



Leia voto de Celso de Mello sobre Código Florestal

O Supremo Tribunal Federal manteve, na semana passada, por sete votos a dois, o artigo 1º da Medida Provisória 2166/01, que alterou o Código Florestal — Lei 4.771/65. Na prática, a alteração regulamentou a retirada de vegetação de área de preservação permanente com simples autorização administrativa do órgão ambiental do Executivo.

O relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pela Procuradoria-Geral da República, foi o ministro Celso de Mello. Os votos contrários foram dos ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Brito. Em julho, o presidente do STF, Nelson Jobim, havia concedido liminar para suspender o dispositivo.

A decisão liminar de Jobim foi colocada em pauta para ser referendada pelo Plenário. Acabou prevalecendo o entendimento do relator, ministro Celso de Mello, que votou pela restauração da eficácia do artigo 1º da Medida Provisória. O ministro afirmou que a MP em vigor desde 2001 não provocou quatro efeitos lesivos ao patrimônio ambiental. Pelo contrário, explicou o relator, estabeleceu um círculo de proteção com o objetivo de permitir que o Poder Público exerça um controle sobre as atividades ou obras nas áreas de preservação permanente (APP).

Segundo Celso de Mello, a MP impôs que a alteração ou supressão de vegetação de área de preservação permanente só pode ser autorizada pelo Poder Público em caso de utilidade pública ou interesse social e somente quando não existir alternativa técnica e ao empreendimento proposto.

Sobre a controvérsia da necessidade de lei para executar qualquer obra ou serviço em áreas de proteção ambiental, Celso de Mello afirmou que a alteração e a supressão sujeitos à lei são do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido. “Vale dizer, depende de lei a alteração ou a revogação da legislação que institui, delimita e disciplina esse espaço protegido, mas não depende de lei o ato administrativo que, nos termos da legislação que disciplina esse espaço, nele autoriza, nele licencia ou nele permite obras ou atividades”.

Leia aqui a íntegra do voto do relator Celso de Mello

1º/09/2000 — TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.540-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

REQUERENTE(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQUERIDO(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADVOGADO(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO



INTERESSADO(A/S): ESTADO DE SÃO PAULO

ADVOGADO(A/S): PGE-SP – JOSE DO CARMO MENDES JUNIOR

INTERESSADO(A/S): ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOGADO(A/S): JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA E OUTROS

INTERESSADO(A/S): CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

ADVOGADO(A/S): MARIA LUIZA WERNECK DOS SANTOS

INTERESSADO(A/S): ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ADVOGADO(A/S): PGE – ES MARIA CHRISTINA DE MORAES

INTERESSADO(A/S): ESTADO DA BAHIA

ADVOGADO(A/S): PGE – BA CÂNDICE LUDWIG ROMANO

INTERESSADO(A/S): INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO – IBRAM

ADVOGADO(A/S): MARCELO LAVOCAT GALVÃO

INTERESSADO(A/S): ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

ADVOGADO(A/S): PGE-MS ULISSES SCHWARZ VIANA

INTERESSADO(A/S): ESTADO DO AMAZONAS

ADVOGADO(A/S): PGE-AM PATRÍCIA CUNHA E SILVA PETRUCCELLI E OUTRA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): O eminente Senhor Procurador-Geral da República, **ao ajuizar** a presente ação direta, **arguiu a inconstitucionalidade** do art. 4º, “caput” e §§ 1º a 7º, da Lei nº 4.771, de 15/09/1965 (**Código Florestal**), **na redação** dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001.

As normas legais ora impugnadas **possuem** o seguinte conteúdo material (**fls. 09/16**):

*“Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente **somente** poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, **devidamente** caracterizados e **motivados** em procedimento administrativo próprio, **quando inexistir** alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.*



§ 1º A supressão de que trata o ‘caput’ deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas ‘c’ e ‘f’ do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.” (grifei)

O eminente Senhor Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, **durante** o período de férias forenses (julho de 2005), **ao suspender**, cautelarmente, a eficácia e aplicabilidade **do art. 1º** da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, **na parte em que alterou** o art. 4º, “*caput*” e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, **que instituiu** o Código Florestal, **proferiu decisão** que tem o seguinte conteúdo (fls. 23/27):

“O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ajuíza ADI **contra** o art. 1º da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 agosto de 2001, **na parte em que alterou** o art. 4º, *caput* e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Aponta a inconstitucionalidade formal dos referidos dispositivos **por violação** ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

Está na inicial:



‘.....

[os dispositivos ora atacados] tornam possível a supressão de área de preservação permanente mediante mera autorização administrativa do órgão ambiental, quando, em verdade, o legislador constituinte determinou que tal supressão somente poderá ocorrer por meio de lei formal.

.....

... somente a lei em sentido formal e específica, entendida esta como o ato normativo emanado do Poder Legislativo e elaborada segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional, poderá autorizar a alteração e/ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos...

.....’

Alega que o CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, **com fundamento** na Medida Provisória atacada

‘.....

...está prestes a autorizar, por meio de resolução, que o gestor ambiental local apure a ‘utilidade pública’ de um empreendimento de mineração e autorize, sem lei, a supressão da vegetação em área de preservação permanente.

.....’ (fl. 7)

E que

‘.....

Tal fato... poderá acarretar prejuízos irreparáveis ao bem ambiental, uma vez que fundado unicamente na discricionariedade do gestor ambiental de dizer o que é utilidade pública, quando essa avaliação evidentemente extrapola a questão ambiental. [via de consequência] Abre-se a porta, por exclusivos interesses econômicos, especialmente minerários, para a extinção de espaços territoriais protegidos e essenciais à proteção e defesa dos ecossistemas.

.....’ (fl. 7)

E ainda que

‘.....

A 78ª Reunião do CONAMA será realizada nos próximos dias 27 e 28 de julho de 2005..., o que comprova a necessidade de concessão de medida cautelar com base no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, ‘sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado’.



.....' (fl. 7)

Requer a concessão de medida cautelar com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99 e no art. 170 do Regimento Interno.

Decido.

Em exame prévio, verificam-se presentes os pressupostos necessários para o deferimento da medida cautelar.

A inicial anuncia a proximidade da 78ª Reunião Ordinária do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA – SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, que será realizada nos dias 27 e 28 de julho de 2005 (fls. 17/20).

