

## O PODER JUDICIÁRIO E SEU ROL NA PROTEÇÃO AMBIENTAL: análise da ADI nº 4717/DF no Supremo Tribunal Federal

THE JUDICIARY AND ITS ROLE IN ENVIRONMENTAL PROTECTION: analysis of ADI No. 4717/DF in the Federal Supreme Court

Tamara Almeida Flores<sup>1</sup>  
Walber Palheta de Mattos<sup>2</sup>  
Hélio Luiz Fonseca Moreira<sup>3</sup>  
Maria do Socorro Almeida Flores<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: tamarafloresadv@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: mattos.advogados@gmail.com

<sup>3</sup> Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: helfm@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: floresmsa@gmail.com

**RESUMO:** A pesquisa observa a atuação do Poder Judiciário no Brasil como protagonista da proteção ambiental e analisa o trâmite processual e o julgamento da ADI nº 4717/DF, proposta para impugnar lei que autorizou alterar limites e suprimir áreas de unidades de conservação na Amazônia. Foi utilizado o método dialético para contrapor os argumentos e analisar o procedimento adotado no julgamento da ação e seus reflexos na proteção ao meio ambiente. Concluiu-se que há espaço para atuação do judiciário como implementador da proteção ambiental, porém o decurso de tempo impediu que a decisão produzisse os efeitos jurídicos esperados na escala local.

**Palavras-chave:** Jurisprudência Ambiental. Princípio da Duração Razoável do Processo. Eficácia Jurídica Ambiental. Direito Fundamental. Amazônia.

**ABSTRACT:** This research highlights the judiciary's performance in Brazilian Supreme Court as a protagonist of environmental protection and analyze the proceeding and the final judgement of ADI nº 4717/DF, which challenge the law that authorized alteration of boundaries and suppression of areas inside Amazon conservational units. We applied dialectical method to contrast the judicial arguments inside ADI nº 4717/DF to analyze the judicial process and its effects on environmental protection. There is possibility for the judiciary to function as an implementer of environmental protection, but the lapse of time prevented the decision from producing the expected legal effects at local scale.

**Keywords:** Environmental precedents. Principle of reasonable length of court proceedings. Environmental law effectiveness. Fundamental right. Amazon.

**Sumário:** Introdução – 1 O meio ambiente como direito fundamental – 2 Defesa da constituição e controle de constitucionalidade – 3 A ação direta de inconstitucionalidade nº 4717/DF – 4 Particularidades das decisões judiciais em matéria ambiental – Considerações – Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente estudo analisou o trâmite processual e o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4717/DF que buscava impugnar a Medida Provisória nº 558/2012, convertida na Lei nº 12.678/2012. O diploma em questionamento tinha como objetivo promover alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, além de dar outras providências.

Com a conversão em lei foi acrescentada a alteração no limite do Parque Nacional do Tapajós, espaços territoriais especialmente protegidos como Unidades de Conservação. Isto para viabilizar o licenciamento ambiental de cinco usinas hidrelétricas localizadas na Bacia do Rio Tapajós, no Bioma Amazônia.

Os espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil englobam as áreas protegidas que “significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”, cuja definição foi estabelecida pela Convenção sobre a Diversidade Biológica (BRASIL, DECRETO FEDERAL nº 2.519/1998). Estas por sua vez abrangem as UC, as terras indígenas e os territórios quilombolas.

A determinação constitucional para o Poder Público definir e instituir os espaços especialmente protegidos propõe delimitar ambientes naturais para manutenção com fins de permitir o conhecimento deles por meio da pesquisa, ou ainda, permitir o uso controlado dos recursos naturais com, ou sem, a presença humana, tema que remete ao entendimento sobre preservação e conservação, já consolidados cientificamente com significados distintos e não devem ser usados como sinônimos<sup>1</sup>.

A legislação brasileira ao regular o regime de uso dos diversos espaços especialmente protegido adota a doutrina científica estabelecendo que proteção integral é preservação e uso sustentável é conservação. Essa teoria, quando discorre sobre o tema dos espaços especialmente protegidos e argumenta que o legislador constituinte não hierarquizou os conceitos de conservação e preservação, senão que considerou ambos como modalidades de proteção da natureza, sendo a preservação uma espécie de garantia integral da biota, enquanto que a conservação, mais flexível, seria uma modalidade de proteção especial da natureza, que se contenta em impor certos requisitos à exploração sustentável dos recursos naturais (BENJAMIN, 2001).

