

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE DIREITO**

**Anna Luisa da Luz Brueckheimer**

**O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR E A EFETIVA REPARAÇÃO DO DANO  
AMBIENTAL.**

**Carazinho**

**2013**

**Anna Luisa da Luz Brueckheimer**

**O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR E A EFETIVA REPARAÇÃO DO DANO  
AMBIENTAL.**

**Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob Orientação: prof<sup>a</sup> Dra. Karen Beltrame Becker Fritz**

**Carazinho**

**2013**

**Dedico ao meu pai Pedro Amadeo Brueckheimer, em especial este opúsculo reflexivo sobre a questão ambiental das mais relevantes, com o intuito de demonstrar que a pesquisa é um instrumento de excelência para o desenvolvimento e a perpetuação de um povo.**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer ao Criador Divino a inspiração que me tem dado para o tema abordado, o qual vislumbrei após iniciar os meus estudos a respeito.

Ao Corpo Docente do Curso de Direito da Universidade de Passo Fundo - UPF, no Campus de Passo Fundo e Carazinho, pelas horas profícuas dedicadas conjuntamente na busca incessante do conhecimento, nos anos de 2011-2013.

Pelas portas que me foram abertas pela Professora e Coordenadora Maira Dal Conte Tonial, por ser uma joia rara no meio acadêmico e jurídico, sempre prestativa e incansável em ajudar seus alunos.

À minha orientadora, Professora Doutora Karen Beltrame Becker Fritz, pela cordialidade em me prestar sua orientação, por comigo repartir da sua paciência, seu precioso tempo, seu conhecimento e sua singular sabedoria, pelas críticas e conselhos e palavras de louvor, principalmente pela humildade em tratar o seu semelhante.

À minha família, por seu suporte, esteio, amor, paciência, colaboração, incondicional atenção e estímulos, sem os quais este trabalho não teria sido possível, especialmente aos meus pais Pedro e Gisselli, os quais sempre me inspiraram e apoiaram em minha carreira estudantil, profissional e laborativa, por todo amor, carinho, beijos e companheirismo recebidos.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para a realização da presente monografia.

**“Mas é para o presente que os cientistas trabalham, seja os que se debruçam sobre o passado e evidenciam os erros que não devem voltar a cometer-se, seja os que perscrutam o futuro e procuram prevenir riscos e alertar para os perigos de certos comportamentos.”**

*Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia*

## RESUMO

A presente pesquisa na área do Direito ambiental tem como principal objetivo demonstrar e resgatar o principal caráter do Princípio do Poluidor Pagador, este que consiste primordialmente na prevenção do dano ambiental e na aproximação do sentido jurídico-econômico da sua aplicabilidade no contexto real, para que então, sejam dirimidas as interpretações errôneas e controversas, em relação à idéia de que o pagamento das taxas referentes ao Princípio do Poluidor Pagador autorizariam o potencial causador da lesão ambiental a poluir, pensamento este que dificulta a sua aplicabilidade jurídica, com intuito primordial da prevenção à ocorrência da lesão e não a sua reparação posterior. Neste sentido, também faz-se uma análise conceitual do Princípio do Poluidor Pagador, com sua abrangência, características, críticas e dificuldades na interpretação e na sua aplicação, bem como analisou-se a responsabilidade na internalização das externalidades negativas pelo poluidor, salvaguardando o conceito de tal princípio na sua natureza jurídica, com finalidade de ampliar e aplicar seu caráter preventivo para evitar o dano ambiental. Tal princípio é bem dinâmico e, por isso, deve ser aplicado conjuntamente com fatores ambientais, sociais, jurídicos, jamais somente como fator econômico, a fim de que possa-se constituí-lo no sentido útil do modo eficaz de prevenir e proteger a saúde do Meio Ambiente. No capítulo inaugural, são abordados os princípios basilares do direito ambiental contemporâneo, dando principal enfoque ao princípio do desenvolvimento sustentável, este que representa a pedra fundamental na qual se erigem os demais princípios do meio ambiente na atualidade, passando-se, após, à definição do Princípio do Poluidor Pagador – PPP e o dano ambiental. Na sequência, o segundo capítulo correlaciona os riscos socioambientais e a internalização das externalidades, assim como o direcionamento dos custos ambientais ao poluidor. Por fim, o último título identifica e situa o princípio tema do presente trabalho nas normas constitucionais, infraconstitucionais e na jurisprudência, a fim de aferir a forma com que ele foi recepcionado, interpretado e efetivamente aplicado nas relações jurídico-ambientais.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Direito ambiental. Internalização de custos. Precaução. Prevenção. Princípio do poluidor pagador.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>CONAMA</b>	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>CNUMAD</b>	- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>CMMAD</b>	- Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>CF</b>	- Constituição Federal
<b>EIA</b>	- Estudo de Impacto Ambiental
<b>OCDE</b>	- Organização e Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ONG</b>	- Organização Não-Governamental
<b>ONU</b>	- Organização das Nações Unidas
<b>PNUMA</b>	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>PPP</b>	- Princípio do Poluidor Pagador
<b>PRAD's</b>	- Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas
<b>RIMA</b>	- Relatório de Impacto Ambiental
<b>STJ</b>	- Supremo Tribunal de Justiça
<b>TJMG</b>	- Tribunal de Justiça de Minas Gerais
<b>TRF1</b>	- Tribunal Regional Federal da Primeira Região
<b>TRF4</b>	- Tribunal Regional Federal da Quarta Região

