

A PREVENÇÃO E A PRECAUÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Aline de Farias Araújo¹, Maria Sallydelândia Sobral de Farias²

¹Aluna concluinte do curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: alinefarias88@yahoo.com.br.

² Professora Dra. da Universidade Federal de Campina Grande.- PB. Brasil.
E-mail: sallyfarias@hotmail.com

Data de recebimento: 07/10/2011 - Data de aprovação: 14/11/2011

RESUMO

A degradação ambiental, em suas mais variadas formas, é um fator que ilustra as consequências do desenvolvimento desordenado, nos mais variados recantos do planeta. O fator irreparabilidade proveniente dessa degradação, na esmagadora maioria dos casos, faz ser imprescindível a preocupação com a questão preventiva que circunda o estudo do Direito Ambiental e das questões sobre o meio ambiente de forma geral. A legislação ambiental brasileira atenta a esse panorama tem como principal embasamento a prevenção dos danos ambientais e diante dessas considerações, é de importante valia que o operador do Direito saiba diferenciar os princípios da prevenção e da precaução, diretrizes de grande relevância na estruturação e implementação do Direito Ambiental no Brasil. Nesse contexto, o presente artigo tem o objetivo de elucidar as principais distinções entre os dois princípios anteriormente mencionados, dando especial ênfase ao princípio da precaução, que aborda a prevenção de danos ainda que cientificamente incertos, para a proteção mais incisiva ao meio ambiente. Diante de todas as considerações ora apresentadas, fica patente o papel importante dos princípios da prevenção e da precaução para o Direito Ambiental brasileiro. Analisando dispositivos do ordenamento jurídico pátrio, percebe-se, facilmente, que o legislador reconheceu esse papel, elucidando, inclusive, medidas de efetivação dos princípios discutidos, como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Prevenção; precaução; distinções; direito ambiental.

PREVENTION AND PRECAUTION ENVIRONMENTAL LAW IN BRAZIL

ABSTRACT

Environmental degradation, in its different forms, is a factor that shows the consequences of the wrong development in the whole places of the planet. The irreparable factor that comes from this degradation, in most cases, shows that is necessary to worry about the preventive issue that is related with the study of environmental law and the questions about that involves environment in its general ways. One of the most important points of the Brazilian environmental legislation is to prevent environmental damage, so it is important to consider that the operator of the Law be able to know the principles of the prevention and precaution, guidelines with

¹Aluna concluinte do curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba. E-mail: alinefarias88@yahoo.com.br.

² Professora Dra. Universidade Federal de Campina Grande.G. : E-mail: sallyfarias@hotmail.com

important relevance in the structuring and implementation of Environmental Law in Brazil. In this context, the objective of this article is to solve the main distinctions between the two principles related before, emphasizing the principle of precaution, which shows the prevention of damage that is scientifically dubious, to give a more effective protection to the environment. According to all considerations presented, it is clear the importance of the prevention and precaution principles to Brazilian Environmental Law. Analyzing the dispositive of Brazilian juridical ordination, it can be observed, that the legislator recognize this importance, explaining, especially, effective actions of the principles discussed, as the Previous Study of the Environmental Impact.

KEYWORDS: Prevention; precautionary distinctions; environmental law

1. INTRODUÇÃO

A legislação ambiental brasileira detém um caráter eminentemente preventivo. Nesse cenário, o princípio da prevenção, como bem esclarece FIORILLO³, é um dos mais importantes que norteiam o Direito Ambiental, em razão da irreversibilidade e irreparabilidade do dano ambiental.

Em virtude da inoperância do sistema jurídico, incapaz de restabelecer o *status quo* ante, em termos de dano ao meio ambiente, o princípio da prevenção reveste-se de importância significativa, configurando sustentáculo do Direito Ambiental e o seu objetivo primordial.

A recuperação de uma lesão ambiental é, quando possível, muito demorada e onerosa, de forma que na maior parte das vezes, somente a atuação preventiva pode ter efetividade. São inúmeros os casos em que as catástrofes ambientais não têm reparação e seus efeitos acabam sendo sentidos apenas pelas gerações futuras, o que ressalta o dever de prevenção. Portanto, a reparação, a indenização e a punição devem ser, respectivamente, os últimos recursos do Direito Ambiental.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil – Lei n.º 6.938/81 – inseriu como objetivo da política pública a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente (art.4, I e IV).

A Carta Magna de 1988, expressamente, adotou o princípio da prevenção, ao preceituar que:

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.

A análise comparativa dos dispositivos supramencionados, deixa claro, como alerta Leme Machado⁴, que a Política Ambiental não se limita à eliminação ou redução da poluição já existente ou iminente (proteção contra o perigo), mas faz com que a poluição seja combatida desde o início (proteção contra o simples risco). Tal princípio visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11.ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 111-112.

⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10.ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 53-54.

O princípio da prevenção, conforme se observa, está intimamente ligado aos conceitos de afastamento de perigo, segurança das gerações futuras e sustentabilidade ambiental das atividades humanas. É a tradução da busca da proteção da existência da espécie humana, seja pela proteção de seu ambiente, seja pelo assecuramento da sua integridade.

A partir dessa premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma determinada atividade como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais a compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade.

Assim, a partir da sua adoção, como indica AMOY⁵, tem-se uma mudança de paradigma. Em termos práticos, observa-se a rejeição da orientação política e da visão empresarial que durante muito tempo prevaleceram, segundo as quais atividades e substâncias potencialmente degradadoras somente deveriam ser proibidas quando houvesse prova científica absoluta de que, de fato, representariam perigo ou apresentariam nocividade para o homem ou para o meio ambiente.

A orientação que passou a ser seguida é a de que, mesmo diante de controvérsias no plano científico, com relação aos efeitos nocivos de determinada atividade ou substância sobre o meio ambiente, presente o perigo de dano grave ou irreversível, a atividade ou substância em questão deverá ser evitada ou rigorosamente controlada.

Com a adoção do princípio da precaução, o enfoque na criação, na interpretação e na aplicação do Direito Ambiental, passou a ser o enfoque da cautela (prudência ou vigilância) no trato das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, em detrimento do enfoque da tolerância com essas atividades.

Mais do que prevenção, a precaução estabelece, portanto, a vedação de intervenções no meio ambiente, salvo se houver a certeza que as alterações não causarão reações adversas, já que nem sempre a ciência pode oferecer à sociedade respostas conclusivas sobre a inocuidade de determinados procedimentos.

Nesse contexto, o presente artigo tem o objetivo de elucidar as principais distinções entre os dois princípios anteriormente mencionados, dando especial ênfase ao princípio da precaução, que aborda a prevenção de danos ainda que cientificamente incertos, para a proteção mais incisiva ao meio ambiente.

2. BREVE DISTINÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

A doutrina não apresenta posição uniforme no tocante aos princípios comentados no presente artigo. Com efeito, existe uma grande semelhança entre o princípio da precaução e o princípio da prevenção: o primeiro é apontado como um aperfeiçoamento do segundo. Prova disso é que os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que se prestam a efetivar a prevenção são apontados também como instrumentos que se prestam a efetivar a precaução.

Nesse sentido, é a opinião de NOGUEIRA⁶:

O “princípio de precaução”, por sua vez, é apontado, pelos que defendem seu status de novo princípio jurídico-ambiental, como um

⁵ AMOY, Rodrigo de Almeida. **Princípio da Precaução e Estudo de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro**. Revista de Direito da Faculdade de Campos, Ano VII, N.8, junho de 2006. p. 15.

⁶ NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro apud FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p 199.

desenvolvimento e, sobretudo, um reforço do princípio da prevenção. Seu fundamento seria, igualmente, a dificuldade ou impossibilidade de reparação da maioria dos danos ao meio ambiente, distinguindo-se do princípio da prevenção por aplicar-se especificamente às situações de incerteza científica:

Das considerações ora apresentadas, infere-se que o elemento risco está no conteúdo dos dois princípios sob exame, no entanto, referido elemento aparece com configurações diversas. Segundo Ana Carolina Casagrande Nogueira, o princípio da prevenção refere-se ao perigo concreto, enquanto o da precaução refere-se ao perigo abstrato. No princípio da precaução, o perigo que se quer prevenir é potencial ou de periculosidade potencial. No da prevenção, o perigo deixa de ser potencial, e passa a ser certo, na medida em que há elementos seguros para afirmar ser a periculosidade da atividade que se pretende implementar⁷.

Em caso de certeza do dano ambiental, esclarece MACHADO⁸, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio a prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção:

3. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁷, realizada no Rio de Janeiro em 1992, adotou, em sua declaração de princípios, o denominado princípio da precaução, assim redigido no item 15 do texto:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A inserção definitiva do princípio da precaução no ordenamento jurídico pátrio ocorreu a partir de duas convenções internacionais assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil. São elas: a Convenção sobre a Diversidade Biológica⁸, promulgada através do Decreto n.º 2.519/98, que assim estabelece em seu preâmbulo:

{...} é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica e (...) quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça...

⁷ **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**, adotada em 14 de Junho de 1992. Disponível em: http://www.interlegis.gov.br/processo legislativo/copy_of_20020319150524/20030625102846/20030625_104533. Acesso em: 20 de dezembro de 2010.