Ocorre que, com fundamento no art. 4º da Medida Provisória ora impugnada, o CONAMA, por meio de Resolução, **pode** vir a autorizar o gestor ambiental local a suprimir a vegetação de uma área de preservação permanente, para fins de ‘empreendimento de mineração’ (fl. 7).

A Constituição Federal **impõe** ao Poder Público o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225, ‘caput’, da CF).

Ora, a extração de minério **causa** danos irreparáveis e irreversíveis ao meio ambiente, **eis** que a área em que a atividade foi desenvolvida **não voltará** ao seu estado anterior, **presente** por este motivo o ‘periculum in mora’.

O ‘fumus boni iuris’ **encontra-se** na norma constitucional (art. 225, § 3º, III, da CF) **que autoriza** a supressão de área de preservação permanente **somente por lei**.

Daí que a concessão da medida permitirá uma análise mais aprofundada sobre o tema e, ao mesmo tempo, não impedirá o perecimento do direito de eventuais interessados na exploração ambiental.

Assim, defiro o pedido de medida cautelar **para suspender**, ‘ad referendum’ do Plenário, **até o julgamento final** desta ação, **a eficácia** do art. 4º, ‘caput’, e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, **da Lei nº 4.771**, de 15 de setembro de 1965.

Comunique-se, com urgência, o **teor** desta decisão ao Diretor do CONAMA e ao Procurador-Geral da República.

Solicitem-se informações.” (grifei)

O Senhor Presidente da República **prestou as informações** que lhe foram solicitadas (fls. 48/133) e, nelas, **defendeu a legitimidade constitucional** da Medida Provisória n. 2.166-67/2001, **editada** por seu antecessor, **assinalando** que o diploma legislativo em causa não **transgrediu** a norma constitucional de

parâmetro (CF, art. 225, § 1º, n. III).

Em consequência de tal posição, o Chefe do Poder Executivo da União **pediu a reconsideração** do ato decisório **ora submetido** ao referendo desta Suprema Corte (fls. 178/195), **destacando**, com apoio em parecer do ilustre Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Dr. GUSTAVO TRINDADE, **as seguintes conclusões:**

“I – as áreas de preservação permanente incluem-se no conceito de ‘espaços especialmente protegidos’, nos termos do art. 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal, juntamente com as Unidades de Conservação e a Reserva Legal;

II – a interpretação/aplicação dos preceitos constitucionais em debate **não podem** desbordar da lógica do razoável. **Com efeito**, o preceito constitucional em foco **não poderá** conduzir à conclusão de que **qualquer** atividade humana, em ‘espaços territoriais especialmente protegidos’, dependa, diretamente, de autorização legislativa. A **interpretação** do enunciado em tais termos **esvaziaria** a ação administrativa, **concentrando-a** no Parlamento;

III – o texto constitucional em análise expressa a necessidade de lei específica **para a alteração e a supressão** de espaços territoriais especialmente protegidos, **jamaiz** para a supressão **de vegetação** nestas áreas. **O corte de vegetação** em área de preservação permanente **não acarreta** a supressão da APP, **tanto** que o Código Florestal Federal reconhece, textualmente (art. 1º, § 2º, inciso II), a existência de área de preservação permanente, mesmo em espaços desprovidos de vegetação;

IV – não depende de lei o ato administrativo que, **nos termos** da legislação que disciplina referido espaço, **nele** autoriza, licencia ou permite obras ou atividade;

V – o art. 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal determina uma dupla condição para que se promovam alterações **ou** supressões de espaços territoriais especialmente protegidos: **a)** existência de prévia lei autorizativa **e b)** vedação de qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

VI – a lei autorizativa para uma eventual supressão de vegetação em área de preservação permanente estabelecida pelo artigo 4º **é o próprio** Código Florestal (art. 3º, § 1º e art. 4º). Portanto, **não há necessidade** de uma lei específica **que autorize** a supressão de vegetação em área de preservação permanente;

VII – a segunda condição constitucional, **para** que se possa alterar **ou** suprimir um espaço territorial especialmente protegido, é que tal alteração ou supressão **não implique** qualquer utilização **que comprometa** a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Tal dispositivo só pode ser compreendido em consonância com a exigência constitucional do licenciamento ambiental para obras ou atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação do meio ambiente;

VIII – entender que não é possível aos órgãos ambientais autorizar a supressão de vegetação em APP, cabendo tal possibilidade, exclusivamente, ao Poder Legislativo **é subverter** o sistema constitucional das competências dos três poderes, **atribuindo** ao Legislativo o que é de competência do Executivo. **Não depende de lei**



o simples ato administrativo, que, vinculado à norma geral legal que disciplina o uso de determinado espaço territorial especialmente protegido, **decide** sobre obras ou atividades a serem nele executadas;

IX – com as modificações introduzidas na legislação ambiental, **as áreas de preservação permanente** se consolidaram como espaços em regra insuscetíveis de utilização, **ressalvados** os casos em que, **constatada** a presença dos requisitos previstos em lei, **o órgão ambiental competente** possa, com fulcro no interesse público, devidamente caracterizado e motivado em procedimento administrativo próprio, **autorizar** a retirada da vegetação e a conseqüente intervenção nesses locais;

X – assim sendo, as disposições do art. 4º do Código Florestal Federal **encontram-se em perfeita harmonia** com a Constituição Federal, **em especial** o seu art. 225, § 1º, inciso III.” (grifei)

Os Estados de Minas Gerais (fls. 139/150), **de São Paulo** (fls. 153/154), **do Espírito Santo** (fls. 268/274), **da Bahia** (fls. 280/285), **de Mato Grosso do Sul** (fls. 328/341) **e do Amazonas** (fls. 364/377), **bem assim** a Confederação Nacional da Indústria – **CNI** (fls. 205/239) **e o Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM** (fls. 294/295), **foram por mim admitidos** na presente relação processual (fls. 201, 203, 264, 277, 287, 326, 343 e 379), **na condição formal** de “*amici curiae*” (**Lei nº 9.868/99**, art. 7º, § 2º), **cabendo assinalar** que esses intervenientes, **ao sustentarem** a plena validade constitucional da Medida Provisória em referência, **u>postulam não seja referendada** a r. decisão proferida pelo eminente Senhor Ministro-Presidente desta Suprema Corte.