---

<sup>1</sup> Sobre a diferença de sentido das expressões preservação ou preservacionismo e conservação ou conservacionismo, explica McCormick. "Na virada do século (XIX para XX) o ambientalismo americano se dividiu em dois campos: os preservacionistas e os conservacionistas. Os primeiros buscavam preservar as áreas virgens de qualquer uso que não fosse recreativo ou educacional, e os últimos explorar os recursos naturais do continente, mas de modo racional e sustentável" (McCORMICK, 1992, p. 30).

Tais premissas podem ser observadas nos conceitos estabelecidos pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) que trouxe em suas definições os conceitos de Conservação da Natureza e de Preservação, como:

Art. 2º [...]

II - Conservação da Natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

[...]

V - Preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção em longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (BRASIL, LEI nº 9.985/2000, Art. 2º, incisos II e V).

Embora as unidades de conservação já tivessem sido previstas no Decreto Federal nº 99.274, de 06 de junho de 1990, que regulamentou a criação de Estações Ecológicas e Área de Proteção Ambiental, até o advento do SNUC, ainda pairava uma tendência de se usar o conceito de espaços territoriais especialmente protegidos com o mesmo sentido de unidades de conservação. O que com a edição do SNUC ficou esclarecido que estas áreas são uma espécie de espaços territoriais protegidos, sendo definido por lei como um determinado espaço territorial e seus recursos ambientais, dentre outros requisitos (BRASIL, LEI nº 9.985/2000).

Na mesma esteira de pensamento, não se deve permitir o uso da expressão unidades de conservação com a ideia de espaços ambientais protegidos, pois estes são "à totalidade das áreas, públicas ou privadas, sujeitas a regimes especiais de proteção, ou seja, sobre as quais incidam limitações objetivando a proteção, integral ou parcial, de seus atributos naturais" (LEUZINGER, 2002, p. 93), aqui se incluem, por exemplo, as Reservas Legais, as Áreas de Preservação Permanentes, dentre outras.

Ressalta-se que o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas<sup>2</sup>, propõe que as áreas protegidas envolvem as unidades de conservação definidas em lei e integrantes do SNUC e os territórios de ocupação tradicionais definidos como as Terras Indígenas e os Territórios dos Remanescentes de Quilombos. Dessa forma, entende-se que Áreas Protegidas e Espaços Ambientais são classes de Espaços Territoriais Protegidos, e estas classes contêm espécies, que podem se dividir em grupos e estes se subdividem em categorias (FLORES, 2013).

No contexto regional após a edição da lei do SNUC houve um grande incentivo para a criação de área protegidas por meio do Programa Áreas Protegidas na Amazônia (ARPA), instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente<sup>3</sup>. Este programa teve em 2002 “por finalidade expandir e consolidar a totalidade de áreas protegidas no bioma Amazônia, de modo a assegurar a conservação da biodiversidade na região e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável de forma descentralizada e participativa”. Atualmente seus objetivos são:

Art. 1º [...]

I - apoiar a criação e a consolidação de unidades de conservação federais e estaduais de proteção integral e de uso sustentável na região amazônica que integram o Programa;

II - auxiliar a manutenção das unidades de conservação federais e estaduais de proteção integral e de uso sustentável na região amazônica que integram o Programa, conforme seus manuais e normas;

III - propor mecanismos que garantam a sustentação financeira das unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em longo prazo; e

IV - promover a conservação da biodiversidade na região e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável de forma descentralizada e participativa (BRASIL, DECRETO nº 8.505/2015, art. 1º, INCISOS I, II, III e IV).

O governo brasileiro ao ampliar o percentual de áreas protegidas busca alcançar o objetivo de assegurar a prestação dos serviços ambientais e ecossistêmicos das florestas e garantir o direito fundamental da qualidade ambiental

---

<sup>2</sup> O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído em 2006, com a publicação do Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006, em cumprimento por parte do governo brasileiro do compromisso previsto na Convenção da Diversidade Biológica, assinada em 1992.

<sup>3</sup> O Programa ARPA, do Governo Federal, foi instituído em 2002 pelo Decreto nº 4.326, revogado em 2015, pelo Decreto nº 8.505, recentemente alterado pelo Decreto nº 10.140, de 28 de novembro de 2019.

equilibrada, preservando e defendendo para presentes e futuras gerações, conforme previsto pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988. Garantir o direito assegurado constitucionalmente é responsabilidade da coletividade e do Poder Público, no qual o Poder Judiciário está inserido como protagonista nas ações de proteção ambiental.

Esta análise considera que o judiciário possui mecanismos que permitem suspender os efeitos de normas questionadas até o julgamento final por sua inconstitucionalidade ou não. O ato de suspender os efeitos jurídicos de uma norma permite evitar a concretização de alterações do meio ambiente, amparado no que orientam os princípios da precaução e da prevenção, que regem a ordem ambiental.

