



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO N.º \_\_\_\_\_, DE 2009  
(Do Sr. Roberto Rocha e outros)**

Dá nova redação ao *caput* art. 5º da Constituição Federal, para incluir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O *caput* art. 5º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos seguintes.

.....”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



## JUSTIFICAÇÃO

Como afirmado pela doutrina, “[o] catálogo dos direitos fundamentais vem-se avolumando, conforme exigências específicas de cada momento histórico”<sup>1</sup>. A percepção de algum direito enquanto fundamental passa a emprestar a certos bens uma necessidade de proteção maior pelo ordenamento jurídico. Alcançado o *status* material de direito fundamental, esse mesmo valor passa a integrar paulatinamente as declarações de direito nas normas constitucionais e nas normas universais, tornando-os também um direito fundamental formal. É certo que a formulação desses direitos, enquanto fundamentais, sofre ao longo da história grande influência de fatores indeterminados: a religião; os conflitos sociais; as guerras; a economia etc. Em geral, a percepção da fundamentalidade de certo direito surge a partir de casos concretos vivenciados.

É inegável, hoje, a preocupação mundial com o meio ambiente. A concepção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental vem sendo alcançada com o passar dos anos. É inegavelmente um bem de relevante valor.

Em um curto espaço de tempo, o Brasil atravessou do Estado Liberal, quando se pretendia o progresso, para o Estado Social, quando se contemplou os direitos dos trabalhadores, para o atual estágio que alguns já denominam de Estado Pós-Social, e outros de Estado Ambiental.

Apenas para compreender essa percepção, é importante destacar a evolução da formulação do direito fundamental de propriedade. Outrora absoluto, esse direito fundamental sofreu grande modificação no curso da história, sendo relativizado em atenção a sua função social. Essa evolução se deu a partir da mudança do Estado Liberal para o Estado Social, com a mitigação da livre iniciativa e da propriedade, próprias do capitalismo puro, para ceder espaço aos direitos dos trabalhadores. E no

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 270.



presente momento, o direito de propriedade também já cede espaços à necessidade de preservação ambiental.

Para o Brasil, e também para o mundo, a imperiosidade do meio ambiente estar ecologicamente equilibrado já é uma necessidade, sendo tratado como corolário do direito à vida e à saúde pública. Em nosso ordenamento esse direito, enquanto constitucionalmente relevante, surgiu pela primeira vez somente na atual Constituição da República, promulgada em 1988.

Sua positivação no texto constitucional, talvez, se fez de forma equivocada. Compreende-se claramente que esse bem tem um valor fundamental, mas não se vê contemplado no rol dos artigos 5º ou 6º, onde se lê o núcleo constitucional de imperativos de otimização, que serve de norte não apenas para o legislador constitucional, como para os próprios constituintes, que formularam todo o conteúdo da Constituição da República a partir dos princípios fundamentais expressos no Título I, do texto constitucional, onde se incluem os direitos e garantias fundamentais, sejam os individuais e os coletivos, ou os sociais.

A motivação desse fato se deve a diversos fatores. Primeiro, porque àquela época, apesar de já ser consenso a necessidade de sua proteção e preservação, essa preocupação era dividida com a necessidade do País se firmar nos cenário político e econômico externo. Tanto assim é pela implantação de um regime democrático, com a instituição de eleições diretas para presidente da República, como também de garantir o progresso do Brasil. Isso porque, apesar da continental extensão territorial, e da presença de inúmeras riquezas minerais, atravessa o País um conturbado momento em suas economias interna e externa. Eram essas as premissas maiores dos constituintes, tanto que o texto final foi apelidado como *Constituição Cidadã*, a simbolizar a nova transição para um regime democrático.

Pois bem, o meio ambiente equilibrado restou previsto apenas no artigo 225, da Constituição da República, com a seguinte redação:



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.

Vê-se que o dispositivo contempla em sua primeira parte a formulação de um princípio, e na segunda uma regra a ser observado tanto pelo Poder Público, como pela sociedade.

É provável que essa redação tenha sofrido influência da leitura do texto da Constituição da República Portuguesa, doze anos mais velha (1976), que prevê igual direito no artigo 66º:

Artigo 66.º

Ambiente e qualidade de vida

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: [...]

Entretanto, no texto constitucional português, o artigo 66º está inserido na Parte I, que versa sobre “Direitos e deveres fundamentais”<sup>2</sup>. É que a técnica redacional daquela Carta foi exatamente a proclamação dos direitos fundamentais através de normas bifrontes, contemplando logo após a norma principiológica, a regra para a sua efetivação. Mas o nosso texto constitucional não se encontra assim redigido. Separaram-se as normas principiológicas, proclamadoras dos direitos fundamentais, para o início do texto constitucional, deixando as regras para a outra parte do texto.

---

<sup>2</sup> Não apenas a Constituição da República Portuguesa, como também a Constituição Espanhola, tratam o direito ao meio ambiente de forma semelhante. Esta última, de 1978, dois anos mais nova que a portuguesa, e com possível influência da primeira, o traz inserto no Título I, sob “De los derechos y deberes fundamentales”:

Artículo 45.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.



