

Meio ambiente e direitos fundamentais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Comentários ao Acórdão na Representação nº 1.048-1/PB

Talden Farias
Luciano José Alvarenga

Palavras-chave: Meio ambiente. Jurisprudência. Direitos fundamentais.

Sumário: **1** Introdução – **2** Relator Ministro Djaci Alves Falcão – **3** Cópia da ementa do Acórdão – **4** O contexto histórico da decisão – **5** Comentários ao Acórdão – **6** Conclusões – Referências

1 Introdução

A maior parte dos trabalhos acadêmicos na área jurídica limita-se a descrever ou a comentar dispositivos legais, embora muitas vezes haja um distanciamento entre o texto legal e o contexto social. Por esse motivo, o jurista contemporâneo deve procurar transcender o mero formalismo jurídico na tentativa de colaborar para a conexão entre o “mundo do ser” e o “mundo do dever-ser”. Nesse sentido, a análise das decisões do Poder Judiciário ganha especial importância, pois a jurisprudência traduz a forma como o Direito é interpretado e aplicado no caso concreto.

No caso do Direito Ambiental, essa busca pela efetividade é ainda mais premente, tendo em vista que o seu objetivo é defender o meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade dentro de um panorama de crise ambiental. Em vista disso, o presente trabalho pretende discutir a proteção do meio ambiente à luz da atual concepção teórica dos direitos fundamentais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), tomando como estudo de caso o Acórdão na Representação nº 1.048-1/PB. Mesmo prolatada em 04 de novembro de 1981, sob o regime ditatorial militar, com a legislação ambiental começando a se formatar e sem referências constitucionais sobre o assunto, essa decisão conseguiu identificar e afirmar valores ecológicos dentro do ordenamento jurídico, de maneira a se tornar uma referência jurisprudencial de destaque na história do Direito Ambiental brasileiro.

O procedimento de investigação consiste na análise dos discursos presentes na decisão no intuito de estabelecer traços de significação entre as condições de produção do conteúdo analisado e o contexto da produção dessa análise.¹ Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, que procura estudar a importância da Representação nº 1.048-1/PB no processo de construção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Afora a introdução, as conclusões e as referências bibliográficas, o trabalho consta de um perfil bibliográfico do Ministro Djaci Alves Falcão, da cópia da ementa do Acórdão, da análise do contexto histórico e dos comentários à decisão.

2 Relator Ministro Djaci Alves Falcão

Djaci Alves Falcão nasceu em Monteiro/PB no dia 04 de agosto de 1929 e faleceu no Recife/PE no dia 26 de janeiro de 2012. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco em 1943, foi aprovado em primeiro lugar para o cargo de Juiz de Direito desse Estado em 1944. Foi

promovido ao cargo de Desembargador em 1957 e eleito presidente do Tribunal de Justiça em 1961 e do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco em 1966. Em 1967 foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, tendo sido eleito vice-presidente em 1973 e presidente em 1974. Foi também eleito vice-presidente e presidente do Tribunal Superior Eleitoral, em 1969 e em 1971, respectivamente. Trabalhou como professor da Universidade Católica de Pernambuco e da Universidade Federal de Pernambuco, onde foi titular da cátedra de Direito Civil. Publicou vários artigos científicos e livros, além de ter atuado como parecerista após a aposentadoria como magistrado.

3 Cópia da ementa do Acórdão

Por limitação de espaço, apenas a ementa do Acórdão é reproduzida, facultando-se aos interessados o acesso ao texto na íntegra através da internet:[2](#)

Representação 1.048-1/Paraíba

Representante: Procurador-Geral da República

Representado: Assembleia Legislativa do Estado

Assistente: Estado da Paraíba

Ementa: Constituição do Estado da Paraíba. São acoimados de inconstitucionais os seus arts. 164 e 165, que rezam:

“Art. 164. É vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de dois pavimentos, na avenida da orla marítima, desde a praia da Penha até a Praia Formosa.

Parágrafo único. É, igualmente, vedada a concessão de licença para construção de prédio com mais de três pavimentos, na capital do Estado e na cidade de Campina Grande, sem que tenha o mesmo área nunca inferior a de um pavimento, destinado à garagem”.

“Art. 165. Nas avenidas ou ruas residenciais da Capital do Estado e da cidade de Campina Grande somente será permitida a construção de edifícios que sejam isolados e distem, pelo menos cinco metros para cada lado, dos limites do seu terreno.

Parágrafo único. Os edifícios de que trata este artigo não poderão ter menos de vinte metros de frente”.

