

1. **NOME:** DECISÃO EMANADA DA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDADE DA RESOLUÇÃO S.A. 03-2008-DM/RSSM DE 12 DE AGOSTO DE 2008, EMITIDA PELA DIREÇÃO MÉDICA DA REGIONAL DE SAÚDE DE SAN MIGUELITO, LAS CUMBRES E CHILIBRE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, SEU ATO CONFIRMATÓRIO E PARA QUE SE FAÇAM OUTRAS DECLARAÇÕES ACERCA DA INSTALAÇÃO DE ANTENAS DE TELEFONIA MÓVEL NA VILLA ZAÍTA, LA ROTONDA, CORREGIMIENTO DE LAS CUMBRES, PROVÍNCIA DO PANAMÁ.

2. **TRIBUNAL:** CORTE SUPREMA DE JUSTIÇA DO PANAMÁ.

3. **DATA:** 06.04.2009.

#### 4. **INTRODUÇÃO**

O Panamá possui cerca de 3,3 milhões de habitantes<sup>1</sup>, com uma população altamente consumidora dos serviços de telefonia móvel, aproximadamente 2,4 milhões de usuários de celulares, dos quais cerca de 10% com contratos e 90% com o serviço de pré-pagos<sup>2</sup>.

Desde que o Governo do Panamá passou a outorgar concessões para que empresas instalem antenas de telefonia celular em áreas residenciais muita polêmica tem sido gerada. A população está preocupada com os possíveis danos à saúde causados por radiações e ondas eletromagnéticas emitidas pelas antenas dos celulares, capazes de causar prejuízos à saúde como depressão, insônia, dor de cabeça, câncer, tumores, leucemia, fadiga e distúrbios do sistema imunológico, dentro outros.

Neste sentido vários movimentos têm se fortalecido, alguns distritos têm emitido Resoluções no sentido de tornar suas áreas livres de antenas (*Distrito Libre de Antenas*), como o Distrito de San Miguelito. Destaca-se documento assinado em 06 de novembro de 2008, por 16 representantes de comunidades panamenhas para exigir que as autoridades competentes apliquem efetivamente o princípio da precaução; proíbam antenas e infra-estruturas de telecomunicações em zonas residenciais; tenham máximo controle acerca da instalação destas antenas em áreas localizadas a uma distância inferior a três quilômetros de escolas, hospitais, asilos, como exige a União Européia; criem uma Comissão Interministerial com participação da sociedade civil que revise a aplicação das leis, dentre tantas outras reivindicações<sup>3</sup>.

Sobre este tema diversos sites e redes sociais de discussões podem ser consultados, tais com “Powerwatch” – Organização Independente que busca debater a respeito da irradiação das ondas microondas e dos campos eletromagnéticos<sup>4</sup>; “División de Irradiación da Agência de Proteção à Saúde”<sup>5</sup>; Comunidade Internacional de Vítimas

---

<sup>1</sup> População do Panamá. Wikipedia. Fonte: <http://en.wikipedia.org/wiki/Panama>. Consulta em 25-10-09.

<sup>2</sup> “LA ALIANZA NACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS (LA SALUD Y LA VIDA), CONTRA LAS ANTENAS”. Fonte: <http://www.panamaprofundo.org/boletin/movimientos/moradores-de-varias-comunidades.htm>. Consulta em 25-10-09.

<sup>3</sup> “LA ALIANZA NACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS (LA SALUD Y LA VIDA), CONTRA LAS ANTENAS”. Op. cit.

<sup>4</sup> “Powerwatch”. Fonte: <http://www.powerwatch.org.uk/> Consulta em 25-10-09.

<sup>5</sup> “División de Irradiación de la Health Protection Agency”. Fonte: <http://www.bioinitiative.org/index.htm>. Consulta em 25-10-09.

(*Mast and antennas victims*)<sup>6</sup>; Contaminação Eletromagnética<sup>7</sup>; e Associação Vallisoletana de Afetados pelas Antenas de Telefonia<sup>8</sup>.

## 5. MARCO LEGAL

Alguns marcos legais específicos sobre a questão das ondas, radiações ou campos eletromagnéticos são notáveis e não poderiam deixar de ser mencionados, restando consignadas, neste momento, experiências como a da Costa Rica, da Guatemala, do Paraguai e do Brasil.

