

PROTEÇÃO INSUFICIENTE E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE AMBIENTAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

INSUFFICIENT PROTECTION AND ENVIRONMENTAL CONSTITUTIONAL REVIEW IN THE SUPREME FEDERAL COURT

PROTECCIÓN INSUFICIENTE Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prof. Dr. Neuton Alves de Lima

Professor da Escola de Direito da UEA e dos Programa de Mestrado em Direito Ambiental e em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos. Doutor em Direito pela UFMG. Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela UEA. Coordenador da Clínica de Estudos Constitucionais - CEC/UEA, Brasil
E-mail: nalima@uea.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-2638-0574>

Renato Ferreira Ribeiro Matta

Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Graduado em Direito e Administração pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Delegado de Polícia Civil do Estado do Amazonas (PCAM), Brasil
E-mail: rfrm.mda25@uea.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3679-462X>

Naymê Araújo de Souza

Mestranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental (PPGDA) pela Universidade do Estado do Amazonas. Advogada, Brasil
E-mail: nads.mda25@uea.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-5297-981X>

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil uma nova ordem jurídica marcada pela centralidade da proteção ambiental como direito fundamental, estabelecendo no art. 225 um dever estatal inafastável de tutela ecológica. Passados 37 anos de sua promulgação, torna-se relevante refletir sobre como a rigidez e a supremacia constitucionais fundamentam o controle de constitucionalidade, especialmente quando utilizado pelo Supremo Tribunal

Federal para coibir omissões e arranjos normativos insuficientes que fragilizam a proteção ambiental. Nesse contexto, a análise da proibição de proteção deficiente revela-se fundamental, pois evidencia que a efetividade da Constituição não se limita a afastar normas incompatíveis, mas exige também uma atuação positiva do Estado para assegurar a tutela adequada do meio ambiente, como demonstram os recentes julgamentos das ADIs 7.273/DF e 7.345/DF.

2 JUSTIFICATIVA

A pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender como a Constituição de 1988 consolidou o meio ambiente como direito fundamental e dever estatal. O controle de constitucionalidade, ao coibir normas insuficientes, torna-se instrumento essencial para a efetividade dessa proteção. Casos recentes no STF, como as ADIs 7.273/DF e 7.345/DF, evidenciam a relevância do tema. Assim, o estudo contribui para fortalecer a tutela ambiental no Brasil.

3 PROBLEMA E HIPÓTESE

O problema central da pesquisa consiste: De que modo o Supremo Tribunal Federal tem utilizado o controle de constitucionalidade para coibir a proteção ambiental insuficiente prevista no art. 225 da Constituição Federal de 1988?

Parte-se da hipótese de que o Supremo Tribunal Federal, ao aplicar a proibição de proteção deficiente, consolida o meio ambiente como direito fundamental e impõe ao Estado um dever vinculante de tutela efetiva.

4 OBJETIVOS

Esta pesquisa tem como objetivo demonstrar como a supremacia e a rigidez constitucionais fundamentam o controle de constitucionalidade, destacando a centralidade do meio ambiente como direito fundamental (art. 225) e a incidência da proibição de proteção deficiente.

5 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste artigo é dedutiva, com pesquisa bibliográfica e documental em doutrina especializada e decisões do Supremo Tribunal Federal, de caráter qualitativo, voltada à interpretação normativa e jurisprudencial do art. 225 da Constituição e da

proibição de proteção deficiente como parâmetro de controle de constitucionalidade ambiental.

6 DESENVOLVIMENTO

Para Temer (2014, p. 17), “a Constituição é o objeto do estudo do Direito Constitucional. Por sua vez, Silva (2007, p. 37) ao discorrer sobre o conceito de constituição:

A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.

Ainda segundo Silva (2007, p. 46):

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado Brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.

Da rigidez e supremacia da Constituição decorre a necessidade de mecanismos que assegurem sua força normativa diante dos demais atos estatais. Nesse cenário surge o controle de constitucionalidade como técnica destinada a afasta atos e normas incompatíveis com o texto constitucional.

Barroso (2022, p. 23) destaca:

Duas premissas são normalmente identificadas como necessárias à existência do controle de constitucionalidade: a supremacia e a rigidez constitucionais. A supremacia da Constituição revela sua posição hierárquica mais elevada dentro do sistema, que se estrutura de forma escalonada, em diferentes níveis. É ela o fundamento de validade de todas as demais normas. Por força dessa supremacia, nenhuma lei ou ato normativo – na verdade, nenhum ato jurídico – poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição.