As regras em causa, sem dúvida de elevado alcance, visam salvaguardar e preservar valores que se sobrepõem ao interesse meramente Municipal, constituindo, sim, um interesse comum ao Município e ao Estado, que colaboram no planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a saúde, a segurança, a comodidade da população, o patrimônio ecológico e paisagístico, etc., atendidas as peculiaridades não somente locais, como da própria região.

O valor político-administrativo dessas regras é abrangente dos interesses do Município e do Estado. Por isso mesmo transcendem o chamado interesse do Município (art. 15, inc. II, da Constituição Federal).

Improcedência da representação. Decisão tomada por maioria de votos.

Acórdão: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, por maioria de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar improcedente a Representação, vencidos o Ministro Cunha Peixoto e, em parte, os Ministros Moreira Alves e Xavier de Albuquerque.

Data do julgamento: 04 de novembro de 1981.

4 O contexto histórico da decisão

Os arts. 164 e 165 da Constituição do Estado da Paraíba de 1969 visavam a disciplinar e a restringir as construções de edifícios nos Municípios de Cabedelo, Campina Grande e João Pessoa, no intuito de garantir a adequada ordenação urbanística e de promover a qualidade de vida da coletividade. Esses dispositivos foram inseridos na Constituição do Estado de 1969 por iniciativa do então Governador do Estado João Agripino Maia de Vasconcellos Filho (ARENA), que temia que o processo de urbanização das principais cidades paraibanas seguisse o mesmo caminho das grandes metrópoles brasileiras da época.

Com efeito, já naquela época, capitais como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo sofriam os efeitos do crescimento desordenado, o que comprometia as funções sociais da cidade, a exemplo do direito à infraestrutura urbana, ao lazer, à moradia, aos serviços públicos e ao transporte.³ Afora o aspecto estético e organizacional da urbanização desenfreada, chamou particularmente a atenção do ex-governador a diminuição da circulação do vento causada pelos paredões de edifícios à beira-mar, como acontecia nas imediações da Praia de Copacabana.

Dessa forma, os dois dispositivos citados procuravam evitar ou ao menos mitigar a ocorrência de futuros problemas ambientais e urbanísticos, que ocorreriam de forma mais intensa quando os principais Municípios do Estado começassem a se adensar e a se desenvolver com mais intensidade. É claro que houve resistências por parte de setores empresariais e políticos, que por várias vezes chegaram a tentar abrandar tais dispositivos, mormente em relação ao limite de pavimentos para construção na avenida da orla marítima.

O setor da construção civil chegou a obter decisões liminares do Poder Judiciário do Estado da Paraíba permitindo a construção de três prédios à beira-mar com mais de dez pavimentos, que seriam os edifícios Beira-Mar, Borborema e João Marques de Almeida — o segundo localizado na Praia de Tambaú e os dois demais na Praia do Cabo Branco. Embora partisse de uma iniciativa unilateral do Poder Executivo estadual, o qual estava completamente alinhado à ditadura militar instalada no país desde 1964, é importante destacar que tais dispositivos conquistaram a simpatia popular.

A vedação à construção de edifícios de maior altura na avenida da orla marítima se transformou em uma referência visual, passando a fazer parte da identidade do litoral urbano paraibano, de maneira que é possível afirmar que o nascimento do movimento ambientalista local se confunde com a luta para manter tal proibição. Entre os benefícios dessa medida, cabe destacar o maior conforto climático, tendo em vista a inexistência de bloqueios à ventilação, a menor pressão sobre os ecossistemas costeiros, a exemplo das praias e manguezais, além da diminuição da especulação imobiliária, fenômeno que, atualmente, pressiona intensamente as condições de fruição da paisagem nas grandes cidades brasileiras. Como refere Ana Maria Moreira Marchesan:

Processo típico e indissociável da vida nas cidades sob o império do capitalismo, a especulação imobiliária pressiona negativamente a paisagem urbana, desconsiderando que o conjunto das edificações compõe um *quadro paisagístico*, merecedor de avaliação numa *perspectiva de conjunto*.⁴ (grifos nossos)

O respaldo popular certamente fez com que a Assembleia Legislativa não alterasse esses dispositivos, a despeito da pressão da indústria da construção civil local. Em vista disso, não restou

alternativa a esses descontentes a não ser arguição de inconstitucionalidade dos arts. 164 e 165 da Constituição do Estado da Paraíba de 1969 junto ao STF, sob a alegação de violação do princípio da autonomia municipal previsto no inciso II do art. 15 da Constituição Federal de 1969, o que foi feito pelo advogado Plínio Lemos, que também foi deputado federal e prefeito de Campina Grande. Em suma, na arena das disputas político-jurídicas, setores contrários ao conteúdo das disposições da Constituição paraibana apontavam-no como incompatível com a autonomia dos municípios, que o regime constitucional brasileiro já havia reconhecido, ao menos no nível teórico.