Nesse contexto é necessário observar o rol do poder judiciário, em especial quanto às decisões proferidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), que buscam alcançar a proteção de direitos fundamentais como o meio ambiente. Esta proteção requer certa atenção quanto ao tempo para a produção dos efeitos jurídicos da decisão, pois a alteração ao ambiente, efetuada no decurso em que se aguarda a deliberação torna-se irreversível, como no caso em tela, tornando os efeitos da decisão ineficaz para os fins a que se propõe.

Para alcançar os objetivos propostos o presente estudo realizou a análise dos argumentos utilizados para embasar o julgamento da ADI nº 4717/DF, além de análise dos autos e sua movimentação ao longo do tempo, disponível no site do STF. Foi utilizado o método dialético ao contrapor os argumentos utilizados na jurisprudência e na teoria para alcançar reflexões sobre o procedimento adotado no julgamento da ADI em questão e seus reflexos na proteção ao meio ambiente.

## **1 O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

O direito fundamental ao meio ambiente foi reconhecido e universalizado no plano internacional pela Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, assinada em 1972, Estocolmo, Suécia. Os 26 princípios têm a mesma relevância para os estados signatários, que teve a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em Paris, em 1948, servindo de paradigma e referencial ético para toda a

comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental de todos (SOARES, 1999).

Esse marco justifica que a proteção do meio ambiente não é matéria reservada ao domínio exclusivo da legislação doméstica dos Estados, mas dever de toda a comunidade internacional. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus aspectos relativos à vida humana, tem por finalidade tutelar o meio ambiente em decorrência do direito à sadia qualidade de vida, em todos os seus desdobramentos, sendo considerada uma das vertentes dos direitos fundamentais da pessoa humana (SILVA, 2019).

Contudo é necessário considerar que o meio ambiente como um direito faz parte da chamada terceira geração ou dimensão dos direitos humanos, que defende o valor da solidariedade, da supraindividualidade e da indivisibilidade do bem protegido que está na esfera dos interesses coletivos, considerando que desta ordem de direitos, “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído” (BOBBIO, 1992, p. 06).

Por ter materializado os ideais comuns da sociedade internacional no que toca à proteção internacional do meio ambiente, a Declaração de Estocolmo, de 1972, abriu espaço para que esse tema, antes afetos ao domínio exclusivo e absoluto dos Estados, pudesse passar a ser tratados dentro de uma perspectiva global, notadamente ligada à proteção internacional dos direitos humanos. A afirmação de que o direito ao meio ambiente possui *status* de direito humano decorre do Princípio 1, da Declaração de Estocolmo de 1972, segundo o qual

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações. A tal respeito, as políticas de promover e perpetuar o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e suas outras formas, e a dominação estrangeira, ficam condenadas e devem ser eliminadas (SILVA, 2019, p. 62).

Para compreender o meio ambiente como um direito fundamental faz-se necessário um entendimento sobre o que são esses direitos e em se distinguem dos direitos humanos. Aqui de acordo com os ensinamentos de Bonavides (2007)

as expressões direitos fundamentais e direitos humanos são ainda muito confundidas na literatura jurídica, mas não podem ser usadas como sinônimos pois têm diferenças em seus planos de concepção e de suas escalas, os direitos humanos são concebidos cenário das convenções internacionais e atendem a universalidade, já os direitos fundamentais no âmbito das constituições nacionais e produzem efeitos internamente.

Os direitos fundamentais são normas-princípio presentes em textos constitucionais consolidadas no controle de constitucionalidade, já os direitos humanos são normas-convencionadas em tratados internacionais com a segurança e garantia no controle de convencionalidade. Então, pode-se entender que os direitos fundamentais são normas, de direitos humanos, positivadas constitucionalmente e portadoras de exigibilidade, ou seja, são direitos de todos que devem ser garantidos e assegurados pelo Estado.

O texto da atual Constituição Brasileira<sup>4</sup> consagra a vida como direito fundamental e assegura que todos têm direito a um meio ambiente equilibrado, sendo este essencial à sadia qualidade de vida, vincula o direito a vida do ser humano à qualidade do ambiente, que compreende as demais formas de vida existentes no plano da natureza, conforme asseguram as referências constitucionais implícitas e explícitas sobre o meio ambiente.

