

Dimensões material e procedimental no meio ambiente equilibrado



A Constituição brasileira de 1988, como é de conhecimento generalizado,

estabeleceu, no artigo 225, *caput*, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...)”. Segundo se tem entendido, tal direito comporta análise sob os pontos de vista material e procedimental (ou instrumental). São dois aspectos indissociáveis do direito ao meio ambiente.

Do ponto de vista *material*, cumpre ressaltar inicialmente que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Embora não incluído no catálogo dos direitos fundamentais do Título II da Constituição, o direito ao meio ambiente apresenta, efetivamente, o traço de fundamentalidade, dada a sua vinculação à preservação da vida e da dignidade humana[1], núcleo essencial dos direitos humanos[2].

Com efeito, ninguém contesta hoje em dia que o atual quadro de destruição ambiental no mundo compromete a possibilidade de uma existência digna para a humanidade e põe em risco a própria vida humana[3]. Por essa razão, afirma Nicolao Dino, uma sadia qualidade de vida, com a manutenção de padrões estáveis de dignidade e bem-estar social, não prescinde de um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado[4].

Além disso, o direito ao meio ambiente é um direito fundamental de *terceira geração* ou *dimensão*[5], incluído entre os chamados “direitos de solidariedade” ou “direitos dos povos”. E, como tal, o direito ao meio ambiente é ao mesmo tempo individual e coletivo[6] e interessa a toda a humanidade.

De fato, como direito de solidariedade, o direito ao meio ambiente desprende-se, em um primeiro momento, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, da figura do homem indivíduo como seu titular, destinando-se, muito mais, à proteção de grupos humanos e coletividades[7]. Trata-se de um direito de titularidade coletiva ou difusa, que tem como destinatário precípua o gênero humano[8].

É esse, inclusive, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria[9].

Não obstante, porém, tal dimensão coletiva e difusa do direito ao meio ambiente, importa ressaltar que o seu perfil individual resta igualmente preservado, na medida em que o objeto final é, também, a proteção da vida, da qualidade de vida e da dignidade do homem na sua individualidade[10].

Como direito fundamental, ainda, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é *inalienável, indisponível, irrenunciável e imprescritível*[11].

Ressalte-se que referidos predicados do direito ao meio ambiente vêm acentuados na Constituição Federal pelo reconhecimento da dimensão intergeracional da preservação da qualidade ambiental, onde esta última se dá no interesse não só das gerações presentes como também das gerações futuras[12]. À evidência, devido a esse compromisso com as gerações futuras, não podem os titulares atuais do direito em questão aliená-lo, dele dispor ou a ele renunciar. Do mesmo modo, por força do perfil intertemporal do direito ao meio ambiente, as pretensões a ele relacionadas são imprescritíveis, sob pena de restar comprometido o exercício do direito pelas gerações que nos sucederem[13].

Na condição de direito de terceira geração, o direito ao meio ambiente apresenta-se, simultaneamente, como direito de defesa e direito prestacional[14]. Por via de consequência, impõem-se aos sujeitos passivos — no caso, tanto ao poder público quanto aos particulares — uma abstenção, um não fazer, consistente em não degradar a qualidade ambiental, e, ao mesmo tempo, uma prestação positiva, um fazer, no sentido da defesa e recuperação da qualidade ambiental degradada[15], tendentes, em ambas as situações, à obtenção e à manutenção de um *status* previamente definido no texto constitucional: o meio ambiente ecologicamente equilibrado[16].

A dimensão *procedimental*, por sua vez, traduz, de acordo com Jorge Miranda, a superação da visão meramente estática dos direitos fundamentais, calcada apenas no seu conteúdo material, pela adoção, em acréscimo, de uma visão dinâmica, por meio da consideração dos mecanismos pertinentes à sua implementação e efetivação[17].

Reconhece-se, nessa ótica, como esclarece o ministro Herman Benjamin, que a simples consagração de direitos fundamentais nas Constituições não assegura, por si só e automaticamente, o quadro de tutela almejado, fazendo-se imprescindíveis, também, direitos fundamentais procedimentais, para fins de concretização dos direitos em seu aspecto material[18].

Em tal perspectiva, é ainda a doutrina do ministro Herman Benjamin, o direito ao meio ambiente, como direito primário, material, enseja o aparecimento de outros direitos, derivados, de caráter procedimental ou instrumental, não menos fundamentais, consistentes no direito à informação ambiental, no direito à participação pública ambiental e no direito de acesso à justiça ambiental[19]. Isso significa que, no enfoque procedimental, o direito ao meio ambiente se exerce por intermédio de determinados instrumentos legais, institucionalizados com vistas a assegurar o seu gozo. São, como referido, procedimentos que garantem a todos adequada informação em assuntos de meio ambiente, ampla participação pública na defesa da qualidade ambiental e efetivo acesso à justiça para prevenção, cessação, correção e reparação de degradações ambientais[20].

Daí dizer-se que os direitos à informação ambiental, à participação pública ambiental e ao acesso à Justiça em matéria ambiental são corolários, ou seja, conseqüências lógicas do direito fundamental ao

meio ambiente, sem os quais este último não se concretiza.

A relevância da dimensão procedimental do direito ao meio ambiente tem sido objeto de afirmação internacional, seja em instrumentos de âmbito universal, seja em instrumentos regionais, com ênfase aos três direitos acima aludidos.

Expressivo, no ponto, o Princípio 10 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada na Conferência do Rio de Janeiro de 1992:

“A melhor maneira de tratar de questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos”.