Embora o país vivesse um regime de exceção, isso não impediu que a questão ambiental começasse a ser discutida em função da repercussão da 1ª Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo, na Suécia, em 1972. Ao final de evento foi proclamada a Declaração Universal do Meio Ambiente, a qual ratificou a necessidade de conservação dos recursos naturais em benefício das gerações futuras, cabendo a cada país regulamentar esse princípio em seu ordenamento jurídico de maneira a garantir a tutela efetiva desses bens.⁵

Essa declaração foi o grande marco do surgimento do Direito Ambiental no âmbito internacional, ramo do conhecimento jurídico que é caracterizado pela visão holística dos recursos naturais, em que cada elemento da natureza é considerado parte de um todo indivisível, com o qual interage constantemente e do qual é diretamente dependente. Inclusive, foi sob a influência desse evento que a Presidência da República criou, em 1973, a Secretaria Nacional do Meio Ambiente (SEMA), primeiro órgão brasileiro voltado propriamente para a gestão ambiental.

Isso também fez com que, tanto no plano internacional quanto nacional, os cientistas comesçassem a discutir, de forma mais sistematizada, sobre a chamada "crise ecológica". A efervescência desse período histórico em foco é descrito por Eduardo Viola da seguinte maneira:

A década de 70 marca o despertar da consciência ecológica no mundo: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo (1972); Relatório Meadows (1972) sobre os limites do crescimento e relatórios subsequentes (Tinbergen, Laszlo, Bariloche); surgimento do paradigma teórico da ecologia política; proliferação de movimentos sociais ecologistas no mundo norocidental. Pela primeira vez, os problemas de degradação do meio ambiente provocados pelo crescimento econômico são percebidos como um problema global que supera amplamente diversas questões pontuais, que eram arroladas nas décadas de 50 e 60 pelas agências estatais de meio ambiente dos países do primeiro mundo.⁶

Os operadores do Direito também começaram a participar dessa discussão, cabendo citar a realização do 1º Curso Internacional de Direito Comparado do Meio Ambiente e a criação da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente (Sobradima), ambos sob a coordenação do professor Paulo Affonso Leme Machado. Nesse período começaram a surgir as primeiras publicações na área, a exemplo dos trabalhos de Sergio Ferraz,⁷ Diogo de Figueiredo Moreira Neto,⁸ Armando Dias Cabral,⁹ Paulo Affonso Leme Machado,¹⁰ Cid Tomanik Pompeu,¹¹ Walter Ceneviva,¹² Nazo e Mukai¹³ e Freitas e Terçarolli.¹⁴

Data dessa quadra histórica uma das mais significativas ações judiciais de caráter ambiental no Brasil, que foi a ação popular proposta por Ernesto Zwarg Júnior em 1973, junto à Comarca de Itanhaém/SP, com o objetivo de questionar a legalidade e a constitucionalidade das Leis Municipais

989 e 990, que permitiam a construção de prédios com até quinze andares mesmo em vias não providas de rede de esgoto ou na orla marítima. Ao contrário da representação de constitucionalidade em análise, essa demanda procurava impugnar uma norma potencialmente lesiva ao meio ambiente e à ordem urbanística, tratando também do limite do número de pavimentos para a construção civil e da autonomia municipal.

Na década de 1970, o Direito Ambiental começou a ser discutido com maior ênfase no país, o que resultaria na edição da Lei nº 6.938, no dia 31 de agosto de 1981, a qual dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente, além de instituir um conjunto de definições-chave para a estruturação desse ramo da Ciência Jurídica, como as de meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais. Ao instituir a responsabilidade objetiva, independentemente de culpa, para reparação e/ou indenização por danos causados ao meio ambiente e ao investir o Ministério Público de legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, além de instituir sanções administrativas e penais específicas, essa norma procurou ultrapassar a mera retórica jurídica.¹⁵

Ao adotar o paradigma holístico, segundo o qual o universo é composto por uma teia de relações em que todas as partes são interligadas e interdependentes,¹⁶ tendo em vista a conceituação do meio ambiente no inciso I do art. 3º como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas", a citada lei despontou como o marco da afirmação desse novo ramo da Ciência Jurídica no plano nacional. Daí Édis Milaré¹⁷ afirmar que no Brasil somente a partir do começo da década de 1980 a legislação começou a se preocupar com o meio ambiente de uma forma global e integrada.

