

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

FEDERALISMO, AMIANTO E MEIO AMBIENTE

*Paulo Affonso Leme Machado**

SUMÁRIO: 1 O amianto na lei federal, na lei do Estado do Mato Grosso do Sul e o julgando do Supremo Tribunal Federal. 2 Conceito de federalismo. 3 O federalismo contém o direito à diferença não-prejudicial à União. 4 A norma geral no federalismo brasileiro: a matéria tratada não deve ser esgotada. 5 Competência suplementar – definições. 6 A competência suplementar no concernente à legislação sobre amianto do Estado do Mato Grosso do Sul.

1 O amianto na lei federal, na lei do Estado do Mato Grosso do Sul e o julgando do Supremo Tribunal Federal

1.1 Amianto

“[Do gr. amíantos, pelo lat. amiantu.] S. m. 1. Silicato natural hidratado de cálcio e magnésio, de contextura fibrosa, composta de fibras finíssimas e sedosas, em geral brancas e brilhantes, refratárias, dificilmente fusíveis, e com as quais se fabricam tecidos, torcidas, placas, etc., resistentes ao fogo”¹. “Nome comercial de silicato natural hidratado de cálcio e magnésio (crisotilo ou anfibólio), de contextura fibrosa, refratário ao calor e dificilmente fusível, empregado na confecção de produtos incombustíveis (fios para tecidos, placas etc.). Obs.: cf. *asbesto*”².

“O amianto extraído no Brasil, do tipo crisotila, também pode causar mesotelioma, um tumor maligno que ataca a membrana que reveste os pulmões. Comparado ao anfibólio, ele é bem menos agressivo para o mesotelioma, mas tem a mesma capacidade de provocar câncer e fibrose”, afirma Ubiratan de Paula Santos, do Instituto do Coração do Hospital das Clínicas da USP”³. “A informação de que a crisotila é segura para o uso, ou que não causa câncer ou mesothelioma, não é endossada pela totalidade dos estudos disponíveis no meio científico”, afirmou Arthur L. Frank, professor de Medicina Ocupacional e Ambiental e Biomedicina Celular na Universidade do Texas (Health Center)⁴.

A Convenção n. 162 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), concluída em Genebra, em 4 de junho de 1986, ratificada e promulgada pelo Brasil⁵, preconiza, como medidas de proteção e de prevenção (parte III), em seu art. 10, que “quando

* Paulo Affonso Leme Machado é Professor de Direito Ambiental na Universidade Estadual Paulista (Unesp) (Río Claro – SP) e na Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) (Piracicaba – SP). Professor Convidado na Universidade de Limoges (França). Prêmio Elizabeth Haub (1985).

¹ *Dicionário Eletrônico Novo Aurélio – Século XXI*.

² *Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa*. 2001.

³ Crisotila apresenta riscos, diz médico. *Jornal O Estado de S. Paulo*, 2 jul. 1999 – A 11.

⁴ *Utilização do amianto e suas alternativas*. Audiência pública realizada no dia 29 de setembro de 1999. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000. p. 27.

⁵ Decreto n. 126, de 22 de maio de 1991. *DOU* de 23 maio 1991.

necessárias para proteger a saúde dos trabalhadores, e viáveis do ponto de vista técnico, as seguintes medidas deverão ser previstas pela legislação nacional: sempre que possível, a substituição do amianto ou de certos tipos de amianto ou de certos produtos que contenham amianto por outros produtos, ou, então, o uso de tecnologias alternativas, desde que submetidas à avaliação científica pela autoridade competente e definidas como inofensivas ou menos perigosas”.

1.2 Lei n. 9.055, de 1º de junho de 1995

A lei federal brasileira só foi adotada nove anos após a Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre o amianto.

A Lei n. 9.055 tem como ementa: “Disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências”⁶.

A Lei n. 9.055/1995 trata de asbesto/amianto pela razão primordial de que esse produto apresenta perigo para a saúde humana. Situa-se a matéria tratada no campo da “proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII, da Constituição Federal). Importa salientar esse aspecto, pois este é o campo prevalente, enquanto outros campos, como os do “comércio exterior e interestadual” e os das “jazidas e minas” (arts. 22, VIII e XII, da Constituição Federal) e o da “produção e consumo” (art. 24, V, da Constituição Federal) são acessórios.