O capítulo do Meio Ambiente no texto constitucional brasileiro, em seu enunciado institui o direito ao meio ambiente como norma matriz para o direito ambiental, expressamente mostra-o como direito fundamental com sua cláusula de exigibilidade constituída no parágrafo 1º, quando o constituinte disserta sobre os instrumentos para a efetivação desse direito, como:

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: [...] (BRASIL, CRFB, 1988).

---

<sup>4</sup> Aqui a referência estabelecida é do conteúdo do artigo 5º combinado com o enunciado do *caput* do artigo 225, Constituição Federal de 1988.

A teoria jurídica defende que o meio ambiente pode ser definido como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (SILVA, 2019, p. 20). Entretanto a definição legal, no ordenamento jurídico nacional, foi estabelecida pela Lei nº 6.938/1981 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” e para complementar o entendimento sobre o novo conceito o legislador define o que são recursos ambientais como “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (BRASIL, LEI nº 6.938/1981).

O ordenamento jurídico brasileiro trata o direito ao meio ambiente como matéria constitucional, atribuindo-lhe *status* de direito fundamental ao vincular explicitamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à sadia qualidade de vida, desdobramento da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, Prado (2019) preleciona que essa relação estabelecida entre os direitos fundamentais e o bem jurídico ambiental encontra-se na categoria de norma de caráter teleológico, impondo uma orientação a todo o ordenamento infraconstitucional.

Ademais, de acordo com o texto constitucional fica evidente o “reconhecimento do *direito-dever* ao meio ambiente ecologicamente harmonioso, a obrigação dos poderes públicos e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo” (PRADO, 2019, p. 60). Sarlet e Fensterseifer (2019) acrescentam ainda que quando a proteção ambiental recebe o *status* constitucional de direito fundamental e o direito a desfrutar da qualidade ambiental passa a integrar o pleno desenvolvimento da pessoa humana, qualquer obstáculo à concretização deste direito deve, obrigatoriamente, ser afastado pelo Estado por qualquer de suas faces, legislativa, executiva ou judicial, independente da origem, particular ou pública, do ato ou omissão.

Tem-se assim que o meio ambiente como um direito fundamental positivado na CRFB/1988 possui cláusulas de exigibilidade que garantam e assegurem sua defesa e proteção pelo Estado, que faz mediante o exercício e ação de seus poderes, o executivo com o rol de implementar as políticas públicas que visem o controle da qualidade ambiental, o legislativo em seu papel de traduzir as

demandas sociais em produção de normas que respondam e atendam a proteção da vida em todas as suas formas e o judiciário com seu rol basilar de defender e proteger do maior bem jurídico que é a vida. E a vida depende do equilíbrio do meio ambiente. Dentre as diversas ações do judiciário está o de exercer o controle de constitucionalidade, matéria que se discute a seguir.

## **2 DEFESA DA CONSTITUIÇÃO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

As constituições em geral, caracterizam-se por lei fundamental, que tem o propósito de estabelecer conteúdos, direções e fronteiras da ordem jurídica a qual se destinam. As normas constitucionais são de caráter público e objetivam ordenar e organizar a dinâmica da sociedade de um estado nacional, ou seja, constituem o acordo social em que pactuantes se organizam a partir dos preceitos estabelecidos com base em princípios, no caso do Brasil, em um texto escrito. Ao longo de sua história a sociedade brasileira registra sete constituições, desde 1824 até 1988.

A necessidade de controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público decorre do reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua força vinculante em relação aos Poderes, ou seja, “do fato de a Constituição apresentar-se como a base indispensável das demais normas jurídicas” (MENDES e BRANCO, 2018, p. 1760). Bernardes (2004) acrescenta como pressuposto a ideia da limitação dos poderes estatais, ponto essencial do constitucionalismo.

No sistema brasileiro, admite-se o controle judicial preventivo, nos casos de mandado de segurança impetrado por parlamentar com objetivo de impedir a tramitação de projeto de emenda constitucional lesiva às cláusulas pétreas (CRFB, 1988, art. 60, §4º). Em regra, porém, o modelo judicial é de feição repressiva. Somente se admite, em princípio, a instauração do processo de controle após a promulgação da lei ou mesmo de sua entrada em vigor. Na ADI, exige-se que tenha havido pelo menos promulgação da lei (MENDES; BRANCO, 2018, p. 1729).

O controle abstrato de constitucionalidade estabeleceu-se definitivamente no ordenamento jurídico pátrio a partir da CRFB/1988, que criou a ADI de lei ou ato normativo estadual ou federal, no artigo 102, inciso I, alínea a c/c o artigo 103, como meio de manter, guardar e exercer a estabilidade das normas constitucionais.