Por essa razão, o ano de 1981 é um ponto de inflexão na evolução histórica do Direito Ambiental brasileiro, pois a promulgação da Lei nº 6.938 representa a ruptura do paradigma da proteção jurídica fragmentada e inspirada na falácia do progresso a qualquer custo, bem como a assunção de uma perspectiva ampliada do meio ambiente como objeto de proteção jurídica. Da mesma forma que os arts. 164 e 165 da Constituição do Estado da Paraíba de 1969, a mencionada lei não partiu do clamor social, mesmo porque foi editada em pleno regime de exceção, mas gradualmente ganhou a simpatia e a legitimidade popular.

Embora a Representação nº 1.048-1/PB tenha tramitado no período em que a ordem constitucional não abrigava os valores ecológicos,¹⁸ o seu julgamento certamente sofreu influência da citada lei, que entrara em vigor pouco mais de dois meses antes, bem como das primeiras discussões e publicações jurídicas e não jurídicas na área ambiental. Com isso, esse assunto começou a ganhar espaço ao mesmo tempo na legislação e na jurisprudência do STF, que começou a reconhecer o caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado antes da Constituição Federal de 1988.

5 Comentários ao Acórdão

Na análise dos discursos que culminaram na decisão da Representação nº 1.048-1/PB, à partida, já na manifestação do então Subprocurador-Geral da República, José Francisco Rezek, veem-se

emergir duas ideias que, na contemporaneidade, integram o núcleo semântico do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado em sua versão teórico-jurídica contemporânea. O primeiro atine à percepção do caráter essencialmente *difuso*, irreduzível a uma circunscrição geográfica particular, da tutela ambiental; o segundo, à apreensão do *aspecto paisagístico* inerente à proteção de tal direito fundamental. A noção de “qualidade de vida” parece cumprir uma função estruturante do conteúdo da decisão, prenunciando a visão da capacidade de a paisagem,

[...] quando fruto de uma adequada gestão, assim como do patrimônio cultural, contribuir para a elevação espiritual da pessoa humana, concretizando o primado da qualidade de vida. Não é por outra razão que a [atual] Constituição Federal resguarda o patrimônio cultural brasileiro, nele inserido explicitamente os sítios de valor paisagístico, além de ter guindado o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado (no qual, por óbvio, incluída está a paisagem de qualidade) ao *status* de direito fundamental da pessoa humana.¹⁹

Para tratar do primeiro aspecto, o Ministro Relator, Djaci Falcão, considera a noção de “transcendência”, tomada em uma acepção “jusgeográfica”, como a “pedra de toque” de construção e validação da interpretação jurídico-ambiental, e traça uma interessante analogia com a situação jurídica da cidade de Ouro Preto, Minas Gerais, referindo que:

Nada existe, ali, de circunscrito ao “peculiar interesse” municipal, desde que a antiga Vila-Rica, superando o âmbito da província, e agora o da própria nacionalidade, viu-se proclamar, pela UNESCO, objeto do interesse *universal*. A amplitude da autonomia da comuna, com seu prefeito, edis e munícipes, costuma ser, por paradoxo, inversamente proporcional à sua qualidade para se ver alçar a um nível superior de disciplina legislativa e de proteção. (grifos nossos)

O relator do acórdão assentiu com essa argumentação ao asseverar que

[...] as regras em causa, sem dúvida de elevado alcance, visam salvaguardar e preservar valores que se *sobrepoem ao interesse meramente Municipal*, constituindo, sim, um *interesse comum ao Município e ao Estado*, que colaboram no planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a saúde, a segurança, a comodidade da população, o patrimônio ecológico e paisagístico, etc. atendidas as peculiaridades não somente locais, como da própria região. (grifos nossos)

Denota-se em ambos os discursos a associação lógica entre o conteúdo dos preceitos da Constituição paraibana — cujo significado, à luz do Direito Ambiental contemporâneo, revelar-se-ia espacialmente restrito tão somente à primeira vista — e o conteúdo de um propriamente dito “direito fundamental ao meio ambiente”, então em franco processo de construção social e elaboração teórico-jurídica, como referido no item anterior desta recensão. Caminha-se no sentido do reconhecimento da amplitude *universal*, em termos geográficos e subjetivos, da tutela do meio ambiente e da paisagem, assumindo-se a perspectiva de que tais objetos da proteção jurídica interessam, essencialmente, a *toda* a comunidade de pessoas,²⁰ incluindo as futuras gerações, e não somente os cidadãos da capital paraibana e de Campina Grande.

