

Tutela mandamental-inibitória do risco ambiental

Antônio Souza Prudente

Palavras-chave: Meio ambiente ecologicamente equilibrado. Estudo Prévio de Impacto Ambiental _ EIA. Produtos transgênicos. Soja transgênica.

O Juízo da Sexta Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal proferiu sentença, de minha lavra, com data de 10 de agosto de 1999, nos autos do Processo Cautelar nº 98.34.00.027681-8, ajuizado pelo *Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC)*, em litisconsórcio com a *Associação Civil Greenpeace* e o *Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)* contra a *União Federal*, a *Monsanto do Brasil Ltda.* e a *Monsoy Ltda.*, ordenando que as empresas promovidas apresentassem *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*, na forma preconizada pelo art. 225, §1º, IV, da Constituição Federal, mediante a formação de *equipe multidisciplinar*, competente e imparcial, pelo Poder Público, via *IBAMA*, observando-se os trâmites regulamentares da Resolução nº 001/96 - CONAMA, como condição indispensável para o plantio, em escala comercial, da soja transgênica (*round up ready*), no Brasil.

A referida decisão judicial impedira, ainda, as aludidas empresas, Monsanto do Brasil Ltda. e Monsoy Ltda., de comercializarem as sementes da soja geneticamente modificada, já produzidas, até que seja regulamentada e definida, pelo Poder Público competente, as normas de biossegurança e de rotulagem de organismos geneticamente modificados, no País.

Ordenara, finalmente, a suspensão do cultivo, em escala comercial do referido produto, sem que sejam suficientemente esclarecidas, no curso da instrução processual, as questões técnicas suscitadas por pesquisadores de renome, a respeito das possíveis falhas apresentadas pela CNTBio em relação ao exame do pedido de desregulamentação da soja *round up ready*, o que, certamente, ocorrerá, com a *apresentação do Estudo Conclusivo de Impacto Ambiental*, já referido. Enquanto se realiza tal estudo, o plantio da soja transgênica será restrito ao necessário, para realização de testes e do próprio EIA/RIMA, em regime monitorado e em área de contenção, delimitada e demarcada, com a proibição de serem comercializados os frutos obtidos com os aludidos testes, nas diversas fases que integram a feitura do EIA/RIMA.

Estabeleceu a sentença, também, a aplicação de multa pecuniária, no valor de 10 (dez) salários-mínimos, por dia, a partir da data do descumprimento de qualquer das medidas por ela adotadas, aos agentes infratores públicos ou privados (Lei nº 7.347/85, art. 11), emitindo, assim, *ordem mandamental-inibitória* aos Srs. Ministros da Agricultura, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e da Saúde, para que não expeçam qualquer autorização às empresas referidas, antes de serem cumpridas as determinações judiciais ali contidas, ficando suspensas as autorizações que porventura tenham sido expendidas nesse sentido.

O Juízo da sentença, que fora a primeira a ser prolatada, nessa matéria, no mundo globalizado, entendeu, com base nos fundamentos, aqui expostos, que o Poder Público não cumpriu a ordem constitucional, no caso em exame, quanto à exigência de *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*, para liberação do plantio, com fins comerciais, da soja transgênica (*Round up ready*). Apresentou-se o Poder Público, nesse contexto, em posição assumida de interesses privados, com um simples parecer técnico da CTNBio, visando atender ao pleito monopolista e ganancioso da Monsanto do Brasil Ltda. e de suas subsidiárias, sem atentar para a gravidade do princípio da prevenção, garantidor do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Por isso que, na aludida sentença, restou-lhe a imposição judicial, em nome de toda a sociedade globalizada, do dever constitucional de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, *caput*), *sem as interferências do abuso do poder econômico, dominador de mercados*, repudiadas pela Constituição (CF, art. 173, §4º).

No eco de tantas vozes autorizadas, no mundo da biotecnologia, a exigir prudência e segurança no trato de organismos geneticamente modificados (OGM), com vistas a *proteger a vida e a saúde do homem, dos animais, das plantas, dos seres vivos em geral e de todo o meio ambiente*, impõe-se a

observância rigorosa do princípio da precaução, na espécie.