Na mesma obra, Barroso (2022, p. 24) acrescenta, “Um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os das minorias, em face de maiorias parlamentares eventuais.”

Ainda seguindo na lição de Barroso (2022, p. 33), “uma das grandes descobertas do pensamento moderno foi a Constituição, entendida como lei superior, vinculante até mesmo para o legislador.”

Mais adiante Barroso (2022, p. 85) pontua “ausente do regime da Constituição imperial de 1824, o controle de constitucionalidade foi introduzido no Brasil com a República, tendo recebido previsão expressa na Constituição de 1891.”

Se a Constituição ocupa o ápice do sistema e é rígida, não basta afastar normas incompatíveis: incumbe também impedir que o Estado proteja de menos bens constitucionais sensíveis. Por isso, o Supremo Tribunal Federal tem utilizado o controle de constitucionalidade para coibir arranjos normativos insuficientes, como, por exemplo, a proibição de proteção deficiente, sobretudo em direitos de feição prestacional como o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Foi exatamente o que ocorreu nas ADI 7.273/DF e ADI 7.345/DF, ao reputar inconstitucional o § 4º do art. 39 da Lei 12.844/2013¹ e determinar medidas regulatórias para frear a compra de ouro de origem ilegal.

O controle de constitucionalidade sofreu diversas evoluções ao longo das Constituições brasileiras. Bonavides (2009, p. 332) ao discorrer sobre os legitimados à propositura do controle de constitucionalidade observa:

No direito anterior à Constituição vigente, ou seja, pelas Cartas de 1946 e 1967 só havia um canal para a proposta de tal ação, conforme vimos: o Procurador-Geral da República. Concentrava ele nesse tocante o poder de iniciativa. Com a Constituição de 1988 isso porém já não acontece, porquanto além do Procurador, por força do art. 103, também se acham legitimados a propor referi ação o Presidente da República, a Mesa da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Essa ampliação de legitimidade permitiu que as ADI 7.273 DF e 7.345/DF fossem propostas pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pela Rede Sustentabilidade e pelo Partido Verde – PV, em face do § 4º do artigo 39 da Lei 12.844/2013, que permitia a presunção de legalidade do ouro adquirido e de boa-fé da pessoa jurídica adquirente (BRASIL, 2025, p. 3).

Diante desse arcabouço de supremacia, rigidez e controle de constitucionalidade delineado, importa explicitar o que é protegido e com qual densidade.

Silva (2004, p. 46) ressalta a essência ambientalista da atual constituição brasileira:

A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista.

¹ **Lei nº 12.844/2013, art. 39, § 4º:** “Presumem-se a legalidade do ouro adquirido e a boa-fé da pessoa jurídica adquirente quando as informações mencionadas neste artigo, prestadas pelo vendedor, estiverem devidamente arquivadas na sede da instituição legalmente autorizada a realizar a compra de ouro.”

Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da “Ordem Social” (Capítulo VI, do Título VIII). Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.

É nesse ponto que a doutrina de Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 388) fixa o meio ambiente como direito fundamental e, ao mesmo tempo, tarefa estatal vinculante, à luz do art. 225 e do art. 5º, § 2º.

A CF/1988, por força do conteúdo do art. 225, caput, e do art. 5º, § 2º atribuiu ao direito ao ambiente o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas elementares do Estado de Direito brasileiro. Isso conduz ao reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, assumindo simultaneamente tanto a forma de um objetivo e tarefa estatal quanto de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade.

Nesse sentido, os proponentes das ADIs entendiam que o § 4º do art. 39 da Lei 12.844/2013 ofendia os princípios da moralidade, transparência, legalidade e eficiência (CF, art. 37), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225), o direito à vida e à saúde (CF, arts. 5º e 6º), os direitos dos povos indígenas (CF, art. 231) e os princípios que orientam a ordem econômica (CF, art. 170). (BRASIL, 2025, p. 6).

Em seu voto o Ministro Gilmar Mendes, relator das ações, (BRASIL, 2025, p. 23) entendeu que as presunções legais relativas à licitude do ouro adquirido e à boa-fé do comprador fragilizam o dever estatal de fiscalização de uma atividade que, por sua natureza, é altamente poluidora, como o garimpo ilegal. Isso porque tais presunções não apenas inviabilizavam a efetividade do controle da cadeia de comercialização do ouro, mas também serviam como incentivo à circulação de ouro proveniente de garimpo ilegal, o que torna a opção legislativa incompatível com o princípio da precaução constitucionalmente consagrado, no artigo 225 da CRFB de 1988. O relator, Ministro Gilmar Mendes, destacou ainda que a medida legislativa configurava uma opção normativa deficiente, representando violação ao dever de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição. Nesse ponto, invocou a doutrina constitucional alemã para explicar a diferença entre a proibição de excesso (*Übermaßverbot*) e a proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*), frisando que, enquanto a primeira limita intervenções estatais desproporcionais, a segunda exige que o Estado atue positivamente para assegurar a tutela ótima dos direitos fundamentais. Assim, quando a norma deixa de proteger de modo adequado, falha na realização ótima desses direitos e incorre em inconstitucionalidade.