Com efeito, associada às noções de transindividualidade jurídica e de “transcendência” geográfica atinentes à proteção do meio ambiente e da paisagem, também compõe o pano de fundo do discurso do Ministro Relator a compreensão de que a proteção paisagística comporta *interesses transtemporais*, prenunciando a ideia de solidariedade diacrônica que integra, na

contemporaneidade, o núcleo do conceito de desenvolvimento sustentável.

O segundo aspecto levantado por Rezek, quando da análise da Representação nº 1.048-1/PB, é verificado no discurso afirmativo do *Parquet* acerca da legitimidade de a Constituição do Estado da Paraíba salvaguardar “[...] certos padrões de urbanismo nos dois maiores centros demográficos daquela Unidade, bem como pela preservação paisagística de certa porção, especialmente formosa, da orla marítima”. Certamente, uma das principais notas distintivas do enfocado acórdão do STF consiste no tratamento dado à *paisagem*, vista como objeto de proteção jurídica específica (autônoma). Hodiernamente, sabe-se que paisagem, cujo conceito não se reduz ao de espaço,²¹ tem grande relevância nas cidades, pois:

Para atingir o ideal da qualidade de vida, com o qual nosso ordenamento jurídico está comprometido [...], o ser humano precisa de uma configuração espacial que propicie o bem-estar físico e psíquico. Tal imperativo se torna ainda mais sensível em relação ao espaço urbano. A uma, porque a concentração das pessoas nas cidades é fenômeno em constante ascensão. [...] A duas, porque esses espaços caracterizados pela grande concentração de pessoas, pelo mercado, pela forte divisão do trabalho (especializações) e pela localização dos pólos de irradiação do poder, representam uma causa assaz relevante para a degradação ambiental. [...] Assim, a preocupação com o tipo de vida nas cidades é preponderante para definir o tipo de vida humana. Se a ela se quer imprimir a nota da qualidade, os cuidados com a paisagem são indispensáveis, não somente do ponto de vista estético, mas também da funcionalidade. Uma paisagem harmônica, bem composta, exótica, tradicional, evoca atividades turísticas. A paisagem é um recurso turístico por excelência. [...] Mas também a beleza, associada aos valores estéticos, compõe a paisagem e atende a um anseio natural do ser humano pelo belo. Ajuda a reduzir o estresse e conforta emocionalmente os indivíduos.²²

Percebeu-se, nos referidos discursos, adicionalmente, a sensibilidade dos intérpretes do texto constitucional paraibano ante a necessidade de torná-lo “aberto” a novas demandas sociais, como a atinente à conciliação entre a fruição concreta do direito de propriedade, a liberdade no exercício de atividades econômicas e a proteção das bases naturais e culturais mínimas para a qualidade de vida, nomeadamente no contexto urbano. Tal compreensão fundou-se no reconhecimento implícito da necessidade de “atualização pública” do texto constitucional, para usar uma expressão empregada na obra de Peter Häberle,²³ em face de tais demandas, entre elas as da proteção do meio ambiente e da promoção de formas de desenvolvimento não atentatórias a esse bem jurídico (desenvolvimento sustentável).

Vinte e quatro anos mais tarde, em 2005, a argumentação concernente aos limites do desenvolvimento não mais emergirá de modo sutil, nas entrelinhas da jurisprudência do STF, mas constará expressamente em algumas decisões do Tribunal. Pode-se mencionar, como exemplo, a decisão relativa à medida cautelar na ADI nº 3.540-1/DF, que teve como relator o Ministro Celso de Mello e pela qual se exprimiu o entendimento de que:

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada,

dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.²⁴

Ao se pronunciar sobre o caso, o Ministro Clovis Ramalhete, por sua vez, apresentou uma interessante reflexão a respeito do questionamento dos preceitos da Constituição paraibana, na qual se observa uma análise ponderada e compreensiva da capacidade “jurislativa” dos Estados-membros (aspecto formal) e da pertinência, àquela altura do processo histórico, de reafirmação e consolidação da tutela de vários aspectos, materiais e imateriais, abarcados pelo conceito de “meio ambiente”. Ao focalizar as duas regras mencionadas, o Ministro aduziu:

Quanto, entretanto, a estas duas disposições da Constituição Estadual da Paraíba, que põem limites ao direito de construir, em ruas de praia, delas se diz que afrontam a autonomia municipal.