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO PEDRA ANGULAR DO DIREITO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEO E SUA IMPORTÂNCIA NA INTRODUÇÃO E APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR.....</b>	<b>13</b>
1 O princípio do desenvolvimento sustentável.....	13
1.1 O princípio do desenvolvimento sustentável na legislação.....	15
1.2 Os princípios do Direito Ambiental sustentável.....	20
1.3 O princípio do poluidor pagador frente aos princípios do Direito Ambiental como pedra fundamental de prevenção.....	37
1.4 Princípio do poluidor pagador: internalização das externalidades ambientais.....	41
1.5 Eixos estruturantes dos princípios de prevenção e precaução.....	47
<b>2 O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR NA INTERNALIZAÇÃO DAS EXTERNALIDADES SOB O ESCOPO DO DIREITO AMBIENTAL E DO DIREITO ECONÔMICO.....</b>	<b>50</b>
2 Princípio do poluidor pagador e a Teoria do Risco Ambiental.....	50
2.1. As dimensões dos custos ambientais do princípio do poluidor pagador.....	57
2.2 O poluidor pagador e as externalidades no âmbito econômico.....	61
2.3 O Estado social instrumento limitador das externalidades.....	66
<b>3 A RESPONSABILIDADE PREVENTIVA DA NATUREZA REPARATÓRIA DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR NAS NORMAS E NA JURISPRUDÊNCIA.....</b>	<b>71</b>
3.1 O princípio do poluidor pagador caráter preventivo.....	71
3.2 A prevenção nas externalidades ambientais negativas.....	72
3.3 Solução nebulosa dos conflitos compensatórios.....	78

3.4 O princípio do poluidor pagador no ordenamento constitucional, legal e jurisprudência: presente na legislação pátria.....	79
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>112</b>

## INTRODUÇÃO

O trabalho de Conclusão de Curso enfocará o Princípio do Poluidor Pagador - PPP como instrumento eficaz para transformar as externalidades negativas em internalizações dos poluentes. Buscar-se-á, por meio da pesquisa bibliográfica, entender a gênese e a facilidade com que este se estabeleceu e se tornou regra entre o meio jurídico. Além disto, procurar-se-á perceber as dificuldades na compreensão e o distanciamento entre a teoria e a prática. Os transtornos diretos e indiretos causados à coletividade, a falta de consciência de grande parte da sociedade em relação a todo o *iceberg* da problemática envolvendo a aplicabilidade do PPP. Muitas vezes, o modo como o mundo dos negócios opera em específico, as empresas e indústrias tratam do assunto com superficialidade, até hoje, também em relação ao poder e dever do Estado. Pesquisando-se o problema diretamente no seio da sociedade, observou-se que a resistência para a aplicação e valoração do PPP está totalmente desenfreada, incorporado ao cotidiano de grande parte da população, seja por parte do administrador (empresa, governo, entidades...), assim como também do administrado (pessoas físicas em geral).