O Supremo Tribunal Federal, pelo voto da Ministra Ellen Gracie, afirma que

“a legislação impugnada tampouco interfere ou dispõe sobre matéria reservada à competência privativa da União de legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia. Não se refere à extração dos minerais cuja comercialização ou utilização proíbe. Logo, sob esse prisma, a Lei 2.210/01 do Estado do Mato Grosso do Sul não merece censura”.

A lei federal examinada começa com três proibições. Diz expressamente o art. 1º:

“É vedada em todo o território nacional:

I – a extração, produção, industrialização, utilização e comercialização da actinolita, amosita (asbesto marrom), antofilita, crocicodilita (amianto azul) e da termolita, variedades minerais pertencentes ao grupo dos anfibólios, bem como dos produtos que contenham estas substâncias minerais;

II – a pulverização (*spray*) de todos os tipos de fibras, tanto de asbesto/amianto da variedade crisotila como daquelas naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei;

III – a venda a granel de fibras em pó, tanto de asbesto/amianto da variedade crisotila como daquelas naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei”.

⁶ *Diário Oficial da União*, Seção 1, de 2 jun. 1995.

1.3 A lei do Estado do Mato Grosso do Sul

A Lei n. 2.210, de 5 de janeiro de 2001⁷, vedou a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem do amianto ou de produtos à base de amianto destinados à construção civil, no território do Estado de Mato Grosso do Sul (art. 1º).

1.4 A decisão do Supremo Tribunal Federal⁸

A Ministra Ellen Gracie diz no ponto 3.2. de seu voto: “Só encontro inconsistência do texto da legislação estadual com a Constituição Federal ao analisá-lo sob a óptica da repartição de competências legislativas, tal como definidas nos arts. 22 e 24 da Carta Maior”. Sua Excelência afirma, em um trecho de sua decisão:

“O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; (2) quando existente legislação federal que fixa os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade, ou ainda a definição de peculiaridades regionais”.

A eminente Julgadora tomou em consideração o julgamento da Representação n. 1.153-4/RS, invocando-o como precedente. Trata-se de uma memorável decisão acerca da lei sobre agrotóxicos do Estado do Rio Grande do Sul, em que o Supremo Tribunal Federal praticamente se dividiu em várias correntes. A decisão foi tomada pelo “voto médio”⁹. Nesse julgamento, o Ministro Moreira Alves diz, em síntese, que para se configurar o “vazio” na legislação, que possa ser preenchido supletivamente pelas leis estaduais, é preciso não haver legislação emanada da União Federal. De outro lado, o Ministro Francisco Rezek, afirma, nesse julgamento, que “neste exato domínio, jamais se poderia reputar-se ofensiva à Constituição a lei estadual que multiplicasse as cautelas e os métodos de defesa da saúde, salvo quando ofensiva a outra norma constitucional, concebida para preservar valor diverso”.

A Ministra Ellen Gracie conclui que “a legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta”.

A essência da decisão do STF está na interpretação da conceituação da competência suplementar.

⁷ *Diário Oficial* do Estado, de 8 jan. 2001.

⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.396-9 – medida liminar. Por unanimidade, concedeu parcialmente a liminar para suspender a eficácia na Lei n. 2.210, de 5 de janeiro de 2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, nos seguintes dispositivos: artigo 1º e §§ 1º, 2º e 3º; artigo 2º, artigo 3º e §§ 1º e 2º e parágrafo único do artigo 5º Plenário, 26-9-2001 (Ementa da decisão publicada no *Diário Oficial da União* de 4 out. 2002, p. 1).

⁹ Tomaram parte no julgamento, levado a efeito em 16 de maio de 1985, os Ministros Aldir Passarinho, Moreira Alves, Francisco Rezek, Oscar Correia, Néri da Silveira, Rafael Mayer, Décio Miranda, Cordeiro Guerra e Djaci Falcão.

2 Conceito de federalismo

Federar é “reunir em federação; confederar”¹⁰. Federalismo é: o sistema de governo federativo, em que vários estados se reúnem para formar uma nação, cada um conservando sua autonomia; ou “forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum”¹¹.

Há um consenso sobre os valores fundamentais do federalismo. São eles: a autonomia, a cooperação e o consentimento, os freios e os contrapesos, a participação e o respeito das diferenças¹².