Na Costa Rica a Lei Orgânica do Ambiente, Lei n.º 7.554, de 28 de setembro de 1995, em seu artigo 65 determina especificamente que “se considera contaminação da atmosfera a presença nela e em concentrações superiores aos níveis permissivos fixados, de partículas sólidas, poeira, fumaça, vapor, gases, maus odores, radiações, ruídos, ondas sonoras imperceptíveis e outros agentes de contaminação que o Poder Executivo defina como tal em regulamentação”.

Na Guatemala, a Lei de Proteção e Melhoramento do Meio Ambiente, Decreto n.º 68, de 28 de novembro de 1986, em seu artigo 17 aduz que o Organismo Executivo emitirá os regramentos correspondentes que sejam necessários, em relação à emissão de energia em forma de ruído, som, microondas, vibrações, ultra-som ou ações que prejudiquem a saúde física e mental e o bem-estar humano, ou que causem transtornos ao equilíbrio ecológico. “São consideradas atividades susceptíveis de degradar o ambiente e saúde, os sons ou ruídos que excedem os limites admissíveis, qualquer que sejam as atividades ou causas que o originem”.

No Paraguai, a Lei n.º 716, de 02 de maio de 1996 que sanciona os crimes contra o meio ambiente prevê em seu artigo 10 que “serão punidos com pena de prisão de seis a dezoito meses e multa de cem a quinhentos salários mínimos legais aqueles que com ruídos, vibrações ou ondas de choque, radiação luminosa, calorífica, ionizante ou radiológica, com efeito de campos eletromagnéticos ou de outros fenômenos de qualquer natureza, violem os limites estabelecidos em regulamentação correspondente”.

No Brasil a Norma ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) n.º 5422/1985 trata dos critérios para estabelecimento de valores de referência de campos elétricos e magnéticos para exposição humana estabelecidos pela ICNIRP – Comissão Internacional para Proteção Contra Radiações Não-Ionizantes, sucessora do IRPA – Associação Internacional de Proteção contra Radiações – e de seu Grupo de Trabalho denominado INIRC – Comitê Internacional para Radiação Não-Ionizante – reconhecidos e recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Esta norma destaca a pouca disponibilidade de dados relacionando as correntes transitórias com efeitos na saúde e, em relação ao público em geral, constituído por pessoas de todas as faixas etárias e condições distintas de saúde, como na maioria dos casos este público não tem consciência de sua exposição aos campos elétricos e magnéticos, adotam-se valores de referência mais conservadores em relação à população ocupacional.

A norma ABNT n.º 31/2000, estabelece as diretrizes para limitar a exposição a campos eletromagnéticos, de forma a proteger contra efeitos reconhecidamente adversos à saúde. Esta norma considera que um efeito adverso, causa prejuízo à saúde, detectável

---

<sup>6</sup> Comunidade Internacional de Vítimas (*Mast and antennas victims*). Fonte: <http://www.mast-victims.org/>. Consulta em 25-10-09.

<sup>7</sup> Contaminação Eletromagnética. Fonte: <http://www.contaminacionelectromagnetica.org/>. Consulta em 25-10-09.

<sup>8</sup> Associação Vallisoletana de Afetados pelas Antenas de Telefonia. Fonte: <http://www.avaate.org/>. Consulta em 25-10-09.

no indivíduo exposto, ou em sua descendência, causando um efeito biológico que pode ou não resultar em um efeito adverso à saúde. Afirma que em relação aos “efeitos da exposição em longo prazo, como o aumento do risco de câncer, a Organização Mundial de Saúde conclui que até o momento, os dados disponíveis são insuficientes e inconsistentes para prover um embasamento científico que estabeleça maiores restrições à exposição”.

A Resolução n.º 303 de 02 de julho de 2002 da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel aprovou o “Regulamento Sobre a Limitação da Exposição a Campos 60 Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos Variáveis no Tempo na Faixa de Radiofrequências de 9KHz a 300GHz” baseado nas diretrizes da ICNIRP.

Muito embora o Brasil contasse com as regulamentações esparsas supracitadas, foi a partir deste ano que a Lei n.º 11.934, de 05 de maio deste ano de 2009 adotou como parâmetro nacional para a exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por estações transmissoras de radiocomunicação, por terminais de usuário e por sistemas de energia elétrica que operam na faixa até 300 GHz, os limites emitidos pela ICNIRP, recomendados pela Organização Mundial de Saúde.

Esta lei inova ao proibir que as antenas de que trata sejam instaladas nas chamadas "áreas críticas", a menos de 50 metros de hospitais, clínicas, escolas, creches, asilos e estabelece os limites à exposição não apenas da população em geral aos campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, mas também dos trabalhadores, em razão de seu trabalho.