### 3 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4717/DF

A ADI nº 4717/DF foi autuada no STF em 10/ de fevereiro de 2012 e distribuída à Relatoria da Ministra Cármen Lúcia. O despacho requerendo informações à Presidência da República foi publicado no dia 07 de março de 2012. Após o recebimento das informações em 19 de março de 2012 e pedido de aditamento da inicial em razão da conversão da Medida Provisória nº 558, na Lei nº 12.678, em 27 de agosto de 2012, o processo foi concluso à Relatora em 30 de agosto de 2012.

Em 01 de julho de 2015 foi publicado despacho admitindo o ingresso na ação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e da Terra de Direitos como *amici curie* e deferindo o aditamento da petição inicial. Ademais, a relatora decidiu que “em cumprimento ao princípio da celeridade processual, juridicamente recomendável submeter-se este processo ao julgamento de mérito”. Após manifestações das partes, a ação foi conclusa à relatora em 06 de setembro de 2016, e incluída em pauta de julgamento do Plenário em 13 de setembro de 2016. O processo foi apresentado em mesa para julgamento em 16 de agosto de 2017.

Após a apresentação do relatório, sustentações orais das partes e voto da relatora Ministra Carmen Lúcia, o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos. O julgamento teve continuidade em 05 de abril de 2018, momento em que o Tribunal Pleno, por unanimidade e nos termos do voto da relatora, conheceu em parte da ação, e na parte conhecida, julgou procedente o pedido para, sem pronunciamento de nulidade, declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 558/2012, convertida na Lei nº 12.678/2012. O acórdão foi publicado no Diário da Justiça eletrônico, em 15 de fevereiro de 2019. Foram opostos embargos de declaração e em Sessão Virtual do Tribunal Pleno em 13 de setembro de 2019, o tribunal, por maioria, não conheceu dos embargos, nos termos do voto da relatora. A certidão de trânsito em julgado foi publicada em 10 de outubro de 2019.

A ADI aqui analisada foi proposta pelo Ministério Público Federal, com pedido de medida cautelar, em face da Medida Provisória nº 558/2012, com fulcro na ofensa ao princípio da reserva legal, art. 225, §1º, III, da CRFB/1988<sup>5</sup>, posto que

---

<sup>5</sup> O artigo 225, §1º, inciso III, da CRFB/1988, determina que o poder público deve definir “em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente

a Constituição condiciona a alteração de espaços territorialmente protegidos à via legal. Ademais foi arguida ofensa aos requisitos essenciais da medida provisória, art. 62, *caput*, da CRFB/1988, e ao princípio da razoabilidade, que possui respaldo na cláusula do devido processo legal, art. 5º, LIV, da norma constitucional, considerando que a matéria versada no referido diploma não padecia de urgência, pois a instalação dos empreendimentos hidrelétricos utilizados como justificativa para alterar limites e desafetar áreas em unidades de conservação ainda estavam na fase de realização de estudos ambientais no processo de licenciamento ambiental, carecendo portanto, da cautela necessária e desconsiderando os procedimentos legais necessários.

A Medida Provisória nº 558/2012, que dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, além de dar outras providências. Posteriormente, a Medida Provisória foi convertida na Lei nº 12.678/2012, acrescentando-se ao dispositivo acima a alteração nos limites do Parque Nacional do Tapajós e normas relativas às operações de crédito.

A Advocacia Geral da União argumentou que a conversão da Medida Provisória em Lei ensejaria a perda do objeto da ação. Entretanto, a jurisprudência no STF é pacífica no sentido de admitir o exame dos pressupostos constitucionais da Medida Provisória mesmo após sua conversão em Lei, sob a justificativa de que a referida conversão não convalida os vícios formais existentes na medida provisória questionada. Ademais, o caso em tela requer especial atenção considerando a matéria objeto da norma (BRASIL, STF, 2017).

Em julgamento pretérito, ADI nº 1516, o STF reconheceu a possibilidade de utilizar o instituto da Medida Provisória para ampliar a proteção ambiental, entendendo que a expressão constitucional na forma da lei não possuía significado estrito, de modo que poderia ser utilizada a Medida Provisória para alcançar tal finalidade. No entanto, no julgado aqui analisado, o STF argumenta que esse entendimento não se aplica às normas que visam diminuir a proteção ao meio

---

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”

ambiente, principalmente tratando-se de redução ou supressão de unidades de conservação, porque as consequências são potencialmente danosas ao ecossistema protegido (BRASIL, STF, 2019).