Para os fins a que se refere o art. 21, **inciso V**, do RISTF, **submeto** a decisão em causa **ao exame** do Egrégio Plenário do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de ação direta, que, **ajuizada** pelo eminente Procurador-Geral da República, **objetiva o reconhecimento da inconstitucionalidade** do artigo 1º da Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, **na parte** em que alterou o art. 4º, “*caput*” e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei nº 4.771, de 15/09/1965, **que instituiu** o Código Florestal.

O eminente Chefe do Ministério Público da União, **ao deduzir** a pretensão de inconstitucionalidade **que motivou** a decisão **ora objeto** de apreciação por esta Suprema Corte, **sustenta** que a referida Medida Provisória **teria ofendido** a norma inscrita no art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, **que assim dispõe:**

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

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



.....

III – definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais** e seus componentes a serem especialmente protegidos, **sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.’ (...).”(grifei)

O autor da presente ação direta, **para sustentar** a pretendida declaração de inconstitucionalidade, **apóia-se na alegação** de que, **em face** da norma de parâmetro **supostamente** transgredida pela Medida Provisória em causa, **os atos** de modificação **e/ou** de supressão dos espaços territoriais **especialmente** protegidos **submetem-se** ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal (fls. 04/07):

*“Depreende-se desta norma constitucional **que somente a lei em sentido formal e específica**, entendida esta como o ato normativo **emanado** do Poder Legislativo **e elaborada** segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional, **poderá autorizar a alteração e/ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, condicionada** à integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.*

Nesta esteira de raciocínio, **tem-se**, portanto, **que a competência** para autorizar qualquer supressão de área de preservação permanente é exclusiva do Poder Legislativo, **não sendo tal competência** objeto de delegação a autoridade administrativa, ‘in casu’, órgão ambiental.

Não obstante o citado mandamento constitucional, **a Medida Provisória 2.166-67/2001, nos dispositivos** supra transcritos, **transgredindo** a ordem vigente, **tornou possível** que o gestor de um órgão ambiental, portanto, **de natureza administrativa**, subtraia uma competência que o Poder Constituinte atribui expressamente ao Legislativo.

Deste modo, a Medida Provisória, ineludivelmente, **viola** o Princípio da Reserva Legal consubstanciado **no art. 225, § 1º, inciso III**, da Carta Política, **eis que** a expressão contida no dispositivo – ‘sendo a alteração ou supressão permitidas somente através de lei’ – **abriga** uma manifestação absoluta do Princípio da Reserva Legal, **implicando dizer** que a Constituição **excluiu** qualquer outra fonte infralegal para disciplinar a matéria.

.....

Ressai, assim, **que as áreas de preservação permanente** são espécies do gênero espaço territorialmente protegido, **recaindo** sobre elas a vedação imposta pelo dispositivo constitucional **que não permite** a sua alteração ou supressão, **exceto quando prevista em lei**.

Portanto, é evidente a inconstitucionalidade dos dispositivos citados, **pois somente a lei** em sentido estrito e específica **poderá dispor das áreas de preservação permanente e**, ainda assim, **desde que** cuidando de não comprometer a ‘integridade dos atributos que justifiquem sua proteção’ (art. 225, § 1º, III). **A lei em hipótese alguma pode delegar** ao administrador **ou** a ato normativo infralegal **o poder de determinar** as hipóteses, em tese, **ou** os pressupostos para a supressão de APP, **ainda que** criadas por

ato administrativo.” (grifei)

O **exame** da pretensão cautelar deduzida pelo eminente Procurador-Geral da República – **que veio a ser acolhida**, no período de férias forenses, pelo Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, **em decisão** ora submetida ao referendo desta Corte – **impõe** algumas considerações preliminares **em torno da relevantíssima** questão constitucional **pertinente** à proteção do meio ambiente.

Todos sabemos que os preceitos inscritos **no art. 225** da Carta Política **traduzem**, na concreção de seu alcance, **a consagração constitucional**, em nosso sistema de direito positivo, **de uma das mais expressivas** prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica pelo seu caráter de metaindividualidade, **consiste** no reconhecimento **de que todos têm direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), **com apoio** em douta lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras), **de um típico direito de terceira geração**, que assiste, **de modo subjetivamente indeterminado**, a todo o **gênero humano**, circunstância essa que justifica a especial obrigação – **que incumbe** ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo **em benefício das presentes e futuras gerações**, evitando-se, desse modo, **que irrompam**, no seio da comunhão social, **os graves conflitos intergeracionais** marcados pelo **desrespeito** ao dever de solidariedade **na proteção** da integridade desse bem essencial de uso comum **de todos** quantos compõem o grupo social.

Vale referir, Senhor Presidente, neste ponto, **até mesmo em face da justa preocupação** revelada pelos povos e pela comunidade internacional **em tema** de direitos humanos, **que estes**, em seu processo de afirmação e consolidação, **comportam diversos** níveis de compreensão e abordagem, que permitem distingui-los **em ordens sucessivas** resultantes de sua evolução histórica.

Nesse contexto, **e tal como enfatizado** por esta Suprema Corte (RTJ 164/158-161), **impende destacar**, na linha desse processo evolutivo, **os direitos de primeira geração** (direitos civis e políticos), **que compreendem** as liberdades clássicas, negativas ou formais, **e que realçam** o princípio da liberdade.

Os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), de outro lado, **identificam-se** com as liberdades positivas, reais ou concretas, **pondo em relevo**, sob tal perspectiva, o princípio da igualdade.

Cabe assinalar, Senhor Presidente, **que os direitos de terceira geração**, que materializam **poderes de titularidade coletiva** atribuídos, genericamente, e de modo difuso, **a todos** os integrantes dos agrupamentos sociais, **consagram** o princípio da solidariedade **e constituem**, por isso mesmo, **ao lado** dos denominados direitos **de quarta geração** (como o direito ao desenvolvimento e o direito à paz), **um momento importante**



no processo de expansão e reconhecimento dos direitos humanos, **qualificados** estes, **enquanto** valores fundamentais indisponíveis, como prerrogativas **impregnadas** de uma natureza **essencialmente** inexaurível, **consoante proclama** autorizado magistério doutrinário (CELSO LAFER, “Desafios: ética e política”, p. 239, 1995, Siciliano).

