em que agride o preceito disposto no art. 196 da Constituição”. Como se disse, ele chegou até ao ponto de sugerir a declaração incidental de inconstitucionalidade da referida Lei n. 9.055 frente ao art. 196 da CF/88, tendo reiterado isto por mais duas vezes no prosseguir do julgamento.

Também é o que se pode extrair da seguinte ponderação do Min. Cezar Peluso:

Estamos simplesmente dizendo que o sistema não é tão simples como parece. Basta imaginar alguma coisa que seja reconhecida, extraordinária e incontroversamente, como nociva, e que houvesse legislação federal permissiva da sua produção. Aí se vai dizer o quê? Como a União permite, então seria permitido matar todo mundo, porque nenhum Estado pode impedi-lo!

Nesta mesma esteira, é o que se depreende da retificação de voto da Ministra Cármen Lúcia:

Entretanto, reexaminando a matéria agora, verifiquei, conforme os princípios constitucionais, que especialmente alguns direitos, como o direito à saúde, são não apenas da competência concorrente, como realçou aqui tanto o Ministro Eros Grau quanto o Ministro Joaquim Barbosa, mas também de

⁷ A situação, aliás, não é nova na jurisprudência da Corte, que assim já procedeu ao julgar a ADIN n. 3.540-1/DF.

competência comum – é o art. 23, inc. II, da Constituição -, e que, portanto, no exercício dessa competência, aquela norma poderia ter sido editada.

O mesmo se diga do Min. Ricardo Lewandowski, que assim se expressou:

Em matéria de proteção à saúde, de defesa do meio ambiente, como já foi afirmado aqui, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, de nossa Constituição Federal. De outra parte também, a proteção à saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna, é de competência do Estado, do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ainda a este respeito, colacione-se excerto do voto do Min. Carlos Britto:

De maneira que, retomando do discurso do Ministro Joaquim Barbosa, a norma estadual, no caso, cumpre muito mais a Constituição Federal nesse plano da proteção à saúde ou de evitar riscos à saúde humana, à saúde da população em geral, dos trabalhadores em particular e do meio ambiente.

A legislação estadual está muito mais próxima dos desígnios constitucionais, e, portanto, realiza melhor esse sumo princípio da eficácia máxima da Constituição em matéria de direitos fundamentais, e muito mais próxima da OIT, também, do que a legislação federal.

Então, parece-me um caso muito interessante de contraposição de norma suplementar com a norma geral, levando-nos a reconhecer a superioridade da norma suplementar sobre a norma geral. E, como estamos em sede de cautelar, há dois princípios que desaconselham o **referendum** à cautelar; o princípio da precaução, que busca evitar riscos ou danos à saúde e ao meio ambiente para gerações presentes; e o princípio da prevenção, que tem a mesma finalidade para as gerações futuras. Nesse caso, portanto, o **periculum in mora** é invertido e a plausibilidade do direito também contraindica o **referendum** à cautelar.

Finalmente, o Min. Cezar Peluso:

Ora, ainda que, em termos de liminar, ou de antecipação de tutela, e, por isso, com recurso ao simples exame da razoabilidade jurídica da pretensão, há, realmente, fundamentos para o entendimento razoável de inconstitucionalidade da lei federal. Isso significaria, em termos concretos, que, reconhecida incidentalmente a incompatibilidade da lei federal com os artigos 6º e 196 da Constituição da República, teríamos como consequência a proibição, no plano federal, do uso desse material.

Por todo o exposto, fica nítido que a decisão da Suprema Corte teve por base não apenas a questão envolvendo a competência legislativa da União e dos Estados, mas especialmente o conflito entre as normas constitucionais que a regem e outros direitos previstos na mesma Carta. Embora isto não tenha sido expresso no voto de qualquer dos

Ministros que votaram no julgamento, o fato inequívoco é que, ainda que implicitamente, a Corte se deparou com uma típica hipótese de colisão entre direitos constitucionalmente previstos e acabou optando pela prevalência de uns sobre o outro.

O mesmo se pode dizer de alguns dos votos proferidos no julgamento da ADPF n. 234/DF, em que, aliás, também outros princípios acabaram sendo invocados. O Min. Luiz Fux, por exemplo, ao acompanhar o Relator, fez um acréscimo “com relação ao livre exercício da atividade econômica e àqueles princípios que regem a livre iniciativa e a ordem econômica e social”.