Embora as externalidades negativas sejam inegáveis, muitas soluções têm sido ensaiadas ao longo do tempo para lidar com os danos ambientais, por meio de instrumentos de caráter normativo e/ou administrativo, utilizados pelo Poder Público para controlar e, de alguma forma, conter os diferentes danos ao Meio Ambiente. Essa realidade é bastante recente (ou melhor dizendo, há pouco mais de trinta anos), quando a degradação ambiental começou a ser demasiadamente descontrolada, e conseqüentemente os reflexos negativos ao Meio Ambiente impulsionaram o Poder Público na intervenção e utilização de instrumentos de tutela ambiental.

O Princípio do Poluidor Pagador - PPP nasce no berço da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estruturou-se e acompanhou as várias iniciativas para solucionar os problemas econômicos gerados pelo dano ambiental e coordenados pelas políticas domésticas e internacionais, dada a sua origem em 1948, que adveio da necessidade de reconstrução da Europa pós-guerra, e posteriormente em 1961, aliados a outros países não europeus. Também colocou o Princípio do Poluidor Pagador - PPP no escopo jurídico, inovando as relações entre o Estado e os agentes poluidores.

De modo preventivo e repressivo, a intervenção no domínio público assume-se unilateral e impositiva (devido à juventude do Direito Ambiental e ao seu caráter de domínio, que em contrapartida, o Direito Ambiental tem vindo a evoluir e se adaptar aos novos tempos e às mais modernas formas de atuar administrativamente).

O ponto de maior relevância do trabalho estará no modo como o Direito Ambiental evoluiu, levando-o antecipadamente a muitos outros ramos do Direito, para testar novas soluções de pendor técnico-científico, a fim de trazer resultados positivos para a sociedade que apresenta risco global. Em relação ao capítulo inaugural, este terá como finalidade contextualizar os princípios estruturantes do desenvolvimento sustentável no direito ambiental, para que os princípios sejam definidores por sua característica normativa jurídica de especial relevância para ser de base para o Princípio do Poluidor - PPP.

O Princípio do Poluidor Pagador - PPP aliado ao Direito Ambiental veio para trazer mutabilidade, especificidade e amplidão nos moldes clássicos existentes, assim como ampliar os restritos instrumentos administrativos de regulação ambiental para a se adaptar à evolução do meio jurídico. Diante dos fatos, a utilização de instrumentos administrativos para proteger e assegurar o patrimônio ambiental, diz respeito, principalmente, a considerações de natureza econômica. Assim, tem-se que os referidos instrumentos transferem custos excessivos e levam à ineficiência, cessando às cegas o dano, sem se preocuparem em aferir onde e como é que a desejada redução da carga de poluentes se poderia fazer de modo mais econômico e até mesmo efetivamente sustentável.

Assim sendo, verificou-se que a principal dificuldade no combate à poluição se restringe às ações que envolvem as externalidades negativas que, em vez de penalizar quem produz a poluição, acaba penalizando a comunidade de um modo geral. Consequentemente, introduzindo estímulos negativos no mercado e incentivando o poluidor. Para melhor fazer o que se propõe então, a melhor forma de controlar a degradação ambiental é através de instrumentos que possam internalizar as externalidades da poluição. Em outras palavras, o PPP tem condições e instrumentos para modificar a concepção distorcida de que a poluição é algo gratuito, e que se ela é gratuita, que não haja incentivo efetivo para as indústrias deixarem de produzir o ato de poluir. O PPP contrário a esse panorama tem condições de modificar o ato de poluir e passar a aplicar um custo econômico desestimulador ao poluidor. Em consonância ao raciocínio, a consagração e o reconhecimento do PPP advindo inicialmente do âmbito econômico ao longo do tempo ganharam força significativa através dos instrumentos jurídicos.

Quando as políticas públicas de regulação ambiental preveem (*a priori*) mecanismos para penalizar (em termos econômicos), os responsáveis pelo dano ambiental são incentivados a poluir. Por outro lado, o que diferencia o PPP dos outros instrumentos utilizados, é que tal princípio proíbe e condena qualquer instrumento de proteção e promoção ambiental que passe pela concessão de auxílios financeiros, benefícios fiscais e subvenções etc. E ainda considera que os encargos de redução da poluição devem sobrecarregar somente quem produz a poluição e não sobrecarregar a comunidade em geral, por via de auxílios estatais.