A Constituição Federal de 1988, abre o Título III – Da organização do Estado – afirmando a autonomia dos entes federados, nos seguintes termos: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (art. 18).

O exercício da autonomia pressupõe a partilha de poderes. Kymlicka e Raviot perguntam: “por que as regiões procuram obter poderes legislativos?”

“Parece importante distinguir as federações territoriais e as federações multinacionais. Nos regimes federais territoriais, o federalismo permite a uma coletividade nacional única repartir o poder numa base regional. Numerosos motivos podem levar os cidadãos que compartilham a mesma identidade nacional a desejar a divisão dos poderes, em especial se eles se encontram em países como os Estados Unidos, a Austrália, o Brasil e a Alemanha, cujos territórios são muito vastos e cujos recursos naturais, os perfis de migração e as formas de desenvolvimento econômico são muito variados. É quase inconcebível que um governo unitário centralizado possa funcionar em países assim tão vastos e diversificados do ponto de vista regional. É preciso uma forma de delegação territorial de poderes para resolver os problemas e as dificuldades de cada região. Além disso, mesmo quando as regiões enfrentam problemas semelhantes, o federalismo permite ensaiar políticas e inovar”¹³.

O Juiz O'Connor, que integrou a Suprema Corte norte-americana, baseia o “princípio da autonomia do procedimento” em alguns argumentos, dos quais ressalto: primeiro, o controle do Congresso sobre as agendas das agências dos Estados “solapa o mais apreciável aspecto de nosso federalismo” – a liberdade individual dos Estados para agir como “laboratórios” para a experimentação e para localizar oportunidades para a participação no autogoverno; e, segundo, o controle federal do procedimento governamental estadual transtorna “o balanço de poder” entre a autoridade federal e a estadual, “que é a espora de nossas liberdades fundamentais”, pela difusão do poder”¹⁴.

¹⁰ *Dicionário Eletrônico Novo Aurélio – Século XXI*.

¹¹ *Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa*. 2001.

¹² KYMLICKA, Will; RAVIOT, Jean-Robert. Vie commune: aspects internationaux des fédéralismes. *Études internationales* – Chroniques des relations internationales du Canada et du Québec, v. 28, n. 4, p. 779-843, déc. 1997.

¹³ KYMLICKA; RAVIOT, op. cit., p. 837.

¹⁴ “Congressional control of state agency agendas ‘undermines the most valuable aspects of our federalism’, the freedom of individual states to act as ‘laboratories’ for governmental experimentation and as localized opportunities

A Constituição Federal brasileira de 1988 procurou preservar valores que considera fundamentais para a anatomia e a fisiologia do país ao impedir, em quatro setores, a apresentação de propostas de emendas à Constituição. Um desses setores é a “forma federativa de Estado” (art. 60, § 4º, I). A doutrina passou a chamar esses quatro setores de cláusulas pétreas. Não é nenhuma heresia ou contra-senso entender que, quando o intérprete ou os juízes duvidarem, a conduta indicada é a que mantenha intocados os valores constantes do § 4º do art. 60, inclusive as normas que possibilitam a prática do federalismo.

3 O federalismo contém o direito à diferença não-prejudicial à União

O Estado federal caracteriza-se tanto pela unidade como pela diversidade. É um sistema em que, conforme a Constituição que esteja em vigor, haverá matérias em que a uniformidade suplantar a diversidade e outras matérias em que a diversidade ou a diferença existirão. Aplicando-se a metodologia do custo-benefício será aferida se a diversidade ou uniformidade é mais vantajosa para a existência do Estado federal, isto é, se determinada lei ou ato do governo central ou dos estados pode ou não causar prejuízo significativo para os interesses de todos os estados federados ou só de um ou alguns estados.

“As autoridades federais têm aproveitado para unificar as regras jurídicas em matérias onde a diversidade das legislações locais possa prejudicar o conjunto do país”, afirmou Georges Burdeau¹⁵. *A contrario sensu*, quando a diferença ou a particularização não acarretar prejuízo, não há razão para unificar-se a norma jurídica.

A emergência dos riscos de base industrial e tecnológica (como os que têm envolvido as questões ambientais) tende a politizar a vida social e econômica, conduzindo ao questionamento das formas centralizadas e hierarquizadas do exercício do poder, bem como tem levado a reclamar processos de decisão mais negociados e participados pelos cidadãos (BECK, 1997; GIDDENS, 1998)¹⁶.