Tendo essa percepção, e considerando o consenso de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito materialmente fundamental, compreende-se a necessidade de correção desse equívoco do texto constitucional, que se esqueceu de contemplá-lo expressamente no Título II, da Constituição da República de 1988.

É certo que a fundamentalidade desse direito já é reconhecida consensualmente<sup>3</sup>, inclusive pela jurisprudência constitucional. É possível registrar precedentes do Supremo Tribunal Federal que se referiram a tal direito como materialmente fundamental:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE [...] a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. [...] <sup>4</sup>

[...] A decisão liminar do juízo monocrático visou, ao determinar a suspensão de processos administrativos e licenças em unidade de conservação, à proteção do meio ambiente local, decisão consentânea, portanto, com o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado [art. 225, caput da Constituição] Nego seguimento à presente ação cautelar (art. 21, § 1º, do RISTF), prejudicado o exame do pedido de medida liminar.<sup>5</sup>

O ministro Gilmar Mendes, em acórdão por si lavrado no Supremo Tribunal Federal, ressalta a importância da proteção do meio ambiente, explicitando que este “ascendeu paulatinamente ao posto de valor supremo das sociedades

<sup>3</sup> Sobre a evolução histórica do meio ambiente, recomenda-se a leitura da doutrina de Rodrigo Berté (BERTÉ, Rodrigo. *Gestão ambiental no Brasil*. Curitiba: Ibpe; São Paulo: Saraiva, 2009, p. 33/44.

<sup>4</sup> STF - ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528 – Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=3540&classe=ADI-MC>> - Acesso em 28 de novembro de 2009.

<sup>5</sup> STF - AC 1978, Relator(a): Min. EROS GRAU, julgado em 24/04/2008, publicado em DJe-078 DIVULG 30/04/2008 PUBLIC 02/05/2008 – Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000058085&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 28 de novembro de 2009.



contemporâneas”, pelo que passou a “compor o rol de direitos fundamentais ditos de 3a geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito”, colocando-o ao lado “dos valores clássicos, como a vida, liberdade, integridade física, a honra e imagem, o patrimônio”<sup>6</sup>.

O caráter fundamental deste direito foi ainda proclamado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADPF nº 101, que versa sobre a importação de pneus usados, em acórdão pendente de publicação. Mas já foi disponibilizado o voto do ministro Eros Grau que registra o voto condutor da ministra Carmen Lúcia:

Parece inegável a conclusão de que, em nome da garantia do pleno emprego – dado essencial e constitucionalmente assegurado –, não está autorizado o descumprimento dos preceitos constitucionais fundamentais relativos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>7</sup>

Note-se que, no julgamento acima, a ministra Carmen Lúcia chegou a realizar juízo de ponderação entre bens constitucionais, confrontando o direito ao meio ambiente (art. 225) com o direito social de acesso ao emprego (art. 1º, IV e art. 6º). Para permitir tal ponderação, a ministra teve que se valer de construção argumentativa, aliando-o ao direito à saúde para torná-lo indiscutivelmente fundamental – hipótese única a permitir sua reclamação objetiva pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

O Superior Tribunal de Justiça vem seguindo a mesma tônica, afirmando o caráter fundamental do direito ao meio ambiente equilibrado:

O Direito Ambiental integra a terceira geração de direitos fundamentais, ao lado do direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao

<sup>6</sup> STF - RHC 88880 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 05/06/2006, publicado em DJ 09/06/2006 PP-00050 – Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000005700&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 29 de novembro de 2009.

<sup>7</sup> CARMEN LÚCIA *apud* EROS GRAU, STF, ADPF nº 101, voto proferido em 28 de junho de 2009 - Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF101ER.pdf>>. Acesso em: 28 de novembro de 2009, p. 2.



desenvolvimento, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e do direito de comunicação.<sup>8</sup>

A doutrina de Marco Túlio Reis Magalhães, em artigo específico sobre o tema, afirma a fundamentalidade do direito, mas reconhece a dificuldade, ante a complexidade, da doutrina constitucional de compreendê-lo como tal, ou apenas como bem jurídico constitucionalmente relevante:

Contudo, a fundamentalidade material do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que não configurada claramente, não diminui a sua relevância, pois permanece a relevância essencial do bem que se protege e que, ao menos em termos de fundamentalidade formal, parece estar bem assegurado.

Em verdade, o que se entende a partir dessa discussão é que tanto a fundamentalidade formal, quanto a fundamentalidade material, são dimensões conectadas de uma só fundamentalidade e, cada qual, exerce um papel imprescindível. Conformar essas dimensões à realidade concreta é que parece ser o grande desafio, independentemente da topografia constitucional em que determinado direito se encontra inserido.