Barroso (2020, p. 553) ao discorrer sobre proporcionalidade assim expõe:

Porém, ao lado dos deveres de abstenção e de autocontenção, o Estado também tem deveres de atuação para a defesa e promoção dos direitos fundamentais. Nesses casos, o princípio da proporcionalidade se manifesta sob a forma de vedação da proteção deficiente, exigindo do Estado comportamentos mínimos obrigatórios. Em outras palavras: os direitos fundamentais impõem (i) obstáculos à atuação do Estado –

hipótese em que a proporcionalidade funciona como régua para medir a constitucionalidade das medidas restritivas ao seu âmbito de proteção; e (ii) deveres de atuação do Estado – situação em que a proporcionalidade opera como medida de fiscalização da omissão ou da atuação deficiente ou insuficiente. Também nesta segunda hipótese se aplica o teste triplice da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, para aferir o impacto da medida que se quer exigir. O princípio da proporcionalidade, portanto, apresenta-se com “dupla face”, vedando tanto o excesso quanto a insuficiência.

Ao tratar da obrigação estatal de assegurar proteção ambiental efetiva, Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 391) sublinham que:

Os deveres de proteção – e do dever de proteção suficiente que lhes serve de parâmetro normativo – impõem ao Estado, na forma de um comando constitucional imperativo, que não há margem para “não atuar” se isso implicar um *laissez faire* predatório da Natureza, bem como que não lhe é deferida a prerrogativa de “atuar de forma insuficiente”. Isso porque tal atitude estatal em si resultaria em prática contrária ao comando constitucional imposto pelo art. 225. A inação dos entes estatais, a ponto de vulnerar o regime jurídico de proteção ecológica, implica violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente, vislumbrando-se, em especial, na sua conexão com as exigências da proporcionalidade.

Assim, a tutela ambiental constitucional demanda do Estado não apenas a contenção de abusos, mas também a adoção de medidas eficazes de proteção. A omissão ou a atuação insuficiente comprometem a efetividade dos direitos fundamentais e mostram-se incompatíveis com o dever de proteção imposto pela Constituição, legitimando o controle de constitucionalidade como mecanismo de correção dessas falhas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida nesta pesquisa evidenciou que a supremacia e a rigidez constitucionais constituem premissas indispensáveis para a existência do controle de constitucionalidade, cujo papel é assegurar a força normativa da Constituição diante de atos e normas infraconstitucionais. Esse controle não se limita a afastar disposições incompatíveis, mas também impõe ao Estado o dever de evitar arranjos normativos insuficientes, sobretudo em relação aos direitos fundamentais de caráter prestacional. No âmbito da proteção ambiental, o art. 225 da CRFB consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e dever estatal vinculante. A experiência recente das ADIs 7.273/DF e 7.345/DF confirma que o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a proibição de proteção deficiente como parâmetro de controle, rechaçando soluções normativas que fragilizem o dever de fiscalização e tutela ambiental.

Dessa forma, a Constituição de 1988, com sua feição ambientalista, não apenas estabeleceu um marco jurídico inovador, mas também atribuiu ao Poder Judiciário a função de garantir a efetividade desse direito fundamental, coibindo tanto o excesso quanto a insuficiência na atuação estatal. O controle de constitucionalidade, assim, afirma-se como instrumento essencial para a concretização da proteção ambiental e para a preservação da força normativa da Constituição.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 9.ed.atual. São Paulo: Saraiva, 2022. 480 p. ISBN 9786555599046.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2009. 805 p. ISBN 9788574209517.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.844**, de 19 de julho de 2013. Dispõe sobre medidas de estímulo à agricultura familiar e à agroindústria de pequeno porte, entre outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 139, p. 1, 22 jul. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112844.htm. Acesso em: 09 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7273 e nº 7345**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento conjunto realizado em 14 mar. 2025. Voto do relator. Brasília, DF: STF, 2025. 45 p. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15375277165&ext=.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters; 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. 928 p ISBN 9788574207773.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2004. 349 p. ISBN 8574203815

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. 239 p. ISBN 8539201143.