Ressalte-se, no caso em estudo, que o amianto – variedade crisotila – não é encontrado em todos os Estados da Federação Brasileira. Trata-se da exploração feita em uma cidade – Minuaçu – no Estado de Goiás. O impedimento do comércio desse produto não produzirá nem a falência nem sérios gravames para esse Estado, cuja fecunda vida econômica está fundamentada na pecuária e na agricultura e cuja proximidade com o Distrito Federal possibilita-lhe inúmeras vantagens.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) reconheceu o direito da França de proibir a importação e a distribuição do amianto em seu território. A OMC reconheceu o

for participation in self-government. Federal control of state governmental processes upsets ‘the balance of power’ between federal and state authority ‘that buttresses our basic liberties’ by diffusing power” (GARVEY, John; ALEINIKOFF, Alexander. *Modern Constitutional Theory: a reader*. Third Edition. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1994. p. 261).

¹⁵ “Les autorités fédérales en ont profité pour unifier les règles juridiques en des matières où la diversité des législations locales portait préjudice à l’ensemble des pays” (*Traité de science politique*, Paris: LGDJ, 1967, *apud* MOREIRA NETO, Diogo. Competência concorrente limitada – o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, p. 127-162, out./dez. 1988).

¹⁶ BOAVENTURA SANTOS. Europeização e direitos dos cidadãos. *Globalização ou utopia*. Porto: Edições Afrontamento, 2001. p. 340-341.

direito da França em aplicar o art. 20 da legislação do GATT, para proteger a saúde pública. A decisão foi tomada numa ação intentada pelo Canadá¹⁷.

4 A norma geral no federalismo brasileiro: a matéria tratada não deve ser esgotada

Segundo o Professor Diogo Figueiredo Moreira Neto¹⁸,

“Normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, por meio de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos”.

Cabe ressaltar que, dentre as diversas características das normas gerais, sobressai a de que elas não podem esgotar a matéria tratada. Nesse sentido as opiniões de Matz, Bühler, Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Grecco¹⁹.

A norma geral federal diferencia-se da norma privativa federal. A norma geral situa-se no campo da competência concorrente limitada e a norma privativa não tem limite de extensão, pois pode conter não só o geral como o pormenor ou o detalhe.

A norma geral federal deve deixar espaço para que os estados ou os municípios exerçam sua competência suplementar (art. 24, § 2º, da CF). A norma geral federal não pode ser completa, que tudo prevê e tudo dispõe, caso contrário, a norma geral converte-se em norma exclusiva ou em norma privativa. Ora, a competência privativa só abrange as matérias do art. 22 e não as constantes do art. 24 da Constituição Federal.

5 Competência suplementar – definições

Esta competência surge para os estados, quando existem leis de normas gerais federais, nas matérias de competência concorrente, como proteção da saúde e meio ambiente (art. 24 da CF).

É oportuno pesquisar-se o sentido do termo “suplementar” em diversas línguas.

“Suplementar¹: [De suplemento + -ar¹.] *Adj.* 2 g. **1.** Relativo a, ou que serve de suplemento. **2.** Que amplia; adicional. [...]

Suplementar²: [De suplemento + -ar².] *V. t. d.* **1.** Fornecer suplemento para; acrescentar alguma coisa a: [...] **2.** Servir de suplemento ou aditamento a: [...]. **3.** Suprir ou compensar a deficiência de: [...]”²⁰.

¹⁷ Jornal *O Estado de S. Paulo*, de 16 jun. 2000 – A-14.

¹⁸ Op. cit., p. 159.

¹⁹ Cf. Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 149.

²⁰ *Dicionário Eletrônico Novo Aurélio – Século XXI*.

“1 relativo a suplemento 2 que serve de suplemento para suprir o que falta [...] 3 que amplia ou completa; complementar [...] 4 que se acrescenta como suplemento; adicional [...]”²¹.

“Supplementum, I n. suplemento, substituição, complemento do que falta. Suppleo, es, evi, etum, ere v. tr. suprir, completar, atestar, encher o que falta. Marcus Tullio Cícero: acrescentar, juntar”²².