A apresentação *cientificamente fundamentada do Estudo Prévio de Impacto Ambiental*, na forma preconizada pelo art. 225, §1º, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil, *como condição indispensável ao plantio, em escala comercial, da soja round up ready*, resulta, em termos *vinculativos, dos direitos fundamentais* (vida, liberdade, segurança e meio ambiente ecologicamente equilibrado) *de primeira e quarta dimensão*.

Nessa convicção, escreve Ingo Wolfgang Sarlet:

No que diz com a relação entre os órgãos da administração e os direitos fundamentais, no qual vigora o princípio da constitucionalidade imediata da administração, a vinculação aos direitos fundamentais significa que os órgãos administrativos devem executar apenas as leis que àqueles sejam conformes, bem como executar estas leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as e interpretando-as em conformidade com os direitos fundamentais. A não-observância destes postulados poderá, por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais, problema que diz com o controle jurisdicional dos atos administrativos.¹

Busca-se respaldo, ainda, nas lições de Guilherme Marinoni, para a abordagem do tema, na oportunidade destas letras:

Há, ainda, casos em que o administrador se omite em relação a seus deveres, deixando, por exemplo, de atuar através de medidas necessárias à proteção do meio ambiente.

Em vista do art. 208 da Constituição do Estado de São Paulo - que veda o lançamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais, sem o devido tratamento, em qualquer corpo de água, discutiu-se a respeito da possibilidade de se obrigar um Município, inclusive sob cominação de multa, a tratar dos efluentes advindos da rede pública de coleta de esgotos.

Rodolfo de Camargo Mancuso, na obra **Ação civil pública**, relaciona uma sentença do Juízo da 5ª Vara Cível da Comarca de Sorocaba que, ao apreciar ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, impôs à Prefeitura Municipal de Sorocaba a obrigação de submeter a prévio tratamento todos os efluentes advindos da rede pública de coleta de esgotos urbanos, antes de seu lançamento ao Rio Sorocaba ou qualquer dos seus tributários, diretos ou indiretos.

O argumento que poderia ser invocado contra essa sentença seria a de que o Poder Judiciário estaria interferindo nas opções de ordem técnica e política da Administração e colocando em risco, por consequência, o princípio da separação dos poderes.

É preciso lembrar, entretanto, que a própria Constituição da República afirma que: i) o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida; ii) todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; iii) cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Art. 225, *caput*).

Ora, se o meio ambiente é considerado bem de uso comum do povo, e se o Poder Público e a coletividade têm o dever de defendê-lo, não há razão para não se admitir que o Ministério Público - ou qualquer outro legitimado à tutela coletiva - possa recorrer ao Judiciário para obrigar a Administração a agir, quando a sua atividade, prevista em lei, é essencial à preservação do meio ambiente.

A observação feita por Afonso Rodrigues Queiró, no sentido de que o não agir também é uma ação e, em muitos casos, a única forma idônea para se atingir o interesse público, é de todo pertinente. Toda vez que a Administração atua de forma negativa, abstendo-se de tomar um comportamento ao qual está obrigada por lei, abre margem para que a sua atuação seja questionada e corrigida através da via jurisdicional.

Sempre que a lei regula de forma vinculada a atuação administrativa, obrigando a administração a um determinado comportamento, não se pode falar em insindicalidade

dessa atuação, justamente porque existindo o dever de atuar não há margem para qualquer consideração de ordem técnica e política. Com total acerto diz Eisenmann que a exigência de legalidade da atuação da administração pública não se compraz com a mera não contradição da atuação com a lei, exigindo, na verdade, plena conformidade entre elas; sendo assim, e se há uma norma no sistema que estabelece para a administração o dever de agir em determinada situação, o descumprimento do dever é pura e simplesmente violação de lei, como tal passível de corrigenda pelo Poder Judiciário.²

Nesse particular, o *princípio da precaução* é imperativo constitucional, que não dispensa o *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*, para o plantio, em escala comercial, da soja transgênica (*round up ready*).