Cumpre rememorar, bem por isso, **na linha** do que vem de ser afirmado, **a precisa lição** ministrada por PAULO BONAVIDES (“Curso de Direito Constitucional”, p. 481, item n. 5, 4ª ed., 1993, Malheiros), **que confere** particular ênfase, **dentre** os direitos **de terceira** geração, ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

*“Com efeito, **um novo pólo jurídico** de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. **Dotados** de altíssimo teor de humanismo e universalidade, **os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se** neste fim de século **enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo**, de um grupo ou de um determinado Estado. **Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo**, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. **Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.**” (grifei)*

A **preocupação** com a preservação do meio ambiente – **que hoje transcende** o plano das presentes gerações, **para também atuar** em favor das gerações futuras – **tem constituído**, por isso mesmo, objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas, que, **ultrapassando** a província meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano, **projetam-se** no plano das **declarações internacionais**, que refletem, em sua expressão concreta, o **compromisso** das Nações **com o indeclinável respeito** a esse direito fundamental que assiste **a toda** a Humanidade.

A **questão** do meio ambiente, **hoje**, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), **passou a compor** um dos tópicos mais expressivos **da nova agenda internacional** (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, “Direito Ambiental Internacional”, 2ª ed., 2002, Thex Editora), particularmente no ponto em que se reconheceu, **ao gênero humano**, o direito fundamental à liberdade, à igualdade **e ao gozo de condições de vida adequada**, em ambiente que lhe permita desenvolver **todas** as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Extremamente valioso, sob o aspecto ora referido, o douto magistério expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Direito Ambiental Constitucional”, p. 69/70, item n. 7, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros):



“A ‘Declaração de Estocolmo’ abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um ‘direito fundamental’ entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de ‘direitos a serem realizados’ e ‘direitos a não serem perturbados’.

.....

O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que **o direito à vida**, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, **é que há de orientar** todas as formas de atuação **no campo da tutela do meio ambiente**. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: **‘a qualidade da vida’.**” (grifei)

Dentro desse contexto, Senhor Presidente, **emerge**, com nitidez, **a idéia** de que o meio ambiente **constitui** patrimônio público **a ser necessariamente assegurado e protegido** pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, **qualificando-se** como encargo irrenunciável que se impõe – **sempre em benefício** das presentes e das futuras gerações – **tanto** ao Poder Público **quanto** à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Polícia do Meio Ambiente”, “in” **Revista Forense** 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, “A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira”, “in” **Revista Forense** 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, Senhor Presidente, **o direito à integridade** do meio ambiente **constitui** prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, **refletindo**, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, **a expressão significativa** de um poder deferido, **não ao indivíduo** identificado em sua singularidade, **mas**, num sentido verdadeiramente **mais** abrangente, **atribuído** à própria coletividade social.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, **tal como se qualifica** o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **constitui**, portanto, uma realidade **a que não mais** se mostram alheios ou insensíveis, **como precedentemente enfatizado**, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais **e** as formulações normativas proclamadas no plano internacional, **como enfatizado** por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, “Direito Internacional Público”, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros).

Dentro desse contexto, **e com absoluta fidelidade** aos valores constitucionais **suscetíveis** de tutela estatal **e** de proteção social, **editou-se** a Medida Provisória em questão, **e de cuja prática**, ao longo destes últimos quatro (04) anos – **tal como atestam as informações** prestadas pelo Senhor Presidente da República (fls. 48/132) **e acentuam as diversas manifestações** produzidas pelos “*amici curiae*” (fls. 139/150, 153/176, 268/275, 280/285, 328/341, 205/262, 294/324 e 364/377) – **não resultou** o alegado efeito lesivo e predatório ao patrimônio ambiental, **como temido** pelo eminente Senhor Procurador-



Geral da República.

É **por essa razão**, salvo melhor juízo, **e não obstante o justo receio** divisado pelo eminente Senhor Ministro-Presidente desta Suprema Corte, cuja decisão **reflete** o alto espírito público que a norteou, **que entendo não deva subsistir**, na espécie, a medida **que implicou a suspensão cautelar** da eficácia do ato estatal impugnado, **especialmente se se considerarem** os elementos referidos pelo ilustre Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Dr. GUSTAVO TRINDADE, **em sua excelente análise** do sentido, do alcance e da finalidade das normas ora impugnadas:

*“Importante analisar, pontualmente, **alguns dos dispositivos** do art. 4º do Código Florestal Federal que restam suspensos, **bem como avaliar** os efeitos de tal decisão cautelar.*

a) ‘Art. 4º – A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto’.

– A **suspensão** do caput do art. 4º **retira a garantia** de que a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderia ser permitida em caso de utilidade pública ou de interesse social.

(...).

– o **caput** do art. 4º **prevê a possibilidade** de supressão de vegetação em área de preservação permanente **somente** nos casos de utilidade pública e interesse social **e quando inexistir** alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. A possibilidade de permissão de supressão de vegetação em área de preservação permanente, quando tal intervenção for possível ou viável noutra área, fere diretamente o regime jurídico em questão.

b) ‘§ 1º – A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo’.

– a **decisão cautelar** retirou a possibilidade de órgão ambiental, **no estrito** cumprimento da legislação ambiental, **autorizar** a supressão de vegetação em APP. **Ou seja**, aos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, **com longa tradição** e competência técnica na avaliação de estudos de impactos ambientais, **não mais compete** praticar atos administrativos que envolvam autorização para a supressão de vegetação em APP. **Como efeito** da decisão cautelar, cabe ao Poder Legislativo autorizar a supressão de vegetação, **invertendo-se** o sistema constitucional de competências, **atribuindo-se** ao Legislativo o que é competência do Poder Executivo.



c) ‘§ 3º – O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente’.

– a **suspensão** de tal dispositivo **impede** que o órgão ambiental possa autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em área de preservação permanente. A **implantação** de um pontilhão para a travessia de um curso d’água, a **implantação** de instalações para captação e condução de água para abastecimento doméstico, a **construção** de cerca de divisas de propriedades, a **realização** de trilhas de ecoturismo, a **pesquisa** científica, dentre **outras** atividades usuais e de pequeno impacto ambiental, estão vedadas de serem realizadas. Somente lei específica poderá autorizar tais tipos de intervenções.

d) ‘§ 4º – O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor’.

– **não há mais** a exigência legal de que a supressão de vegetação em área de preservação permanente **seja condicionada** à realização de medidas mitigadoras e compensatórias pelo empreendedor.

e) ‘§ 7º – É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa’.