Digo pelo contrário que servem para tutelá-la. A autonomia de municípios praianos do Nordeste, com palmeiras, colônias de pescadores e a epopéia cabocla dos jangadeiros, encontra-se ameaçada pela marcha implacável das falanges de cimento e ferro, dos edifícios, sob o comando do lucro. A nada respeitam, tradição, pitoresca beleza natural, comunidades primitivas locais, folclore, cozinha regional, cânticos, mãos rústicas remendando redes ao sol — a tudo derrubam para porem de pé seus monótonos edifícios. Ora, não se faz turismo sem o exótico, o regionalismo, a peculiaridade local.

Ao contrário de ferir a autonomia municipal, entendo que tais regras, tutelando estes valores imateriais desprotegidos e expostos, garantem a autonomia municipal.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro Rafael Mayer, sem desconsiderar que a autonomia municipal está assente, em certa medida, na ideia de “peculiar interesse”, ponderou, de modo percuciente, que “[...] os problemas que estão em causa sobre-excedem, de algum modo, à administração local”. A partir dessa percepção, e certamente sob inspiração das discussões jurídico-ambientais já em voga, o agente decisor enfatizou que “[...] a Constituição paraibana teve em vista a qualidade da vida, um valor hoje tão considerado [...]”.

Àquela altura, começavam a desenhar-se com maior nitidez, como referido, os contornos do direito fundamental ao meio ambiente, bem como a ideia, de conteúdo correlato a esse direito, atinente à “manutenção do nível mais elevado de proteção” na tutela ambiental. Por certo, a configuração dos preceitos da Constituição paraibana se justificava tanto pela proteção específica da paisagem, como também por apresentar traços essencialmente *protetivos*, na linha da referida ideia — hoje reconhecida na doutrina como um dos princípios de direito ambiental interno, comunitário e internacional.²⁵ Trata-se, em suma, de uma exigência geral de que os regimes de proteção ambiental sejam sempre “nivelados por cima”, respeitando-se, entretanto, as características e as necessidades específicas de tutela ambiental dos diversos *loci*. Ao se pronunciar sobre a Representação nº 1.048-1/PB, o STF proferiu uma decisão que trouxe consigo as primícias de uma “nova lógica” para a abordagem jurídica de questões concernentes à ocupação e ao aproveitamento do espaço e que, à luz da ideia-princípio da manutenção do nível elevado de proteção ambiental, à

face do conflito analisado, manifestou preferência clara pela solução mais propensa à tutela efetiva do meio ambiente e da paisagem.

Noutra passagem, de autoria do já mencionado Ministro Clovis Ramalhete, observa-se a articulação das regras jurídico-ambientais então analisadas, que o agente jurisdicional enquadra na categoria de “direito tutelar”, em contraste com o que ele chama de o “direito do século passado”. Nas entrelinhas de tal argumento, vislumbram-se alguns passos do movimento de transformação e “ecologização” por que o direito brasileiro começava a passar àquela altura.²⁶

Nota-se, também, uma preocupação diante da dicotomia desenvolvimento-proteção ambiental, que foi objeto de tratamento pela Lei nº 6.938, promulgada alguns meses antes. Assim escreveu Clovis Ramalhete:

Falo em direito tutelar. Esta é uma forma nova de direito. [...] É o caso do direito tutelar ao Município, à ecologia, às tradições regionais em benefício dos locais e das vizinhanças, e em proteção a bens imateriais, — as paisagens, os costumes, os tipos e instituições, à velha rendeira e ao jangadeiro — ameaçados pelo avanço das hostes de concreto, hirtas e sem alma, que confundem civilização com arranha-céu.

O Ministro Décio Miranda procura evidenciar o contraste entre uma “nova visão do direito”, sensível às questões ambientais que se discutiam no momento histórico do julgamento, e a compreensão que preponderava vinte anos antes, nos idos da década de 1960, quando a comunidade jurídica, em linhas gerais, ainda não havia percebido a gravidade das consequências ecológicas, socioambientais e urbanísticas do “desenvolvimentismo”, que se acentuariam nas últimas décadas do século XX, colocando em risco a qualidade de vida de muitas pessoas. Nas palavras do agente decisor:

Hoje, porém, o contexto é outro, porque de tal modo se acentuou a concentração populacional nos espaços urbanos, que a sua disciplina transcende do interesse peculiar do município.