A simples *rotulagem* dos produtos transgênicos afigura-se insuficiente ao preenchimento da eficácia do princípio da prevenção, nesse contexto, em que se busca proteger, prioritariamente, a *sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações*, como ordena o comando constitucional.

No Seminário sobre "*Clonagem e Transgênicos _ Impactos e Perspectivas*", realizado no Senado Federal, no período de 08 a 10 de junho de 1999, apresentaram-se, na linha de nosso posicionamento judicial, as seguintes conclusões:

I. O Brasil cobre 48% da superfície total da América do Sul e contém cinco dos maiores biomas deste continente: Amazônia, Floresta Atlântica, Caatinga, Cerrado e Pantanal. Este imenso País - com sua impressionante variação geográfica e fisionômica - abriga uma impressionante diversidade biológica, expressa em números superlativos que o colocam no topo da lista dos seis países de megadiversidade biológica do planeta, à frente de Colômbia, México, Congo, Madagascar e Indonésia.

II. Esta diversidade biológica representa um importante patrimônio que deve ser reconhecido em diversos níveis: genes, indivíduos, populações, comunidades e ecossistemas. Entretanto, conhecemos muito pouco desta diversidade. A maior parte das formas sequer foi descrita pela ciência; quase nada sabemos sobre a história natural e ecologia e interações entre organismos da natureza ou mesmo nos sistemas por nós simplificados e tradicionalmente manejados, como os sistemas agrícolas.

III. Não se podem prever as conseqüências a curto, médio e longo prazos da liberação de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) no ambiente, muito menos assegurar a inexistência de riscos nesta ação.

IV. Considerando que a efetiva expressão de genes é a resultante da interação entre a informação genética contida em cada organismo e o ambiente no qual ele se desenvolve, é absolutamente plausível que um mesmo padrão genético possa resultar em características distintas em ambientes diferentes. Portanto, é necessário que se estabeleça uma avaliação de riscos caso a caso, considerando as variações entre indivíduos, linhagens ou cepas, espécies, variedade e cultivares, em cada um dos ambientes em que se proponha sua liberação e/ou cultivo.

V. A avaliação de risco na área ambiental demanda uma análise extremamente complexa que depende, para sua acurácia e confiabilidade, de informações que freqüentemente não dispomos. Diante desta circunstância, deve-se utilizar dois princípios que têm se firmado no Direito Ambiental em todo o mundo: o Princípio da Prevenção e o Princípio da Precaução. O primeiro afirma que, uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada. O segundo afirma que, se há dúvida sobre o potencial deletério de uma dada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação.

VI. Uma vez que o conhecimento necessário para as avaliações de risco somente depende em boa parte dos ambientes onde se programa a liberação destes organismos, torna-se óbvio que este conhecimento deve ser gerado no próprio País. Faz-se necessário um programa de formação de recursos humanos de alta qualificação para a pesquisa, normatização, testes e fiscalização na área de biossegurança no País, bem como urgente discussão sobre mecanismos de captação, gestão e destinação de fundos para a sua efetiva implantação. Parte expressiva destes recursos poderia ser originada por contribuições da iniciativa privada e das próprias empresas que auferem ganhos com

os OGMs.

VII. É necessário prover a sociedade com informações mais claras e precisas sobre os OGMs, para que cada cidadão possa decidir sobre a conveniência de sua utilização e/ou consumo.

VIII. Uma vez que a liberação de OGMs no ambiente pode representar uma intervenção em grande escala nos processos naturais, é exigida a apresentação de EIA/RIMA (Estudo de Impacto no Meio Ambiente/Relatório de Impacto no Meio Ambiente) em audiência pública, quando do processo de liberação da produção/cultivo de OGMs.