– (...)a **decisão cautelar** que suspendeu a eficácia do art. 4º do Código Florestal **impede** o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, **para obtenção de água**. O **acesso** de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, **para obtenção** de água, por ilegal, **submete** seus infratores às penalidades da Lei 9.605, de 12.02.1998, **que dispõe** sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.” (grifei)

Os motivos que me levam **a assim compreender** a questão, **ao menos** em juízo **de estrita** delibação, **prendem-se** a essas razões e, ainda, aos fundamentos que o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com igual consistência, **bem expôs** em sua manifestação, **na qual sustentou** a plena validade jurídico-constitucional da Medida Provisória editada por seu antecessor (fls. 180/190):

“Primeiramente, cumpre esclarecer que é equivocada a interpretação conferida pelo requerente ao dispositivo constitucional utilizado como parâmetro de controle (artigo 225, § 1º, inciso III).

Isso, porque o que a Constituição da República **prevê** como sendo de definição **exclusivamente** através de lei é a alteração e supressão **de espaços territoriais especialmente protegidos**. Em contrapartida, o texto normativo impugnado **autoriza**, mediante procedimento administrativo próprio, **a supressão de vegetação em área de preservação permanente**. Vale transcrever os dispositivos concernentes, ‘litteris’:



Constituição da República:

‘Art. 225. (...)’

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

(...)

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

Lei nº 4.771, de 15.09.65, com a redação dada pela MP nº 2.166-67, de 24.08.2001:

‘**Art. 4º. A supressão de vegetação em área de preservação permanente** somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.’ (Grifou-se).

Da leitura dos citados artigos, percebe-se que a **nova** redação conferida ao Código Florestal **não interfere na exigência constitucional** de que os espaços territoriais especialmente protegidos sejam alterados ou suprimidos somente através de lei, pois o que se disciplinou **foi a supressão da vegetação** em área de preservação permanente.

.....

No mesmo sentido, ensina ÉDIS MILARÉ:

‘**Pensamos** que a alteração e a supressão sujeitas à lei **são** as do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido. **Vale dizer**, depende de lei a alteração ou revogação da legislação (...) **que institui**, delimita e disciplina esse espaço protegido. **Não depende de lei o ato administrativo que, nos termos da legislação que disciplina referido espaço, nele autoriza, licencia ou permite obras ou atividade**’ (Grifou-se).

.....

Ressalte-se, por fim, que, **mesmo** PAULO AFFONSO LEME MACHADO, **que defende** que a ‘área de preservação permanente’ é espécie do gênero ‘espaço territorial especialmente protegido’, **não vislumbra inconstitucionalidade** na norma impugnada **na presente** ação direta, **considerando** que as alterações ao Código Florestal, **realizadas** pela MP nº 2.166-67, de 2001, **embora insuficientes, foram benéficas e trouxeram certo avanço** ao Direito Ambiental Brasileiro. **Assim preleciona** o mencionado doutrinador:

‘**O art. 4º do Código Florestal não usou a terminologia** ‘Estudo Prévio de Impacto Ambiental’, **mas utilizou**



‘procedimento administrativo próprio’, **que deverá compreender: a) as alternativas técnicas e** locacionais (art. 4º, ‘caput’) **b) análise** do impacto ambiental (art. 4º, § 2º), para poder classificar o grau de importância desse impacto; **e c) estudo** de medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas **se houver** a supressão da vegetação. Ao requerente da eliminação da APP **cabará provar a não-existência** de outras alternativas para o projeto, **pois**, sem essa prova, o pedido obrigatoriamente **será indeferido** (art. 4º, ‘caput’).

Merece aplausos esta parte da legislação florestal (...).’ (destacou-se).

Com base em tal afirmação, vale evidenciar que a Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001, **trouxe mudanças benéficas** à disciplina **da supressão de vegetação** em área de preservação permanente, **pois**, no regime anterior, **não se garantia** que tal supressão **apenas** fosse autorizada **quando existisse** interesse social **ou** utilidade pública. **Também não era previsto** que somente **diante de inexistência** de alternativa técnica e locacional ao empreendimento **é que se permitiria** a supressão. (...).

.....

Cumpre, então, **ressaltar** que o desígnio do legislador constituinte **não foi exigir** lei específica **para cada hipótese de supressão de vegetação** em áreas de preservação permanente. **Exigiu-se**, na verdade, **uma lei autorizativa genérica**, disciplinando a forma pela qual tal supressão pode ser feita **sem prejuízos** para o meio ambiente. **E tal lei** – genérica e abstrata como todas devem ser – **já existe**, pelo menos em relação às APP’s, **consubstanciando-se** justamente no Código Florestal.

Outro aspecto a ser considerado é que, **ao prevalecer** a tese defendida pelo ilustre Procurador-Geral da República, **de que haveria necessidade** de lei em sentido formal **para qualquer caso** de supressão de vegetação em espaço territorial especialmente protegido, **está-se conferindo** elevado grau de casuismo à edição de normas que, por sua natureza, devem prever situações abstratas.

Com efeito, **além de se impedir** os órgãos públicos ambientais de autorizar **ou** licenciar **qualquer** tipo de intervenção em espaços protegidos, **ter-se-á** a necessidade **de lei específica** para cada caso de supressão de vegetação em tais áreas, **desde a implantação** de um pequeno corredor de acesso de pessoas para obtenção de água, por exemplo, **até a construção** de portos, gasodutos, hidrelétricas, dentre **inúmeras** outras atividades de suma relevância para o desenvolvimento nacional. **Da mesma forma**, com a concessão da medida cautelar, para que se possa derrubar uma árvore em área protegida, é necessário que se edite uma lei.

Para que se possa vislumbrar a inviabilidade deste entendimento, **vale transcrever** trecho da Informação nº 460/2005/CONJUR/MMA (em anexo), **‘in verbis’**:

‘24. Da mesma forma, haverá **necessidade de lei específica**, em sentido estrito, para que possa ocorrer **a supressão de uma árvore** em área de Reserva Legal. **Cada autorização de corte deve**, no entendimento exposto pelo Procurador- -Geral da República e acolhido, cautelarmente, pelo Presidente do STF, **ser objeto** de aprovação de uma lei em sentido formal. **Importante referir** que a Reserva Legal abrange 80% da área das propriedades rurais situadas na Amazônia Legal, 35% da área das propriedades rurais localizadas nas zonas de cerrado da Amazônia Legal e 20% da área das propriedades rurais



localizadas nas demais regiões do país.