Afinal de contas, caso o disposto no artigo 225 de nossa constituição federal estivesse sediado no artigo 5º de nossa constituição, será que não teríamos que efetuar o mesmo caminho aqui proposto, qual seja, identificar continuamente, caso a caso, a fundamentalidade material e formal do direito que se protege? Ou seria, de forma fácil e imediata, tal direito proclamado por todos como um direito fundamental? Caso hoje fosse promulgada nossa constituição, não estaria ele certamente no artigo 5º? Parece que a primeira opção se mostra mais coerente, inclusive pelo fato de que, como ressaltou Cristina Queiroz, ao surgimento de novos direitos, esse “filtro” da investigação de sua fundamentalidade far-se-á sempre necessário. [...] <sup>9</sup>

Seria forçoso indagar, portanto, por que emendar a Constituição da República, se o disposto no artigo 5º, §2º, do texto constitucional refere-se à cláusula de abertura a permitir outros direitos fundamentais não expressamente previstos naquele rol? A resposta pode ser encontrada na doutrina de Gilmar Ferreira Mendes:

É possível que uma emenda à Constituição acrescente dispositivos ao catálogo de direitos fundamentais sem que, na realidade, esteja criando direitos novos. A emenda pode estar apenas especificando direitos já concebidos pelo constituinte originário. O direito já existia, passando apenas a ser mais bem explicitado. Nesse caso, a cláusula pétrea já o abrangia, ainda que implicitamente. É o caso que se deu, por exemplo, com o direito à prestação jurisdicional célere somado, como inciso

<sup>8</sup> STJ - REsp 588022/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 05/04/2004 p. 217. Trecho do voto. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sSeq=455884&sReg=200301597545&sData=20040405&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=455884&sReg=200301597545&sData=20040405&formato=PDF)>. Acesso em: 29 de novembro de 2009.

<sup>9</sup> MAGALHÃES, Marco Tulio Reis. Será o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado um direito fundamental? Em busca da nota de fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, v. 3, p. 5, 2006.



LXXVIII, ao rol do art. 5º da Constituição, pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004. Esse direito já existia, como elemento necessário do direito de acesso à Justiça - que há de ser ágil para ser efetiva - e do princípio do devido processo legal, ambos assentados pelo constituinte originário.<sup>10</sup>

Além do exemplo citado na doutrina supra transcrita, tem-se também a questão da positivação do princípio da eficiência da Administração Pública, através da Emenda Constitucional nº 19/98, que já era reconhecido pela doutrina, pois implícito em nosso ordenamento. Entretanto, foi importante contemplá-lo expressamente no rol dos princípios norteadores da gestão pública, previstos no artigo 37, da Constituição da República.

A expressa afirmação pelo Parlamento, no caso pelo Poder Constituinte Derivado, se mostra necessária a impedir que o Poder Judiciário seja provocado a agir na omissão do Poder Legislativo. É da função deste último ditar as normas constitucionais, e não apenas acompanhar a construção do direito constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, transformar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado em direito fundamental formal, e não apenas material, torna incontroverso o seu *status*, a compelir que o Poder Judiciário, como um todo, e não apenas o Supremo Tribunal Federal.

Demonstrada a necessidade de positivar como formalmente fundamental o direito ao meio ambiente equilibrado, resta solucionar onde inseri-lo, topograficamente, no Título II, da Constituição da República. Busca-se perquirir se se trata de direito individual e coletivo, ou de direito social. Em outras palavras, se deve ser inserido no artigo 5º, ou no artigo 6º, da nossa Constituição da República. Na verdade, como amplamente defendido, trata-se de um direito difuso, dito de terceira geração. Entretanto, não se adéqua perfeitamente ao gênero “direitos sociais”, que remeteria a sua inserção ao artigo 6º, do texto constitucional.

---

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar. Op. Cit., p. 259/260.



As constituições portuguesa e espanhola tratam este direito como difuso, e não apenas direitos individuais e coletivos. Na Constituição da República Portuguesa é inserido como “direitos e deveres sociais”. Já na Constituição Espanhola o tema é positivado como “principios rectores de la política social y económica”. Inegavelmente o direito ambiental é de terceira geração, segundo classificação doutrinária, representando a fraternidade, a solidariedade.

Entretanto, como defendido por Canotilho:

[...] a consagração constitucional do ambiente como tarefa dos poderes públicos pode ser suficiente para impor responsabilidades ecológicas ao Estado (e outros poderes públicos) mas não tem operacionalidade suficiente para recortar um âmbito normativo garantidor de posições subjectivas individuais no que respeita ao ambiente. [...] <sup>11</sup>

Nesse contexto, vê-se que o direito difuso, bem assim a imposição de deveres ao Poder Público, tal como já formulado na segunda parte do *caput* do artigo 225, da Constituição da República, não afastam a necessidade de proclamar esse direito, também, como individual, vez que decorrente do homem enquanto indivíduo. Em razão disso, propõe-se a alteração da redação do *caput* do artigo 5º, da Constituição da República.

Pelo exposto, e convicto de que a Proposta que apresentam colabora com o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, os Parlamentares proponentes confiam em sua aprovação.

Sala das Sessões, 10 de dezembro de 2009.

ROBERTO ROCHA

Deputado Federal - PSDB/MA

---

<sup>11</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. O direito ao ambiente como direito subjectivo. In: *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 184.