⁸ **Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica**, adotada em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/doc_cdb.php. Acesso em: 10 de janeiro de 2011.

E também a Convenção sobre a Mudança do Clima⁹, a qual dispõe entre os seus princípios (art. 3º, 3.):

As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.

Mais recentemente, a Lei de Crimes Ambientais, Lei n.º 9.605/98, estabeleceu que: “Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior (reclusão, de um a quatro anos e multa), quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível” (art. 54, § 3º).

4. MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

MARTINS¹⁰ afirma que a implementação do princípio da precaução gira em torno de sete idéias fundamentais de concretização, a seguir elencadas.

I – Perante a ameaça de danos sérios ao ambiente, ainda que não existam provas científicas que estabeleçam um nexo causal entre uma atividade e os seus efeitos, devem ser tomadas as medidas necessárias para impedir a sua ocorrência.

Trata-se de um dos pilares do princípio: a necessidade de atuação ante a falta de evidência científica. A base do princípio é a idéia de gestão dos riscos ambientais, sendo que para tanto, faz-se necessária a adoção de atitudes de antecipação preventiva, que se revelam menos onerosas para a sociedade e o ambiente.

II – Possibilidade de inversão do ônus da prova, cabendo àquele, que pretende exercer uma dada atividade ou desenvolver uma nova técnica, demonstrar que os riscos a ela associados são aceitáveis.

O princípio da precaução tem uma conseqüência de grande relevância na esfera judicial, posto que acarreta a inversão do ônus da prova, impondo ao degradador o encargo de provar que a sua atividade não é efetiva ou potencialmente degradadora da qualidade ambiental, uma vez que são eles que pretendem alterar o *status quo* ambiental.

III – In dubio pro ambiente ou in dubio contra projectum.

⁹Convenção sobre mudanças climáticas, adota em maio de 1994. Disponível em: http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao_onu.pdf. Acesso em: 20 de dezembro de 2010.

¹⁰ MARTINS, Ana Gouveia e Freitas. **Princípio da Precaução e Estudo de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro**. Revista de Direito da Faculdade de Campos, Ano VII, N.8, junho de 2006. p. 20.

Diante de determinadas situações, é necessário fazer uma opção, e, nesse caso, a opção deve ser favorável ao meio ambiente. Assim, se a irreversibilidade e a gravidade de uma situação forem temidas, não se deve correr riscos, dando-se prioridade à proteção ambiental.

IV – Concessão de um espaço de manobra ao ambiente, reconhecendo que os limites de tolerância ambiental não devem ser forçados, ainda menos transgredidos.

A idéia fundamental é a de salvaguarda da capacidade de carga dos sistemas ecológicos, garantindo uma ampla margem de segurança, de forma a lidar com riscos ainda não identificados.

V – Exigência de desenvolvimento e introdução de melhores técnicas disponíveis.

O objetivo é a utilização de métodos e técnicas operacionais limpos, que preservem os recursos naturais ou que impeçam (ou, quando muito, minimizem) quaisquer impactos adversos no ambiente.

VI – Preservação de áreas e reservas naturais e a proteção das espécies.

O princípio da precaução requer que seja concedida uma margem aos sistemas ecológicos para funcionarem em total liberdade, de forma a salvaguardar determinadas funções e potencialidades e garantir a preservação da diversidade genética dos processos ecológicos essenciais e dos sistemas em que se sustenta a vida na Terra.

VII – Promoção e desenvolvimento da investigação científica e realização de estudos completos e exaustivos sobre os efeitos e riscos potenciais de uma dada atividade.

A aplicabilidade do princípio em tela está intimamente relacionada ao estudo de impacto ambiental, pois sua concepção baseia-se na prevenção. A partir do diagnóstico da importância e amplitude de um determinado risco, é possível definir os meios para evitá-lo.

Portanto, a precaução requer que as políticas e decisões que apresentem significativos riscos ambientais sejam precedidas de estudos de avaliação do impacto ambiental, os quais podem constituir um relevante instrumento do princípio da precaução, na medida em que contribuam para assegurar que as decisões sejam tomadas com base na melhor informação científica disponível.

5. ESTUDO DO IMPACTO AMBIENTAL E A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O impacto ambiental é um abalo, uma impressão muito forte e profunda causada por motivos diversos sobre o meio ambiente que cerca e envolve os seres vivos. Podem ser de ordem positiva, quando devem ser estimulados; ou de ordem negativa, quando devem ser evitados.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é o instrumento que melhor atende à vocação preventiva do Direito Ambiental. A criação do EIA teve como principal

objetivo a possibilidade de prever e, a partir de então, prevenir o dano antes de sua manifestação.