25. Destaca-se, também, que **supressão** de qualquer vegetação em unidade de conservação **dependerá** de autorização legislativa, caso a caso. **Vejamos o seguinte exemplo:** a cidade de Brasília e sua região de entorno estão localizados no interior de uma Área de Proteção Ambiental (APA do Planalto Central), uma unidade de conservação de uso sustentável, **criada** nos termos do art. 15 da Lei nº 9.985/00, **que institui** o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. **Vingando o entendimento** exposto na peça inicial, **toda e qualquer intervenção** nos recursos naturais, **como** o simples corte de uma árvore exótica, **somente** será possível **após** lei autorizativa específica.’

Diante desse panorama, resta clara a improcedência da alegação **no sentido** de se exigir lei específica **para cada supressão de vegetação** em área especialmente protegida. **Esvazia-se** o Poder Executivo, **através** dos órgãos competentes, de suas atribuições, **abarrota-se** o Poder Legislativo – Federal, Estadual e Municipal – **de projetos de leis** desnecessárias.

Observe-se, ainda, **que aquele que pretender a supressão de vegetação** em área protegida **terá** de se submeter à realização de ‘lobbies’ junto ao Congresso Nacional, à Assembléia Legislativa ou à Câmara dos Vereadores, **conforme** o ente federativo ao qual esteja sujeita a área que se pretende desmatar. (...).

Outro aspecto de relevo é a alegação do requerente **de que a autorização**, pelo gestor ambiental local, **de supressão de vegetação** em área de preservação permanente, **por ser fundada** ‘unicamente na discricionariedade (...) de dizer o que é utilidade pública’, **poderia viabilizar a extinção** destes espaços ‘por exclusivos interesses econômicos, especialmente minerários’. **Ora, é evidente que a discricionariedade** de que se revestem os atos administrativos **não permite** que se possa realizá-los **em desconformidade** com as restrições legais e constitucionais. **Assim**, para que o gestor ambiental **confira** a autorização para a supressão de vegetação em APP, **ele deverá observar** também a legalidade, a moralidade e todos os demais princípios que regem o Direito Administrativo.

Diante de todo o exposto, **conclui-se que não se faz presente** o requisito do ‘fumus boni iuris’ para a concessão da medida cautelar.” (grifei)

Sem prejuízo do reconhecimento da procedência de todos esses elementos expostos pelo Senhor Presidente da República, **em defesa** da plena validade constitucional do diploma normativo ora questionado, **não constitui demasia destacar**, na linha **desse mesmo** entendimento, **a precisa observação** expendida por ÉDIS MILARÉ (“Direito do Ambiente”, p. 220/222, item n. 8.4, 2000, RT), **em magistério no qual ressalta**, tendo presente **o que dispõe** o art. 225, § 1º, III, da Constituição, **que não depende** de lei **o ato** da Pública Administração **que autoriza, licencia ou permite** a execução de obras **ou** de atividades nos espaços territoriais especialmente protegidos.

Eis, no ponto, Senhor Presidente, **a lição** desse eminente autor:



*“Os ‘**espaços territoriais especialmente protegidos**’ a que alude a Constituição figuram hoje no rol dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (...). **Vale dizer**, o espaço territorial especialmente protegido é um dos instrumentos jurídicos para a implementação do direito constitucional ao ambiente hígido e equilibrado, **em particular** no que se refere à estrutura e funções dos ecossistemas.*

Na prática, **confundem-se** eles com as conhecidas ‘unidades de conservação’, **ou seja**, aquelas áreas de interesse ecológico que, por características naturais relevantes, recebem tratamento legal próprio, **de molde a reduzir** a possibilidade de intervenções **danosas** ao meio ambiente.

.....

Os espaços territoriais especialmente protegidos têm sido criados ora por lei, ora por decreto, **definindo-se** seus limites **e estabelecendo-se** a disciplina do uso, conservação ou preservação de seu território e dos recursos nele existentes.

É nesse contexto **que se deve** entender a Constituição.

O Poder Público deve definir espaços territoriais a serem protegidos. Pode fazê-lo por lei ou por decreto. **Porém, a alteração ou supressão desses espaços só pode ser feita por lei, mesmo** se criados, delimitados e disciplinados por decreto.

Questão que tem suscitado controvérsia diz com a necessidade de ‘lei’ **para executar** qualquer obra ou serviço **nesses** espaços territoriais, **mesmo** quando admissíveis nos termos da lei **ou** do decreto que instituiu e disciplinou qualquer desses territórios protegidos.

Pensamos que a alteração **e** a supressão **sujeitas** à lei **são** as do próprio regime jurídico que rege o espaço protegido. **Vale dizer, depende de lei** a alteração **ou** revogação da legislação – **portanto** também do decreto – **que institui**, delimita e disciplina esse espaço protegido. **Não depende de lei o ato administrativo** que, **nos termos** da legislação que disciplina esse espaço, **nele autoriza**, licencia **ou** permite obras ou atividades.

Com efeito, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (art. 2.º da Constituição). **Ao Poder Legislativo** cabe fazer as leis (normas impessoais e gerais) que disciplinam determinada matéria, no caso o espaço territorial protegido. **Ao Poder Executivo** cabe executar as leis e praticar os atos administrativos (atos específicos e determinados) que, à luz da lei, decidem as pretensões dos administrados.

Entender que ato administrativo, no caso, **depende de lei** é subverter o sistema constitucional das competências dos três poderes, **atribuindo** ao Legislativo o que é de competência do Executivo. **Para que isso fosse possível** seria necessária expressa previsão constitucional, **como é o caso do § 6.º do art. 225 da Constituição, que sujeita à lei** a localização de usinas nucleares.