Já o Min. Ayres Britto, ao divergir da maioria, deixou essa circunstância ainda mais clara, ao afirmar, logo após ter invocado o disposto no art. 170 da CF/88:

Já começa por aí, e entre os seus princípios está a defesa do meio ambiente. É um dos princípios regentes de toda a ordem econômica. De sorte, Senhor Presidente, que me parece que, nessa matéria, bem avisado andou o Estado de São Paulo, bem sintonizado com o caráter fundamental do direito à saúde - artigo 6º da Constituição - e da compreensão de que não há desenvolvimento senão a partir do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, a própria noção de desenvolvimento tem como elemento conceitual o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Bem avisou o Estado de São Paulo em editar essa lei, protetiva, portanto, desses dois valores fundamentais.

O que se quer deixar claro, antes de se concluir, é que, embora o tema em questão esteja afeto à competência legislativa em matéria ambiental, foi levado em conta, por ocasião dos dois julgamentos mais recentes envolvendo amianto, a existência de colisão de princípios constitucionais⁸.

Ressalte-se ainda que as decisões foram em sentido oposto, sendo que na primeira se privilegiou a proteção ao meio ambiente e à saúde e, na última, a regra constitucional sobre competência, ou seja, que as hipóteses de colisão são resolvidas caso a caso, de acordo com as peculiaridades de cada uma das situações trazidas a conhecimento do juiz.

Não se pode, pois, de maneira apriorística, advogar a prevalência de um princípio sobre o outro, visto que as nuances do caso concreto são determinantes para a solução da controvérsia. Assim como em um caso o STF decidiu que as regras constitucionais de competência legislativa em matéria ambiental deveriam ceder passo à proteção do meio ambiente e da saúde, em outro optou por fazer prevalecer aquelas.

⁸ Reforça este ponto de vista a circunstância de haverem sido designadas audiências públicas para a discussão da matéria, com a oitiva pelo STF de especialistas de órgãos públicos, entidades da sociedade civil, representantes da indústria, de trabalhadores e de vítimas do amianto, entre outros.

Isto demonstra que, ao contrário do que parecem defender alguns, as regras do art. 24, por possuírem natureza procedimental, não estão, em posição de hierarquia, inferiorizadas em relação à do art. 225, por exemplo, como expõe Patryck de Araújo Ayala (2010, p. 399) ao afirmar que “não parece ser possível sustentar restrições ou razões para que problemas materiais sejam preteridos em favor de problemas procedimentais”.

A este respeito, clara e definitiva é a lição de Dworkin (2007, p. X):

Os princípios mais fundamentais da Constituição, que definem o modo de fazer as leis e quem é competente para fazê-las, podem ser considerados como partes integrantes do direito? Essa questão conceitual remete, claramente, a outros problemas de legitimidade e jurisdição. Se os princípios políticos inscritos na Constituição fazem parte do direito, a prerrogativa dos juízes para decidir o que determina a Constituição fica confirmada, pelo menos *prima facie*. Se esses princípios fazem parte do direito, apesar de não serem produtos de decisão social ou política deliberada, então o fato de que, neste caso, o direito possa ser natural é um argumento em favor das restrições que a Constituição impõe ao poder da maioria. Tanto a questão conceitual quanto as questões de jurisdição e legitimidade incidem de maneira óbvia sobre a teoria da observância da lei.

Logo, os preceitos constitucionais que regem a competência legislativa estão em igual posição àqueles que cuidam da proteção ao meio ambiente. No caso concreto, dadas as peculiaridades inerentes à espécie, o juiz irá decidir qual deles deve prevalecer.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 13a ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 396-454.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. O STF e o Direito Ambiental. *Revista do Advogado*. São Paulo: AASP, n. 102, 2009, p. 73-79.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 242-254.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n. 29299/RS, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, *in* DJU de 17/10/94.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.575/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, *in* DJe de 11/6/10.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.656-9/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, *in* DJU de 8/5/03.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. ADIN n. 2.396-9/MS, Rel. Min. Ellen Gracie, *in* DJ de 1º/8/03.

_____. Recurso Extraordinário n. 286.789-6/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, *in* DJ de 8/4/05.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3035/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, *in* DJ de 14/10/05.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540-1/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *in* DJ de 3/2/06.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3645/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, *in* DJ de 01/09/06.