A ocupação, desta ou daquela forma, do solo de determinado município, toca muito particularmente aos municípios vizinhos, sem que estes possam, eventualmente, adotar medidas contrárias que resguardem seu peculiar interesse. [...]

Toca, realmente, ao interesse do próprio Estado-membro, quiçá do próprio País, pelos intensos reflexos sociais e econômicos da urbanização descontrolada, a forma de aproveitamento dos espaços urbanos ou particularmente dotados pela Natureza.

Essa preocupação com a “qualidade de vida”, um dos principais aspectos do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, segundo a sua concepção atual, é percebida, igualmente, na confirmação do voto do Ministro Djaci Falcão, para quem:

Os horizontes do processo de urbanização, nos dias atuais, com a superconcentração populacional urbana, a gerar nas capitais e grandes cidades desajustamentos econômicos e sociais, envolvendo grandes problemas atinentes à saúde, à segurança, à ecologia e ao bem-estar da sociedade, não podem ficar limitados a normas de estreito âmbito legislativo municipal.

Num cenário em que ainda predominava uma concepção teórica privatista do direito de propriedade — a qual, nos dizeres de José Afonso da Silva, “[...] constituía forte barreira à atuação do Poder Público na proteção do meio ambiente [...]”²⁷ —, os enfocados preceitos da Constituição

paraibana se apresentavam como manifestações da abertura semântica do texto constitucional ao reconhecimento positivo do direito fundamental ao meio ambiente, fato que se concretizou alguns anos depois, com a promulgação da Constituição da República de 1988 e com a edição de uma nova série de constituições estaduais.²⁸

6 Conclusões

Sob diversos aspectos o Acórdão analisado pode ser considerado um marco na afirmação histórica do Direito Ambiental brasileiro. Eis os principais pontos a serem destacados da análise do acórdão. O exame da decisão do STF atinente à Representação nº 1.048-1/PB leva à observação de alguns “traços de significação”, da perspectiva do processo histórico de construção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, hoje expressamente reconhecido pela Constituição da República de 1988. Entre esses “traços de significação”, destacam-se:

- a) a afirmação da “transcendência geográfica” de tal direito, prenunciando a percepção da amplitude *difusa*, não circunscrita à municipalidade, da comunidade de interessados na preservação do conjunto paisagístico protegido pela antiga Constituição do Estado da Paraíba;
- b) uma preocupação com o sentido das estratégias de desenvolvimento social, econômico, cultural, etc. em voga, antecipando as futuras discussões, no âmbito do Direito Ambiental, acerca da ideia de “sustentabilidade”;
- c) a busca pela proteção das relações de afeto e de identificação existentes entre a comunidade, nomeadamente a dos Municípios de Cabedelo, Campina Grande e João Pessoa, e a paisagem objeto de proteção pela Constituição Estadual, numa antevisão da dimensão intangível do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado;
- d) a valorização e atribuição de sentido jurídico à ideia de “qualidade de vida”, um dos elementos integrantes do referido direito fundamental na contemporaneidade.

Referências

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540-1. Data do julgamento: 1º set. 2005. Rel. Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação nº 1.048-1/PB. Rel. Ministro Djaci Falcão. j. 04 nov. 1981. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 27 abr. 2013.

- CABRAL, Armando Dias. A proteção ambiental e seus instrumentos jurídicos. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE ECOLOGIA*, 1. *Anais...* Curitiba, 1978.
- CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação*. São Paulo: Círculo do Livro, 1988.
- CENEVIVA, Walter. Controle da poluição. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 02 out. 1977.
- FARIAS, Talden. *Direito ambiental: tópicos especiais*. João Pessoa: Ed. UFPV, 2007.
- FERRAZ, Sergio. Direito Ecológico: perspectivas e sugestões. *Revista da Consultoria-Geral do Rio Grande do Sul*, n. 2, 1971.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FREITAS, Vladimir Passos de; TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. Contravenção florestal, à caça e à pesca. *Revista dos Tribunais*, n. 520, p. 340-343, 1979.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Tradução Gilmar F. Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Apontamentos sobre a repressão legal da poluição. *Revista dos Tribunais*, n. 458, dez. 1973.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Urbanismo e poluição: aspectos jurídicos. *Revista dos Tribunais*, n. 469, nov. 1974.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Tutela jurídica da paisagem no espaço urbano. *Revista de Direito Ambiental*, n. 44, out./dez. 2006.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1993.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.
- NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. Âmbito, competências e instrumentos legais e jurídicos da proteção ambiental no Brasil. *Revista Município Paulista*, n. 9/11, abr./dez. 1978.
- POMPEU, Cid Tomanik. *Regime jurídico das águas públicas*. São Paulo: Cetesb, 1976.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *In: PÁDUA, José Augusto et al. (Org.). Ecologia e política no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; IUPERJ, 1987.