À míngua dessa exceção, **conclui-se**, portanto: **não depende de lei** o simples ato administrativo que, **vinculado à norma legal** que disciplina determinado espaço territorial protegido, **decide** sobre obras ou atividades a serem **nele** executadas.” (grifei)

Esse entendimento é também exposto por JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Direito Ambiental Constitucional”, p. 174/176, item n. 6, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros), cujo magistério vale reproduzir, “in extenso”:

“O art. 4º, com redação da Medida Provisória 2.166-67, de 2001, estatui que a ‘supressão de vegetação’ em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. A autorização há de ser dada pelo órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente; mas se a área estiver situada em área urbana, a autorização do órgão ambiental competente só poderá ocorrer se o Município possuir Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo e Plano Diretor, e ainda dependerá de anuência prévia do órgão ambiental estadual competente e deverá ser fundamentada em parecer técnico. Em qualquer caso, o órgão ambiental competente, antes de emitir a autorização, terá que indicar as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. Aqui (...) expressamente está admitida a supressão de vegetação em área de preservação permanente por força da lei; é o que se autoriza no § 5º do art. 4º, com cautela e rígida limitação, em relação à vegetação nativa protetora de nascente ou de dunas e mangues, apenas em caso de utilidade pública.

Veja-se que aqui não se admite a supressão de áreas de preservação permanente em si, mas apenas a ‘supressão de vegetação’. A diferença de redação em relação ao art. 3º, § 1º (supressão total ou parcial), orienta a compreensão do art. 4º, que não autoriza o corte raso. Além de todas as cautelas e limitações formais indicadas acima com base nos parágrafos do art. 4º, a supressão de vegetação só será admissível no caso de utilidade pública e interesse social. Para tal efeito, a própria lei define esses institutos. Têm-se como ‘utilidade pública’ (a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária, (b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e (c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (art. 1º, § 2º, IV); e como ‘interesse social’ (a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasores e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA, (b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área e (c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.

Vê-se que a ‘utilidade pública’ inclui obras, atividades e serviços públicos ainda quando o empreendimento seja realizado por particulares, tais como concessionários de serviços públicos. Daí a razão do disposto no § 6º do art. 4º quando declara que na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA. Já no caso de ‘interesse social’



, a supressão de vegetação em área de preservação permanente só é admitida no interesse da proteção da própria área. **Tanto** no caso da utilidade pública **como** no de interesse social **se dá uma faculdade ao CONAMA** para, **mediante** resolução, **definir** demais obras, planos, atividades ou projetos que possam gerar a possibilidade de supressão da vegetação na área de preservação permanente. **É preciso que se esclareça que a faculdade que assim se confere ao CONAMA não é um cheque em branco** que o autorize a aplicar os ditames legais: **tais obras**, planos, atividades e projetos **hão que se enquadrar** na mesma natureza dos que foram enumerados, respectivamente, como de utilidade pública e de interesse social.” (grifei)

Vê-se, portanto, que **somente** a alteração e a supressão **do regime jurídico** pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos, **tanto quanto** a própria alteração e supressão desses mesmos espaços territoriais, **é que se qualificam**, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, **como matérias** sujeitas ao princípio da reserva de lei formal.

Quando se tratar, porém, **de execução** de obras **ou** de serviços a serem realizados em tais espaços territoriais, **cumpra reconhecer** que, **observadas** as restrições, limitações e exigências **abstratamente** estabelecidas em lei, **tornar-se-á lícito** ao Estado – **qualquer** que seja o nível em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – **autorizar, licenciar ou permitir** a realização de tais atividades **no âmbito** do espaço territorial **submetido** a regime jurídico de proteção especial.

Todas essas razões, **associadas** aos pronunciamentos **emanados** das entidades intervenientes, **convencem-me**, ao menos em juízo **de estrita** deliberação, de que a pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo eminente Senhor Procurador-Geral da República **não se reveste** da necessária plausibilidade jurídica.

Cabe referir, também, por necessário, **que não me parece devidamente caracterizada** a situação configuradora de “*periculum in mora*”.

Tenho para mim, sob tal perspectiva, **que a descaracterização** desse pressuposto essencial à concessão do provimento cautelar **deriva** de uma relevante circunstância de ordem temporal, **eis** que o diploma normativo em questão, **embora reeditado** em 24/08/2001 (há mais **de quatro** anos, portanto – **fls. 16**), **só veio a ser impugnado**, nesta sede de fiscalização abstrata, **em 18/07/2005** (fls. 02).

Vale registrar, neste ponto, **não obstante** a presente impugnação tenha por objeto a MP nº 2.166-67/2001, **que as alterações** introduzidas **no art. 4º** do Código Florestal **resultaram** de diploma normativo anterior **consubstanciado** na MP nº 1.956-50, de 26/05/2000.

A **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal, **ao pronunciar-se** sobre esse específico aspecto concernente à questão do “*periculum in mora*”, **já advertiu** que “**O tardio** ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando **já decorrido** lapso temporal considerável **desde** a edição do ato normativo impugnado, desautoriza – não obstante o relevo jurídico da tese deduzida – o reconhecimento da situação configuradora do **periculum in mora**, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar



postulada” (RTJ 152/692-693, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Há, ainda, **um outro aspecto que assume relevo** na espécie ora em exame, **considerada a preocupação** revelada pelo eminente Senhor Ministro-Presidente desta Suprema Corte, **quando**, em sua decisão, **ssinalou** que “a extração de minério causa danos irreparáveis e irreversíveis ao meio ambiente, eis que a área em que a atividade for desenvolvida não voltará ao seu estado anterior, presente por este motivo o ‘periculum in mora’” (fls. 26).

Refiro-me ao fato de que, **tal como bem observou** o Senhor Presidente da República, **a própria** Constituição Federal, **ao autorizar** a interferência humana no meio ambiente, **com** propósitos empresariais **voltados** à exploração econômica **de recursos minerais**, **impôs** medida destinada a permitir a restauração das áreas afetadas por tal atividade, **prescrevendo**, em seu art. 225, § 2º, que “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”.

É por tal motivo que o Chefe do Poder Executivo da União **fez consignar**, nestes autos, **a seguinte observação** (fls. 191): “(...) é evidente que as resoluções que autorizem a exploração de recursos minerais observarão este ditame constitucional, não existindo, portanto, o risco apontado na inicial e na decisão concessiva de medida cautelar”.

Cumpre também destacar, neste ponto, **as conseqüências**, que, **erivadas** da decisão ora em exame, **já começam** a se verificar, **gerando**, na espécie, **verdadeiro** “periculum in mora” **em sentido inverso**, cuja ocorrência **recomenda a pronta restauração** da eficácia da Medida Provisória em causa.