As verificações e análises do Estudo de Impacto Ambiental findam em um juízo de valor sobre o projeto, ou seja, a finalização do estudo ocorre com o julgamento favorável ou desfavorável da atividade submetida a análise. Não é admitido um EIA que se abstenha de emitir um juízo de avaliação.

É por tal motivo que se diz que o Estudo de Impacto Ambiental tem o objetivo de informar à Administração Pública sobre os possíveis danos ambientais que venham a nascer da prática de atividade, possibilitando-a usufruir de uma base informativa que a auxilie na tomada de decisão sobre a implementação da atividade, sopesando os interesses industriais e os interesses ambientais.

Diante dos ensinamentos do ilustre doutrinador ANTUNES¹¹, o EIA tem a natureza jurídica de instituto constitucional, constituindo-se em instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Na prática, isso significa que o Estudo de Impacto Ambiental tem a finalidade precípua de auxiliar, como fonte de informação técnica, a consecução plena e total dos objetivos da referida PNMA (Política Nacional do Meio Ambiente), conforme ensina a Professora Belinda Pereira da Cunha¹².

O Estudo do Impacto Ambiental, tem por função emitir a avaliação de determinado projeto, necessariamente, com o que se dá aplicação e efetividade ao princípio da precaução.

Permite-se, portanto, a inserção da prevenção e da precaução da degradação ambiental na metodologia da avaliação das atividades humanas, uma vez que nesse estudo ponderam-se todas as obras e todas as atividades que possam causar deterioração significativa ao meio ambiente. A Constituição Federal de 1988¹³ quando utiliza no parágrafo primeiro, do art. 225 a expressão atividade potencialmente causadora, o faz para abranger, também, o dano incerto.

Determinar o grau de perigo, ou seja, apontar a extensão ou a magnitude do impacto é uma das tarefas do referido Estudo. É também objeto da avaliação, o grau de reversibilidade do impacto ou sua irreversibilidade, traçando uma análise do risco que permeia a atividade ou empreendimento que pretende ser implementado ou executado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todas as considerações ora apresentadas, fica patente o papel importante dos princípios da prevenção e da precaução para o Direito Ambiental brasileiro. Analisando dispositivos do ordenamento jurídico pátrio, percebe-se, facilmente, que o legislador reconheceu esse papel, elucidando, inclusive, medidas de efetivação dos princípios em comento, como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Defender a aplicação efetiva dos princípios em tela, sobretudo, o da precaução, que analisa a prevenção sob um enfoque ainda mais intenso, independentemente da certeza científica a respeito de referida atividade ambiental

¹¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 285.

¹² CUNHA, Belinda Pereira da. **Desenvolvimento sustentável e dignidade**: considerações sobre os acidentes ambientais no Brasil. Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano4, n.4, p.291-342, jan/dez.2005, p. 301-302.

¹³ "Art.225,§1, CF: Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV: exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade.

potencialmente lesiva ao meio ambiente, é defender um meio ambiente equilibrado, direito de todos, constitucionalmente assegurado.

Assim, configura-se de extrema relevância a diferenciação objeto de estudo no presente artigo, para que os operadores do Direito possam fazer valer a aplicação desses princípios nos casos submetidos à análise, para que seja preponderantemente defendido o desenvolvimento pautado na sustentabilidade, em conformidade com os ditames legais apresentados pelo conjunto de normas que compõem o Direito Ambiental no país.

REFERÊNCIAS

AMOY, R. A. **Princípio da Precaução e Estudo de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro**. Revista de Direito da Faculdade de Campos, Ano VII, n.8, jun/2006.

ANTUNES, P.B. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 20 de dez. de 2010.

_____, **Lei n.º 6.938, de 31 de Ago. de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

_____, **Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1988**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm. Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

_____. **Decreto n.º 2.519/98**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm. Acesso em: 28 de dezembro de 2010.

Convenção sobre mudanças climáticas, adota em maio de 1994. Disponível em: http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao_onu.pdf. Acesso em: 20 de dezembro de 2010.

Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, adotada em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/doc_cdb.php. Acesso em: 10 de janeiro de 2011.

Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada em 14 de Junho de 1992. Disponível em: http://www.interlegis.gov.br/processo legislativo/copy_of_20020319150524/20030625102846/20030625104533. Acesso em: 20 de dezembro de 2010.

CUNHA, B.P.**Desenvolvimento sustentável e dignidade**: considerações sobre os acidentes ambientais no Brasil. Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 4, n.4, p.291-342, jan/dez.2005.

FIORILLO, C.A.P.**Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11.ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, P.A.L.**Direito Ambiental Brasileiro**. 10.ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MARTINS, A.G.F.**Princípio da Precaução e Estudo de Impacto Ambiental no Direito Brasileiro**. Revista de Direito da Faculdade de Campos, Ano VII, n.8, jun/2006.