Assim, a partir desse precedente, vê-se que o melhor modo de entendimento da letra do art. 225, §1º, inciso III da CRFB/1988 é de que alterações ou supressões de espaços territoriais especialmente protegidos devem ser feitas por meio de lei, que inclui amplamente o debate parlamentar e a participação da sociedade, por meio da sociedade civil organizada que atuem na proteção do meio ambiente, observando a finalidade constitucional de assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **4 PARTICULARIDADES DAS DECISÕES JUDICIAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL**

A Medida Provisória, convertida em Lei, impugnada na ação aqui analisada alterou os limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos, Mapinguari e do Tapajós, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori, além da área de proteção ambiental do Tapajós, para viabilizar a construção de cinco hidrelétricas.

À época do julgamento, em agosto de 2017, duas dessas hidrelétricas estavam prontas e em funcionamento, uma estava em fase final de expansão da terra, uma em fase de construção e a última ainda sem a devida licença ambiental, situações que já haviam reduzido significativamente o território das unidades de conservação em questão. Nesse cenário, fica explícita que a demora do Poder Judiciário em exercer o controle de atos do executivo produz danos muitas vezes irreparáveis, tornando o próprio processo judicial um evento nocivo ao meio ambiente.

Nesse contexto, importa ressaltar que embora a referida ADI tenha sido julgada procedente, portanto, tanto a Medida Provisória nº 558/2012 quanto a Lei nº 12.678/2012 tenham sido declaradas inconstitucionais, estas não foram declaradas nulas, pois já havia exaurido sua eficácia com a efetiva execução dos empreendimentos hidrelétricos e o irreversível alagamento das áreas desafetadas, ou seja, impossível alcançar o *status quo ante* com a declaração de nulidade da norma.

O resultado do julgamento da ADI em análise importa não apenas desdobramentos quanto à eficácia da decisão judicial em material ambiental, mas evidencia a violação ao princípio constitucional da razoável duração do processo, alicerçado no artigo 5º, inciso LXXVIII, da CRFB/1988, que constitui premissa inafastável do Estado Democrático de Direito, pois, como afirmam Gomes e Ferreira (2017), trata-se de um direito fundamental de eficácia plena indispensável ao desenvolvimento da dimensão jurídico-política da sustentabilidade. Os autores acrescentam ainda que em se tratando de tramitação de processos em matéria ambiental

[...] uma resposta jurídica adequada será aquela capaz de evitar a degradação ambiental antes mesmo que ela possa vir a causar danos irreversíveis ao meio ambiente e, para tanto, o processo precisa ser eficaz e o procedimento célere, sob pena de não resguardar o bem da vida depreciado (GOMES e FERREIRA, 2017, p. 103).

A razoabilidade da duração processual permite que a tutela jurisdicional ocorra em tempo hábil a produzir seus efeitos, sem que com isso sejam sacrificadas outras garantias essenciais à plena concretização do Estado Democrático de Direito, como a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal. De modo que interessa combater as dilações processuais impróprias, especialmente àquelas relacionadas à ineficiência dentro do próprio poder judiciário, isto porque “a prestação jurisdicional deve se dar em tempo razoável e o descumprimento desta garantia constitui violação aos direitos humanos, absorvidos pelo ordenamento pátrio e transmutados em direitos fundamentais” (SILVA e MAIA, 2020, p. 270).

As autoras destacam ainda que a marcha processual é cadenciada por prazos, previstos ou não em lei, que devem ser administrados pelos magistrados no sentido de assegurar tanto as garantias supracitadas como a razoabilidade de tempo para a solução da demanda, sem comprometer a qualidade da decisão, que além de válida, deve ser eficaz.

De acordo com Sarlet e Fensterseifer (2019), os deveres de proteção ambiental explícitos na CRFB/1988 vinculam a atuação dos poderes públicos voltadas à tutela do ambiente, de modo que não há espaço para que o Estado não

atue ou atue de forma insuficiente na proteção do meio ambiente, sob pena da conduta (ou omissão) estatal resultar em prática inconstitucional.

Silva e Maia (2020) aventam a possibilidade de responsabilização do Estado pela demora excessiva em processos judiciais, sob o argumento de que no momento da prestação da tutela jurisdicional, os magistrados enquadram-se à definição de agente público, sendo possível que sobre seus atos ou omissões incida a responsabilidade objetiva do Estado prevista no artigo 37, §6º da CRFB/1988, destacando que

[...] A responsabilidade pela violação da razoável duração do processo envolve negligência no exercício da atividade judicial, desídia de serventuários, denegação de justiça pelo magistrado, falhas estruturais do poder judiciário. Estes aspectos referem-se, antes de qualquer coisa à falha na prestação de um serviço público de monopólio primordial do Estado, que é a prestação jurisdicional, de maneira que o desrespeito à garantia a um processo sem dilações indevidas enquadra-se ao previsto no art. 37, §6º, da Constituição Federal, devendo o Estado indenizar aqueles que são vítimas de danos causados por agentes públicos (SILVA e MAIA, 2020, p. 283).