## **6. AVANÇO**

Conforme se pretendeu salientar, o acórdão panamenho relatado pelo Magistrado Adan Arnulfo Arjona tem imensa relevância para o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional e é um avanço em relação à jurisprudência acerca do assunto.

Com efeito, a telefonia móvel vem crescendo de importância ao ponto de tornar minoria os telefones fixos. As torres destinadas aos telefones celulares, conseqüentemente, tendem a multiplicar-se. Em tal situação, a imposição de regras limitando tal atividade e zelando pela saúde da população é de todo oportuna.

A decisão judicial pioneira, por certo, será referência em Tribunais latino-americanos e será de grande contribuição na evolução do Direito Ambiental.

## **7. O ACÓRDÃO**

Toda a polêmica do assunto principal da demanda gira em torno da possível incerteza científica quanto ao fato de a emissão das ondas eletromagnéticas realmente causar efeitos danosos para o meio ambiente e para a saúde humana.

Diante de uma possível dúvida científica a Corte Suprema de Justiça do Panamá, com maestria, discorreu acerca e aplicou o princípio da precaução, fundamentando sua decisão com base no artigo 119 da Constituição da República daquele país, o qual enfatiza que “o Estado e todos os habitantes do território nacional tem o dever de propiciar um desenvolvimento social e econômico que preveja a contaminação do ambiente, mantenha o equilíbrio ecológico e evite a destruição de ecossistemas”.

O Princípio da Precaução, enquanto critério de avaliação cautelar ante aos perigos que ameaçam o meio ambiente e a saúde pública, encontra previsão em diversos instrumentos normativos nos países da América Latina. Vejamos alguns exemplos.

Na Argentina a Lei Nacional Geral do Ambiente, n.º 25.675/2002 dispõe em seu artigo 4º acerca dos Princípios da Política Ambiental e ensina que “quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a ausência de informação ou certeza científica não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes, em função dos custos, para impedir a degradação do meio ambiente”.

Na Bolívia a Lei de Meio Ambiente, Lei n.º 1333/1992, em seu artigo 10 determina a “compatibilização das políticas nacionais com as tendências da política internacional nos temas relacionados com o meio ambiente ‘*precautelando*’ a soberania e os interesses nacionais”.

Na Costa Rica, a Lei de Biodiversidade, Lei n.º 7788/2002, estabelece em seu artigo 11 como um dos critérios para aplicação da lei o critério de precaução “*in dubio pro natura*”. Assim, “quando exista perigo ou ameaça de danos graves ou iminentes aos elementos da biodiversidade e ao conhecimento a eles associados, a ausência de certeza científica não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes de proteção”.

A Lei de Gestão Ambiental do Equador, de n.º 37/1999, define precaução como “a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente”. Em El Salvador a Lei do Meio Ambiente, Decreto n.º 233/1998, ao dispor acerca da política nacional do meio ambiente aduz, em seu artigo 2º, alínea “e”, que “na gestão de proteção do meio ambiente prevalecerá o princípio de prevenção e precaução”.

Na Guiana, a Lei de Proteção Ambiental, “*Environmental Protection Act, Chapter 20:05*” determina que a Agência de Proteção Ambiental deve fazer uso de princípios de proteção ambiental, dentre os quais cita o princípio da precaução, em seu item 4, letra “b”, “quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a falta de certeza científica absoluta não deve ser usada como razão para adiar medidas de prevenção da degradação ambiental”.

No México, a Lei Geral de Equilíbrio Ecológico e da Proteção ao Meio Ambiente, de 28 de janeiro de 1988, em seu artigo 170 e a Lei Agrária de 26 de fevereiro de 1992, no artigo 166, adotam o referido princípio. A Venezuela, em sua Lei Orgânica do Ambiente, de 22 de dezembro de 2006, determina que a gestão do ambiente compreende vários princípios, dentre eles o da precaução

No Brasil o princípio da precaução está presente em diversos dispositivos normativos. A Constituição Brasileira, assim, dispõe em seu artigo 225, § 1º, inciso V que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público “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”.

A decisão colegiada fundamentou-se, dentre outros dispositivos, no Princípio 15 da Declaração do Rio, advinda da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a qual determina que os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução, conforme suas capacidades, quando haja perigo de dano grave ou irreversível, sendo que a falta de certeza absoluta não deverá ser utilizada como razão para postergar a adoção de medidas eficazes, em função dos custos, para impedir a degradação ambiental.