“Supplement: 1. something added to complete a thing, make up for a deficiency, or extended or strengthen the whole”²³.

“Supplentare: agg. 1. Che há funzione di supplemento. Supplemento, s.m. Aggiunta que serve a completare o integrare quanto appare incompiuto o insufficiente”²⁴.

“Suppléer: v.t. (du lat. Supplere, remplir). Ajouter ce qui manque”²⁵.

“Suppléer: v.t. compenser une insuffisance”²⁶.

Suplementa-se uma norma jurídica não somente para preencher vazios, mas para aperfeiçoá-la ou completá-la. Nesse sentido é que afirma o Ministro do STF Sepúlveda Pertence: “que [o Estado] dentro de sua competência supletiva, pudesse criar formas mais rígidas de controle. Não formas mais flexíveis ou permissivas”²⁷.

6 A competência suplementar no concernente à legislação sobre amianto do Estado do Mato Grosso do Sul

Vemos que a Lei federal n. 9.055/1995 preocupa-se com a gravidade do uso do amianto. Proibiu totalmente alguns tipos de amianto e, quanto ao amianto crisotila, a lei proíbe algumas modalidades de seu uso, como a pulverização do produto e a sua venda a granel em fibras em pó do amianto da variedade crisotila. A norma geral federal reconheceu, portanto, que o amianto crisotila apresenta perigo, caso contrário não teria feito as restrições referidas a seu uso.

A Lei n. 9.055 só não proibiu totalmente o uso do amianto crisotila, como o fez com os outros tipos. Essa lei deixou o devido espaço que os Estados poderiam completar ou aprimorar.

Atente-se que a função dos Estados, usando de sua competência suplementar, só poderia ser no sentido de exigir mais proteção da saúde ou melhor defesa do meio ambiente e não menos proteção. A lei de Mato Grosso do Sul, ao proibir a fabricação e a utilização de produtos tanto à base de amianto do grupo das serpentininas (crisotila) como do grupo

²¹ *Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa*. 2001.

²² CRETELLA JÚNIOR, José; CINTRA, Geraldo de Ulhôa. *Dicionário Latino Português*. São Paulo: Editora Nacional, 1950. p. 1144.

²³ *Dictionary The American Heritage of the English Language*. Boston: American Heritage, 1969. [“algo adicionado para completar uma coisa, compensar uma deficiência, estender ou fortalecer o conjunto”].

²⁴ *Vocabolario della Lingua Italiana*. Tredicesima ristampa. Firenze: Le Monier, 1994. p. 1182. [“que tem a função de suplemento. Adição que serve para completar ou integrar o que parece incompleto ou insuficiente”].

²⁵ *Petit Larousse illustré*. Paris: Librairie Larousse, 1978. p. 985. [“adicionar o que falta”].

²⁶ *Dictionnaire Universel de Poche*. Paris: Hachette Livre et Librairie Générale Française, 1993. p. 526. [“compensar uma insuficiência”].

²⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.086-7-SC. Votação unânime. Julgamento em 7 de junho de 2001.

dos anfíbios, nada mais fez do que seguir a orientação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Convenção n. 162 já mencionada.

A lei estadual seguiu a mesma linha da lei federal, mas querendo mais proteção à saúde proibiu um tipo de amianto que a lei federal interditou só parcialmente. A norma estadual de Mato Grosso do Sul não incidiu no erro de ser mais “permissiva”, como criticou, em outro caso, o Ministro Sepúlveda Pertence. Ao proibir a variedade do amianto crisotila, o Estado não faz “diametral objeção” à lei da União, como chegou a afirmar a eminente Ministra. Em nenhum momento pretende-se ofender a lei federal, mas se quer avançar no mesmo caminho que a lei federal começou e não terminou.

O cerne da questão discutida reside nesse ponto: não tendo a União proibido totalmente o amianto/crisotila, os estados poderiam fazê-lo? A mesma questão pode ser feita sobre outras matérias, como medicamentos. Se a União permitir um medicamento, uma substância poluente ou uma atividade perigosa, os estados podem proibi-los?

Entendo que a resposta deva ser positiva. Os estados estão agindo totalmente dentro do seu poder de suplementar. Os estados poderão adicionar regras que irão suprir as lacunas da lei federal ou preencher os vazios existentes na lei federal, na parte em que ela é incompleta. Aliás, ao dizer-se que a norma geral federal está incompleta, não se está conceituando essa norma como defeituosa, pois as normas gerais, por sua própria natureza, não podem esgotar a matéria²⁸.