Esse **articular** aspecto da questão **assume** especial gravidade, **quando se tem presente** a ponderação feita pelo Senhor Presidente da República, **fundada**, não em um receio puramente abstrato, **mas apoiada** em fatos **efetivamente** ocorrentes (fls. 191/193):

“Na verdade, há a ocorrência de ‘periculum in mora’ inverso, **pois** o deferimento da liminar, **ao impor que qualquer supressão de vegetação se dê apenas** mediante lei em sentido estrito, **além de gerar** interferência indevida do Poder Legislativo em seara **que sempre pertenceu** ao Poder Executivo, **atingindo** o princípio federativo, **implicará** na paralisação de atividades econômicas, obras de saneamento básico e outros serviços. (...).

.....

Todavia, esta situação já está se verificando. A Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia, **através** do MEMO nº 165/05/SPG, em anexo, **lista os processos de emissão de licença ambiental** para a construção de gasodutos que estão suspensos em virtude da concessão da medida liminar: **são investimentos que variam** de US\$ 172 milhões (cento e setenta e dois milhões de dólares) a US\$ 1.300 milhões (um bilhão e trezentos milhões de dólares). **Ressalte-se** que a paralisação desses empreendimentos **poderá comprometer o abastecimento de energia elétrica da Região Nordeste** em 2007, **uma vez** que as usinas termelétricas representam cerca



de 30% (trinta por cento) da energia elétrica ali consumida. **Com relação à Região Norte**, a implantação do gasoduto Urucu-Porto Velho permitirá a utilização de gás natural em substituição ao óleo diesel e ao óleo combustível no abastecimento das usinas termelétricas do Estado de Rondônia, **o que reduzirá custos e trará benefícios** ao meio ambiente, **através** da menor emissão de gases poluentes.

Esses são apenas alguns exemplos dos impactos da medida deferida na presente ação direta. **São inúmeros** os empreendimentos de pequeno, médio e grande porte **que foram interrompidos** à espera do devido equacionamento dessa questão, que, mantida nos termos atuais, gerará prejuízos incalculáveis ao país.” (grifei)

Cabe assinalar, Senhor Presidente, **que igual preocupação** foi **também** externada **tanto** pelos Estados-membros da Federação **que ingressaram**, como “*amici curiae*”, na presente relação processual, **quanto** pelas demais entidades intervenientes, **consideradas** as razões que produziram nestes autos **e que renovaram**, nesta sessão plenária, **em suas sustentações orais**.

Concluo o meu voto: atento à circunstância **de que existe** um permanente estado de tensão **entre** o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, **e** a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, **torna-se essencial reconhecer** que a superação desse antagonismo, **que opõe** valores constitucionais relevantes, **dependerá** da ponderação concreta, **em cada caso ocorrente**, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, **em ordem** a harmonizá-los **e** a impedir que se aniquilem reciprocamente.

Isso significa, portanto, Senhor Presidente, **que a superação dos antagonismos** existentes entre princípios **e** valores constitucionais **há de resultar** da utilização de critérios que permitam, ao Poder Público (e, portanto, aos magistrados e Tribunais), **ponderar e avaliar**, “*hic et nunc*”, em função de determinado contexto **e** sob uma perspectiva axiológica concreta, **qual deva ser** o direito a preponderar no caso, **considerada** a situação de conflito ocorrente, **desde que**, no entanto – **tal como adverte** o magistério da doutrina **na análise da delicadíssima** questão pertinente ao tema **da colisão de direitos** (DANIEL SARMENTO, “A Ponderação de Interesses na Constituição Federal” p. 193/203, “**Conclusão**”, itens ns. 1 e 2, 2000, Lumen Juris; LUÍS ROBERTO BARROSO, “**Temas de Direito Constitucional**”, p. 363/366, 2001, Renovar; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “**Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**”, p. 220/224, item n. 2, 1987, Almedina; J. J. GOMES CANOTILHO, “**Direito Constitucional**”, p. 661, item n. 3, 5ª ed., 1991, Almedina; EDILSON PEREIRA DE FARIAS, “**Colisão de Direitos**”, p. 94/101, item n. 8.3, 1996, Fabris Editor; WILSON ANTÔNIO STEINMETZ, “**Colisão de Direitos Fundamentais e Princípio da Proporcionalidade**”, p. 139/172, 2001, Livraria do Advogado Editora; SUZANA DE TOLEDO BARROS, “**O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais**”, p. 216, “**Conclusão**”, 2ª ed., 2000, Brasília Jurídica, v.g.) – **a utilização** do método da ponderação de bens **e** interesses **não importe em esvaziamento do conteúdo essencial** dos direitos fundamentais, **dentre os quais avulta**, por sua significativa importância, **o direito à preservação do meio ambiente**.

Essa asserção torna certo, portanto, que a **incolumidade** do meio ambiente **não pode ser comprometida** por interesses empresariais **nem ficar subordinada** a motivações de índole meramente



econômica.

Daí os instrumentos jurídicos – de caráter legal e de natureza constitucional – que, **previstos** no ordenamento positivo, **objetivam viabilizar a tutela efetiva** do meio ambiente, **para que não se lhe alterem** as propriedades físicas, químicas e biológicas, **o que provocaria** inaceitável comprometimento da saúde, segurança e bem-estar da população, **além de afetar**, com sérias conseqüências, a qualidade dos recursos ambientais **e de causar** graves danos ecológicos ao meio ambiente.

Como **precedentemente** assinalado **neste** voto, o diploma normativo em causa, **longe de comprometer** os valores constitucionais **consagrados** no art. 225 da Lei Fundamental, **estabeleceu** mecanismos **que permitem** um real controle, **pelo Estado**, das atividades desenvolvidas **no âmbito** das áreas de preservação permanente, **em ordem a impedir** ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação **de maior** vulnerabilidade **reclama** proteção mais intensa, **agora propiciada**, de modo adequado **e** compatível com o texto constitucional, pela MP nº 2.166-67/2001, **no ponto** em que introduziu **significativas alterações** no art. 4º do Código Florestal.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, **peço vênia para propor**, a este Egrégio Plenário, **não seja referendada** a r. decisão **que deferiu** o pedido de medida cautelar, **restaurando-se**, desse modo, **em plenitude**, a eficácia **e** a aplicabilidade do diploma legislativo ora impugnado **nesta** sede de fiscalização abstrata.

É o meu voto.

Date Created

05/09/2005