Na esteira do caminho aberto pela Declaração do Rio, sobreveio a convenção internacional sobre o acesso à informação, a participação do público nos processos decisórios e o acesso à Justiça em matéria ambiental, celebrada na cidade de Aarhus, na Dinamarca, em 1998. Embora se trate de um tratado de âmbito europeu, elaborado sob os auspícios da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, o certo é que a sua importância ultrapassa a esfera de interesse das partes contratantes, devido ao fato de constituir o texto de natureza mandatória mais completo e atualizado sobre a matéria^[21] e de relacionar, expressamente, a implementação dos direitos à informação, à participação e ao acesso à Justiça em matéria ambiental com a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente. Ademais, a convenção em questão está aberta à ratificação por parte de todo e qualquer Estado integrante do sistema das Nações Unidas.

Mais recentemente, ainda, a questão dos direitos procedimentais de acesso à informação, à participação pública e à Justiça, decorrentes do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assumiu grande importância no âmbito da América Latina e do Caribe. Tanto é assim que a Comissão Econômica para América Latina e Caribe — Cepal, órgão igualmente integrante das Nações Unidas, propôs e passou a coordenar um acordo regional sobre a matéria^[22].

Trata-se, como é fácil de perceber, de um acordo de grande importância para os países latino-americanos e caribenhos, suscetível de colocá-los no mais alto patamar do Direito Internacional do Meio Ambiente e de incrementar, na condição de *standard* mínimo, a realização, nas respectivas ordens internas, do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, pela via da garantia dos direitos de acesso à informação, à participação pública e à Justiça em matéria ambiental. Bem por isso, espera-se, como vem sendo preconizado por diversos órgãos e entidades da sociedade civil^[23], que o nosso acordo regional assumira, à semelhança da Convenção de Aarhus, a forma de instrumento mandatório, com aquela imperatividade jurídica própria dos tratados e convenções internacionais, indo muito além de um documento com as características de *soft law*.

No âmbito interno nacional, o Brasil dispõe já há vários anos de mecanismos institucionais que

permitem relativo acesso à informação e à participação nos processos decisórios ambientais, como os da lei concernente ao acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Lei 10.650/2003), as audiências públicas para a discussão de estudos de impacto ambiental, a participação de indivíduos e entes intermediários em órgãos colegiados dotados de poderes normativos (por exemplo, o Conama – Conselho Nacional de Meio Ambiente) e a publicidade inerente os processos de licenciamento ambiental. Ademais, o sistema constitucional e infraconstitucional pátrio tem diversos instrumentos processuais capazes de propiciar o acesso participativo à Justiça em matéria ambiental (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, ação declaratória de inconstitucionalidade de leis e atos normativos).

Todos esses institutos, como é fácil de perceber, tenderiam a ser reforçados e aperfeiçoados com a elaboração do tratado regional latino-americano e caribenho referido e o intercâmbio com os diversos países signatários que forçosamente dele decorreria.

[1] SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 129; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 57 e ss.

[2] COMPARATO, Fábio Konder. Os problemas fundamentais da sociedade brasileira e os direitos humanos. In: COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 36; ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 50.

[3] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 103 e ss.

[4] COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 17.

[5] Sobre o tema, com ampla referência doutrinária, FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*, cit., p. 142 e ss.

[6] SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. *Revista de Direito Ambiental*, n. 48, p. 230.

[7] Op. cit., p. 53.

[8] SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 54; LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 131.

[9] STF – MS 22.164-0/SP – j. 30/10/1995 – rel. min. Celso de Mello.

[10] SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 59.

[11] BENJAMIN, Antônio Herman V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 124; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 232.

[12] MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 107.

[13]

BENJAMIN, Antônio Herman V., op. cit., p. 126.

[14] MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 115 e 121; FENSTERSEIFER, Tiago, op. cit., p. 185 e ss.

[15] MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2000, t. 4, p. 542; BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. *Revista Forense*, v. 317, p. 167; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 66; MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 107-108.

[16] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 66; MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 107-108.

[17] Op. cit., p. 93-94.

[18] Op. cit., p. 126.

[19] Op. cit., p. 126-129. Ainda: CAPPELLI, Sílvia. Acesso à Justiça, à informação e participação popular em temas ambientais. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Orgs.). *Aspectos Processuais do Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 276-309; DÉJEANT-PONS, Maguelonne. Le droit de l'homme à l'environnement en tant que droit procédural. In: DÉJEANT-PONS, Maguelonne; PALLEMAERTS, Marc. *Droits de l'homme et environnement*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2002, p. 21.

[20] BLANCO-URIBE QUINTERO, Alberto. *La definición del derecho-deber individual y colectivo al ambiente en derecho comparado*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005, p. 72.

[21] FURRIELA, Rachel Biderman. *Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002, p. 38.

[22] Sobre o acordo regional em questão, acessar <http://www.cepal.org/es/temas/principio-10>. Ainda: CAPPELLI, Sílvia. *Elementos esenciales para el acuerdo regional en el acceso a la justicia* (acesso pelo mesmo site). A 6ª Sessão de negociação do acordo ocorrerá em Brasília-DF, no período de 20 a 24 de março de 2017.

[23] BORN, Rubens Harry. Oportunidades e desafios na 2ª etapa de negociação de acordo internacional sobre direitos à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental (<http://www.esquel.org.br/images/stories/Pdfs/aviso-artigo2.pdf>). Assim, também, têm se pronunciado, entre outros, no Brasil, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (Abrampa), a Fundação Grupo Esquel Brasil, o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), a Associação Artigo 19 Brasil, o Instituto O Direito Por Um Planeta Verde e o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Date Created

18/02/2017