A advertência de José Renato Nalini afigura-se oportuna, nesse contexto, com estas letras:

A polinização cruzada - plantas transgênicas com plantas não transgênicas - faria no futuro desaparecer as segundas. O impacto disso na biodiversidade seria desastroso e não pode ser pré-avaliado. Já em relação à morte dos insetos, um estudo publicado pela revista científica *Nature*, em dezembro de 1999, mostrou que a raiz do milho transgênico exala substâncias tóxicas que podem ficar dias no solo, afetando a microfauna. Inclusive larvas de insetos que não parasitam aquela planta.

Para o Brasil, a ameaça é trágica. As espécies de insetos que moram ao redor das lavouras são múltiplas e muito pouco conhecidas. "Em um centímetro quadrado de solo no Brasil temos mais espécies do que em um hectare nos Estados Unidos", diz RUBENS NODARI, do Departamento de Fitotecnia da Universidade Federal de Santa Catarina.

Tal amostragem singela evidencia que ainda não existe segurança suficiente para uma definição em relação aos transgênicos. A experiência da cupidez empresarial, a insensibilidade do capital sem pátria, o egoísmo de quem pretende o lucro fácil e cada vez maior, coloca sob suspeição a propaganda dos interessados na multiplicação de seus ganhos, mediante introdução dos transgênicos.

Incumbe à sociedade ficar alerta e vigilante. E aos cientistas o contributo maior de seus estudos esclarecedores, a fim de que a humanidade, *aprendiz de feiticeira*, não dê mais um passo na direção da sua auto-extinção.³

Nesta virada do século, o cenário da tragédia humana, na geopolítica global, é catastrófico e desesperador.

Os programas de "estabilização econômica" e de "ajuste estrutural" impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento, como condição para a renegociação da dívida externa, têm levado centenas de milhões de pessoas ao empobrecimento e à extrema miséria.

O exemplo mais recente se estampa no quadro falimentar da economia argentina, posta a receber em doses letais a extrema-unção diabólica do Fundo Monetário Internacional.

O ajuste estrutural é conducente a uma forma de "genocídio econômico" levado a cabo pela deliberada manipulação das forças do mercado.

Avisa Leonardo Boff que "analistas chamam a atenção para o fato de que, na lógica do capital, destruir a natureza e liquidar o desenvolvimento do Terceiro Mundo, para poder penetrar nele, vender aí seus produtos ou eventualmente reconstruí-los, em outros moldes, dá mais lucros do que cuidar da natureza e do desenvolvimento social. (...) A grande maioria está fora do mercado, porque o poder aquisitivo é insuficiente. O mercado, nesse sentido, é sacrificialista. É como um Moloc que cria vítimas e exige mais e mais vítimas. Entre as vítimas, estão a própria natureza e a humanidade como um todo, cujo futuro se vê seriamente ameaçado".⁴

O Brasil está mergulhado, infelizmente, nesse contexto histórico, tragicamente melancólico e funerário do capitalismo colonialista, indiferente aos valores humanos e sociais.

No mundo atual, a hipertrofia do Poder Executivo, em muitos países, como no Brasil, tende a desconsiderar o valor e o significado da ordem constitucional legítima, a fim de que determinado plano de governo, gerenciador de interesses alienígenas, se sobreponha à intangibilidade do sistema

constitucional vigente.

Nas vias desse contexto, os juízes devem exercer função relevante de cidadania, na defesa do Estado Democrático de Direito, pondo freios aos constantes abusos do Executivo arrogante e gerenciador de interesses estranhos à vontade soberana do povo, que assegura a Lei Suprema.

Assim o fora, na liberação do plantio da soja transgênica, para fins comerciais, aqui, no Brasil, sem a observância da exigência constitucional do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), a ser constatada pela ação diligente do IDEC e do Ministério Público Federal perante meu Juízo, avaliado por sólida e inquebrantável decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com a consciência constitucional de que todos temos 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 (CF, art. 225, *caput*).