No caso em análise denota-se uma demora injustificada na prestação jurisdicional, considerando o lapso temporal em que os autos ficaram conclusos após todas as manifestações das partes, com pedido de medida cautelar pendente, em 30 de agosto de 2012, despacho que não decidiu sobre a medida cautelar em 01 de julho de 2015, nova conclusão à relatoria em 06 de setembro de 2016, primeiro julgamento pelo Tribunal Pleno em 16 de agosto de 2017 com pedido de vista e término do julgamento em 05 de abril de 2018. A evidente demora excessiva na prestação jurisdicional relatada neste caso provocou danos irreversíveis ao meio ambiente, reconhecidos pela própria relatora do processo, a Ministra Carmen Lúcia, quando afirma que

Qualquer decisão, aqui, pela improcedência ou pela procedência, não descaracterizará o que já está feito desde a edição da medida provisória, porque onde estão as usinas de Jirau, a usina de Santo Antônio e a usina Tabajara será irreversível mesmo. No que se refere a áreas que ainda não são irreversíveis, poderá, ainda assim, dar continuidade. Isso não significa que, se chegarmos à conclusão sobre a inconstitucionalidade quer formal, quer material, não se dará consequência, porque a não declaração de nulidade decorrerá

de uma impossibilidade fática. Mas nem por isso deixará de se demarcar o papel do Supremo Tribunal Federal no controle da constitucionalidade até mesmo para o futuro (BRASIL, STF, 2018).

Segundo Mendes e Branco (2018), a utilização da ação direta para controle abstrato de inconstitucionalidades normativas permite ampla legitimação, presteza e celeridade processual “dotado inclusive de possibilidade de suspender imediatamente a eficácia do ato normativo questionado, mediante pedido cautelar” (MENDES e BRANCO, 2018, p. 1952). Isto porque, a Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre as ADI estabelece prazos razoáveis para assegurar a ampla defesa e o contraditório, além de estabelecer um procedimento sumário diante da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica (artigos 8º e 12 da referida lei). Tal procedimento “permite que o Tribunal delibere, de forma igualmente definitiva sobre a legitimidade de medidas provisórias antes mesmo que se convertam em lei” (MENDES e BRANCO, 2018, p. 1991).

Em se tratando de medidas cautelares os mesmos autores explicam que se tratando de ADI, a Lei nº 9868/1999 ressalva a possibilidade de prescindir do colegiado e de ouvir o órgão ou autoridade que proferiu o ato questionado quando o relator estiver diante de excepcional urgência (MENDES e BRANCO, 2018, p. 1992 e 2178).

Nesse contexto, e considerando a relevância da tutela jurídica do meio ambiente para a concretização do Estado Democrático de Direito, fundamentado na dignidade da pessoa humana, e havendo pedido de medida cautelar de suspensão da eficácia da medida provisória questionada, o STF, como membro do Poder Judiciário e prestador de serviço público não poderia omitir-se de deliberar sobre o pedido em tempo hábil para que a decisão judicial possuísse eficácia plena, resguardando assim a proteção ao meio ambiente por meio do princípio da precaução.

A patente falta de atuação do poder judiciário no caso em questão teve como consequência um dano ambiental irreversível em decorrência da instalação das usinas hidrelétricas na Bacia do Rio Tapajós, dentro do Bioma Amazônia. Entretanto, questiona-se se tal conduta partindo do Poder Público enquadra-se no artigo 225, §3º da CRFB/1988, segundo o qual “as condutas e atividades

consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. Qual o limite de responsabilidade decorrente do dano ambiental quando decorrentes da falta de prestação jurisdicional do Poder Judiciário?

## CONSIDERAÇÕES

Este artigo buscou observar a atuação do Poder Judiciário no Brasil como protagonista da proteção ambiental. Analisando o trâmite processual e o julgamento da ADI nº 4717/DF, que foi proposta com fim de impugnar a Lei Federal nº 12.678/2012, que autorizou alterar os limites e subtrair áreas de unidades de conservação na Amazônia, para viabilizar o licenciamento ambiental de hidroelétricas na Bacia do Rio Tapajós. Neste contexto o judiciário, como órgão integrante do governo, possui em suas funções o exercício do dever de defender e preservar o meio ambiente equilibrado para às presente e futuras gerações.