1 GUSTIN; DIAS. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*, p. 109.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação nº 1.048-1/PB. Rel. Ministro Djaci Falcão. j. 04 nov. 1981.

3 FIORILLO. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 354, 365.

4 MARCHESAN. Tutela jurídica da paisagem no espaço urbano. *Revista de Direito Ambiental*, p. 24.

5 FARIAS. *Direito ambiental: tópicos especiais*, p. 83.

6 VIOLA. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *In: PÁDUA et al. (Org.). Ecologia e política no Brasil*, p. 68.

7 FERRAZ. Direito ecológico: perspectivas e sugestões. *Revista da Consultoria-Geral do Rio Grande do Sul*, p. 43-52.

8 MOREIRA NETO. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*, 1975.

9 CABRAL. A proteção ambiental e seus instrumentos jurídicos. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE ECOLOGIA 1*.

10 MACHADO. Apontamentos sobre a repressão legal da poluição. *Revista dos Tribunais* e MACHADO. Urbanismo e poluição: aspectos jurídicos. *Revista dos Tribunais*.

11 POMPEU. *Regime jurídico das águas públicas*.

12 CENEVIVA. Controle da poluição. *Folha de S. Paulo*, p. 25.

13 NAZO; MUKAI. Âmbito, competências e instrumentos legais e jurídicos da proteção ambiental no Brasil. *Revista Município Paulista*, p. 13-32.

14 FREITAS; TERÇAROLLI. Contravenção florestal, à caça e à pesca. *Revista dos Tribunais*, p. 340-343.

15 HORTA. *Estudos de direito constitucional*, p. 306.

16 CAPRA. *O ponto de mutação*, p. 88.

17 MILARÉ. *Direito do ambiente*, p. 120.

18 BENJAMIN. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *In:*

CANOTILHO; LEITE (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*, p. 89.

¹⁹ MARCHESAN, *op. cit.*, p. 11.

²⁰ MIRANDA. *Manual de direito constitucional*.

²¹ SANTOS. *A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção*.

²² MARCHESAN, *op. cit.*, p. 8-9, 14-15.

²³ HÄBERLE. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540-1. Data do julgamento: 1º set. 2005. Rel. Ministro Celso de Mello.

²⁵ ARAGÃO. Direito constitucional do ambiente da União Européia. *In: CANOTILHO; LEITE (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro*, p. 11-55.

²⁶ BENJAMIN. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *In: CANOTILHO; LEITE (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro*, p. 57-130.

²⁷ SILVA. *Direito ambiental constitucional*, p. 35.

²⁸ De modo similar aos comentados artigos da Constituição paraibana, a atual Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1989, preceitua no art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: "Art. 84. Ficam tombados para o fim de conservação e declarados monumentos naturais os picos do Itabirito ou do Itabira, do Ibituruna e do Itambé e as serras do Caraça, da Piedade, de Ibitipoca, do Cabral e, no planalto de Poços de Caldas, a de São Domingos. §1º O Estado providenciará, no prazo de trezentos e sessenta dias contados da promulgação de sua Constituição, a demarcação das unidades de conservação de que trata este artigo e cujos limites serão definidos em lei. §2º O disposto neste artigo se aplica à bacia hidrográfica do rio Jequitinhonha e aos complexos hidrotermais e hoteleiros do Barreiro de Araxá e de Poços de Caldas. §3º O Estado desenvolverá programas de emergência para recuperação e manutenção das estâncias hidrominerais".

Como citar este conteúdo na versão digital:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

FARIAS, Talden; ALVARENGA, Luciano José. Meio ambiente e direitos fundamentais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: comentários ao acórdão na Representação nº 1.048-1/PB. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 71, set./out. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97594>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

Como citar este conteúdo na versão impressa:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

FARIAS, Talden; ALVARENGA, Luciano José. Meio ambiente e direitos fundamentais na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: comentários ao acórdão na Representação nº 1.048-1/PB. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 71, p. 100-108, set./out. 2013.