Interessa constatar as reformas constitucionais empreendidas em alguns países na década de 1990. A República Argentina, na reforma de 1994, inseriu no art. 41: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Na Itália, reformou-se a Constituição partilhando-se poderes entre o governo central e as regiões, dizendo Giuseppe Verde que “la legislazione statale e regionale che percorre il nuovo titolo V sarà sostanzialmente efficace solo se consisterà in una legislazione condiva fra centro e periferia”²⁹.

A União, ao pretender legislar sobre o asbesto/amianto, não fez nenhum favor a ninguém, mas cumpriu o seu dever constitucional de garantir a saúde, que é direito de todos (art. 196 da CF – Título VIII – Da Ordem Social – capítulo I – Da Seguridade Social – seção II – Da Saúde). É necessário sublinhar o papel do poder público em reduzir o “risco de doença”, que o referido artigo menciona. Em havendo meios científicos, há uma obrigação constitucional de que não ocorra a doença.

A União, na Lei n. 9.055/1995, não esgotou a possível atuação do poder público na prevenção das doenças que podem ser causadas pelo asbesto/amianto. Os estados têm, portanto, o poder e o dever de agir de forma suplementar, estabelecendo normas de controle do risco. A ausência de controle pode implicar a condenação dos poderes públicos por omissão³⁰.

²⁸ V. Repr. n. 919 – Relator Ministro Bilac Pinto, julgamento em 13 de outubro de 1976.

²⁹ Alcune considerazioni sulla potestà legislativa statale e regionale nel nuovo art. 117 della Costituzione. *Diritto e società*. Padova: CEDAM, 2002. v. 4.

³⁰ O Tribunal Administrativo de Apelação de Marselha (França) reconheceu a responsabilidade do Estado por não ter desempenhado sua função preventiva na contaminação dos trabalhadores, por amianto (*Le Monde*, Fr., 18 out. 2001).

A Constituição Federal repetiu esse mandamento no capítulo VI – Do Meio Ambiente, inserido no mesmo título da Ordem Social: art. 225, § 1º: “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: [...] V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

O Estado de Mato Grosso do Sul abriga o Pantanal, zona úmida de especial importância para o Brasil e para o mundo. Esse ecossistema merece, também, cuidados especiais, como salienta o § 4º do art. 225 da Constituição Federal.

Suplementar não é desunir. Suplementar não é somente ornamentar uma norma geral, como se essa competência representasse uma superfluidade. Adicionar, completar e aprimorar a norma geral federal faz parte de um federalismo participativo e cooperativo. O contrário é praticar um federalismo “consentido”, em que as autonomias estaduais não são desejadas, mas somente toleradas.

Não se deseja um federalismo em que proliferem divergências de posições entre a União e os Estados. Mas a diversidade é própria do federalismo e o contrário é retroceder ao regime unitário imperial. As atividades econômicas existem para valorizar o homem e o meio ambiente e não para dominá-los e escravizá-los, a partir de decisões centralizadoras.

O acatamento que devo ao Supremo Tribunal Federal não pode diminuir minha obrigação de dizer que a decisão comentada não foi feliz. Os juízes de uma Suprema Corte, pelo fato de ascenderem a esses postos, não se despem automaticamente de seus pendores políticos. Para viver a plenitude dessa função – dar a última palavra jurisdicional – é justo pretender que esses juízes se transformem, dia a dia, através do esforço de aceitar outros pontos de vista, transcendendo suas posições anteriores, em busca do Bem Comum.

Os nossos mais altos julgadores hão de sentir que a chave da legislação da saúde e do meio ambiente no Brasil não pode ficar exclusivamente nas mãos da União, como se esta tivesse a unicidade do saber e da eficiência nesses campos. Se o centro falhar ou se omitir, a periferia política precisa poder mostrar que sabe agir e, como o centro, é capaz de atuar.

Espera-se que os Tribunais não impeçam o que a Constituição Federal não impediu – que os estados estejam presentes para legislar em um federalismo não-competitivo e generoso, podendo verdadeiramente somar seus esforços aos da União nas áreas da saúde e do meio ambiente.