O objetivo central foi analisar a relação entre as funções institucionais do judiciário no espaço deliberativo de sua atuação presente nos pressupostos constitucionais e a proteção do meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, que está diretamente vinculada a eficácia da decisão judicial em matéria ambiental.

Usou-se nas análises método dialético ao contrapor os argumentos utilizados na jurisprudência e na teoria jurídica para alcançar uma reflexão sobre o procedimento adotado no julgamento da ADI em questão e seus reflexos na proteção ao meio ambiente, o que de forma satisfatória permitiu a realização da análise necessária para o caso proposto.

A guisa de conclusão observou-se que há espaço para atuação do judiciário como implementador da proteção ambiental, porém a demora injustificada no tramite processual impediu que a decisão produzisse os efeitos jurídicos esperados. Na escala local a demora da decisão não protegeu ecossistemas no bioma amazônico, pois as alterações amparadas nas autorizações precárias permitiram a degradação de forma irreversível no tempo em que se esperou a decisão judicial.

Neste sentido muito embora a decisão judicial possua os pressupostos da existência e da validade carece de eficácia jurídica, uma vez que a decisão não produziu efeitos no mundo real, pois não evitou o dano ambiental que era o objeto do pedido de impugnação da norma legal. Portanto, fica claro que não depende de estruturas formais para o exercício da proteção ambiental e sim de ação do judiciário a tempo de impedir que fatos irreversíveis aconteçam.

## REFERÊNCIAS

BENJAMIN, A. H. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, A. H. (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BERNARDES, J. T. **Controle abstrato de constitucionalidade: elementos materiais e princípios processuais**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 21ª Edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL, **Decreto nº 99.274**, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/D99274compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D99274compilado.htm). Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL, **Decreto nº 4.326**, de 8 de agosto de 2002. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, e dá outras providências (Revogado). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4326.htm). Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Publicada no Diário oficial da União (DOU) de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto Federal Nº 2.519**, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada pelo Governo brasileiro em 5

de junho de 1992. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto Federal Nº 8.505**, de 20 de agosto de 2015. Dispõe sobre o Programa de Áreas protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8505.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8505.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto Federal Nº 5.758**, de 13 de junho de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.678**, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12678.htm). Acesso em: 13 nov. 2020

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, seus mecanismos de formulação e aplicação. Publicada no Diário oficial da União (DOU) de 02 de setembro de 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938compilada.htm). Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 30 Jul. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 558**, de 5 de janeiro de 2012. Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/mpv/558.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/mpv/558.htm). Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL, **Decreto nº 10.140**, de 28 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10140&ano=2019&ato=98fETRq1keZpWT9ac>. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4717/DF**. [...] Medida Provisória n. 558/2012. Conversão na Lei n. 12.678/2012. [...] Possibilidade de exame dos requisitos constitucionais para o exercício da competência extraordinária normativa do chefe do executivo. Ausência dos pressupostos de relevância e urgência. Alteração da área de unidades de conservação por medida provisória. Impossibilidade. Configurada ofensa ao

princípio da proibição de retrocesso socioambiental. [...] Relatora Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 2018. Disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743>. Acesso em: 23 jun. 2019.

FLORES, M. do S. A. **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira como instrumento de gestão ambiental: a situação do município de Oriximiná, estado do Pará**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

GOMES, M. F; FERREIRA, L. J. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito, UNISC**, v. 2, n. 52, maio/set. 2017, p. 93-111. Disponível em:  
<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8864>. Acesso em: 06 ago. 2020.

LEUZINGER, M. D. **Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. 152 p.

McCORMICK, J. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Tradução: Marco Antônio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relumé-Dumará, 1992.

MENDES, G. F; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 13ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva Educação – Série IDP, 2018.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2018.

PRADO, L. R. **Direito penal do ambiente: crimes ambientais (Lei 9.605/1998)**. 7ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SARLET, I. W; FENSTERSEIFER, T. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. In: ROCHA, Mariângela Guerreiro Milhoranza da; BÜHRING, Marcia Andrea (org.). **Temas Polêmicos de Direito Ambiental**. Recurso eletrônico. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. Disponível em: <<http://www.editorafi.org>>. Acesso em: 06 ago. 2020.

SILVA, A. da S; MAIA, M. M. M. A razoável duração do processo e a responsabilização do Estado pela duração excessiva do processo. **Revista Direito e Paz**, ano XIII, 1º semestre 2020, nº 42, p. 269-289.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11ª Edição, atualizada. São Paulo: Malheiros, 2019.

SOARES, G. F. S. “Direitos humanos e meio ambiente”, In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (organizadores). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: EDUSP, 1999.