Tal decisão, de eficácia mandamental-inibitória, tem força de lei entre as partes, já com a autoridade de ato jurídico perfeito e de coisa julgada formal, não devendo ser afrontada como o fora por medida provisória ou decreto presidencial, que não se prestam a funcionar, validamente, no plano normativo, como instrumentos reformadores de decisões judiciais, sob pena de seus agressores responderem por crime de responsabilidade, perante o Senado Federal (CF, arts. 52, I e II e 85, VII) e de prevaricação junto ao Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, inciso I, alíneas "b" e "c"), sem prejuízo das sanções pecuniárias nela previstas.

Nesse contexto, há de ver-se que o Juiz do Terceiro Milênio está autorizado pela consciência da cidadania plena e pela ordem jurídica justa a decidir, com total independência, em juízo sumário, com base na verossimilhança das alegações e probabilidades da vontade da lei, já não mais aceitando a condição passiva de locutor impotente e amordaçado pela norma legal, como assim o quis Montesquieu, no passado, e assim o quer, no presente, os condutores da globalização econômica e do capitalismo financeiro e colonialista, no mercado internacional.

Estamos vivendo, hoje, porém, na plenitude do poder geral de cautela do juiz, que de há muito rompera as mordidas da doutrina liberal, para garantir o retorno do cidadão, neste novo século, capaz de reedificar o mundo pela consciência dos homens, no exercício da comunhão de sentimentos e da solidariedade, que se ilumina na inteligência criativa e serviente à aventura da vida, no processo de construção de uma democracia plenamente participativa.

E, nesse propósito de afirmação perene da tutela constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, precisamos saber sentir com o poeta,

Esse desejo místico e feroz,
De recriar em mim a natureza,
Este sabor de terra e de incerteza
Germinando a palavra em minha voz;
Estes passos voltando sempre sós
De epidermes de pedra, e a correnteza
Do rio cheio de águas de surpresa
Vindas de ontem, morrendo em minha foz.⁵

É preciso partir para a luta, neste novo século, como fiéis construtores da Paz, pondo "fé no direito, como o melhor instrumento para convivência humana; na justiça, como destino normal do direito; na paz, como substitutivo benevolente da justiça; e, sobretudo, com fé na liberdade, sem a qual não há direito, nem justiça, nem paz".⁶

"O século é grande", como adverte o poeta, mas a esperança que alimenta a alma humana é infinitamente maior, e,

Quando partir a última aeronave
Tripulada de lírios dirigíveis,
E o aeroporto for apenas ave
Pousada sobre hangares invisíveis
Que a imaginária queime o passaporte
Na alfândega onde a vida em contrabando
Há de burlar, por certo, a mão da morte
Com vigílias tecendo o adeus voltando.
A pista, memorial de chãos deixados,
Com luzes se apagando de repente
E no painel dos vôos cancelados,
Telegrama de amor intermitente
Em cabeceiras onde o tempo estanca,
Apenas um botão de rosa branca.⁷

¹ SARLET, I. W. *Eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 1998. p. 327.

² MARINONI, L. G. *Tutela específica*. São Paulo: R. dos Tribunais, 2000. p. 86, 88.

³ NALINI, J. R. *Ética Ambiental*. Campinas: Millennium, 2001. p. 89.

⁴ BOFF, Leonardo. *Ética da Vida*. Brasília: Letraviva, 1999. p.82, 83.

⁵ BOMFIM, Paulo. Soneto XX. In: _____. *Sonetos*. Lisboa: Universitária Ed., 2000.

⁶ COUTURE, E. J. *Os mandamentos do advogado*. Tradução de Ovídio A. Baptista da Silva e Carlos Otávio Athayde. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1979.

⁷ BOMFIM, Paulo. Soneto XX. In: _____. *Sonetos*. Lisboa: Universitária Ed., 2000.

Informações bibliográficas:

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:
PRUDENTE, Antônio Souza. Tutela mandamental-inibitória do risco ambiental. *Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 37, jan./fev. 2008. Disponível em:

<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=52348>>. Acesso em: 8 março 2010.