O Acórdão Panamenho elucida que, considerando-se a natureza especial dos bens possivelmente afetados, “o princípio da precaução representa uma ferramenta interpretativa válida e eficaz no ordenamento jurídico para o exercício do poder cautelar em sua manifestação de proteção ao ambiente e à saúde pública”.

A Corte Suprema de Justiça do Panamá, ao analisar a situação concreta asseverou que “a aplicação do princípio da precaução nos permitirá dar à ciência o

tempo que ela necessita” (...) “o conhecimento científico disponível nos leva a determinar que a instalação das antenas de telefonia móvel em zonas residenciais incrementará necessariamente a exposição do público aos campos eletromagnéticos produzidos por elas, motivo pelo qual é razoável supor que estas antenas assim instaladas poderiam apresentar um risco à saúde para a população que deve ser precavido”.

Prossegue no sentido de que “o dano que poderia produzir-se com a instalação destas antenas em zonas residenciais é de suma gravidade, posto que os potenciais efeitos da exposição próxima e prolongada aos referidos campos eletromagnéticos afetam a saúde dos moradores da área que solicitam a medida precautória”.

Elucida que “muitos são os casos em que substâncias, procedimentos ou tecnologias que antes eram consideradas seguras, agora não o são, precisamente porque, com o tempo, a ciência se encarregou de demonstrá-lo”, motivo pelo qual não devem ser poupados esforços para que a incerteza científica dê espaço ao conhecimento e à proteção do homem e do meio em que ele está inserido.

No Direito Brasileiro, em caso análogo ao hora analisado, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região quando suscitado a decidir acerca da exigência de licença ambiental para instalação das Estações de Rádio Base de telefonia celular móvel<sup>9</sup> - entendeu que deve a concessionária do serviço público de telefonia móvel submeter-se ao licenciamento ambiental perante a autarquia estadual do meio ambiente, tendo em vista o princípio da precaução. Todavia, concluiu que não se mostra razoável a interdição da obra, já licenciada pela ANATEL sem demonstração da admissibilidade de dano

As normas e jurisprudência relacionada com o caso em tela fazem menção a “níveis permissivos fixados”, “limites admissíveis”, “limites estabelecidos em regulamentação correspondente”, “padrões ambientais estabelecidos”, “normas técnicas aplicáveis ao caso”. Em relação a estes parâmetros, considerando-se a incerteza científica absoluta acerca da poluição causada pelos celulares, pertinente a observação de Paulo Affonso Leme Machado, que “pode haver poluição ainda que observados os padrões ambientais. A desobediência aos padrões constitui ato poluidor, mas pode ocorrer que mesmo com a observância dos mesmos ocorram os danos previstos (...), o que também caracteriza a poluição, com a implicação jurídica daí decorrente<sup>10</sup>”.

Michel Prieur, *apud* Solange Teles da Silva “sintetiza essa questão ao afirmar que a incerteza pode ser definida como aquilo que é impreciso, mal conhecido e, conduz, portanto, à hesitação e à indecisão. Não se trata da ignorância, que é o fato de não conhecer. Não ignoramos, portanto, a existência de substâncias, produtos e tecnologias, mas temos um conhecimento impreciso de seus impactos e, por vezes, não avaliamos todos os efeitos que sua utilização pode causar. Deve-se, portanto, fomentar as avaliações de risco e a produção de informações, indagando-se preliminarmente sobre a real necessidade do desenvolvimento daquela atividade, ou seja, deve-se aplicar o princípio da precaução”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, Agravo de Instrumento n.º 2007.04.00.016999, 4ª. Turma, Relator Márcio Rocha, j. 03.08.2007.

<sup>10</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 11 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 500.

<sup>11</sup> SILVA, Solange Teles da. O conceito de poluição ambiental e suas implicações jurídicas. *In* Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur. Coordenação Clarissa Ferreira Macedo D’Isep, Nelson Nery Júnior, Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 289.

## **8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 11 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Solange Teles da. O conceito de poluição ambiental e suas implicações jurídicas. *In* Políticas públicas ambientais: estudos em homenagem ao professor Michel Priour. Coordenação Clarissa Ferreira Macedo D'Ísep, Nelson Nery Júnior, Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

## **9. LISTA DE SIGLAS**

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- FUNTTEL – Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
- ICNIRP – Comissão Internacional de Proteção Contra Radiação Não Ionizante
- INIRC – Comitê Internacional para Radiação Não-Ionizante
- IRPA – Associação Internacional de Proteção contra Radiações
- STJ – Superior Tribunal de Justiça
- TRF – Tribunal Regional Federal