Afirmar então que o PPP tem a maior força para combater as externalidades por meio da internalização, de modo que o custo será suportado pelos industriais detentores de instalações poluentes e passar a constar no plano financeiro do poluidor o custo que ele terá ao causar poluição ambiental.

Para finalizar o presente trabalho, dar-se-á destaque à internalização das externalidades sob o escopo do direito ambiental e do direito econômico. E o último capítulo contemplará a complexidade da responsabilidade preventiva da natureza reparatória do PPP nas normas e na jurisprudência, com a finalidade de trazer os temas que estão engendrados no PPP. Primeiramente, realizar-se-á um estudo sobre o Direito Ambiental, seus princípios, dano e reparação, tendo como base o ordenamento jurídico e doutrinário, as legislações brasileiras, programas de políticas públicas e de conscientização populacional, nas quais existe a tentativa de valorar e buscar a sua conversão em Regramentos Difusos para que por fim, o PPP seja entrelaçado ao ordenamento jurídico como aliado principal para a reparação do dano ambiental.

## **1 O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO PEDRA ANGULAR DO DIREITO AMBIENTAL CONTEMPORÂNEO E SUA IMPORTÂNCIA NA INTRODUÇÃO E APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR.**

Por entender que o princípio do desenvolvimento sustentável apresenta-se com relevante importância em nosso cenário jurídico atual, dando ensejo à aplicabilidade dos demais princípios, como objetivo a ser alcançado por meio das políticas ambientais, entende-se por bem, iniciarmos nosso capítulo inaugural discorrendo sobre este, e, após, apresentaremos o princípio que é tema deste trabalho, o Princípio do Poluidor Pagador - PPP.

### **1 O princípio do desenvolvimento sustentável**

Em face do objeto do presente estudo, qual seja o Princípio do Poluidor Pagador – PPP, se relacionar diretamente ao princípio do desenvolvimento sustentável, além dos demais princípios contidos em nosso ordenamento jurídico, faz-se necessário, inicialmente, abordar de maneira explicativa a importância do princípio da sustentabilidade dentro do Direito Ambiental, cabendo ressaltar que, definem-se os princípios como sendo normas jurídicas de especial relevância e alta carga valorativa, que se vinculam e servem de vetor interpretativo aos aplicadores do Direito.

Aludidos princípios constituem pedras basilares dos sistemas políticos-jurídicos dos Estados civilizados, sendo adotados como fruto da necessidade para a proteção do Meio Ambiente, em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada nação.

No sentido da palavra, princípio vem do vocábulo latim principium, principii, que significa “o início, aquilo que se tem por primeiro”. O constitucionalista Celso Antônio Bandeira de Mello menciona que

o princípio é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 91.

O significado primeiro do “desenvolvimento sustentável”, segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, é o “processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o Meio Ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações”.

Como será demonstrado abaixo, o conceito de desenvolvimento sustentável foi sendo definindo paulatinamente ao longo da história, sendo retomado e reinterpretado, por meio dos processos evolutivos do conceito de ecodesenvolvimento que, por ser um termo mais difícil a ser elucidado diante das várias interpretações, foi substituído em 1987, no relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O presidente da comissão, Gro Harlem Brundtland, utilizou e delimitou o significado do Desenvolvimento Sustentável como sendo “aquele [desenvolvimento] que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”<sup>2</sup>.

Conhecido como Relatório Brundtland<sup>3</sup>, o conceito de desenvolvimento sustentável foi incorporado como princípio na Eco 92<sup>4</sup> (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento). E diante das várias iniciativas para especificar as características do desenvolvimento sustentável, observou-se que por haver muitas semelhanças, os termos podem ser usados como sinônimos, o que também se percebe de acordo com as mudanças políticas, econômicas e sociais e a relação homem-meio ambiente no tempo.

Nesta senda, verifica-se que o desenvolvimento sustentável implica na concepção do seu significado, uma vez que, a definição do termo tem seu sentido alterado em razão da complexidade e da dificuldade de gerar a sustentabilidade em um sistema socioeconômico. Sendo assim, não é apenas o termo que é definido por ele mesmo, mas a maneira como este se contextualiza na realidade vigente.

Segundo Fritjof Capra, “sustentabilidade é um complexo de organização que tem como características: reciclagem, interdependência, parceria, flexibilidade e diversidade”<sup>5</sup>. Assim, para o autor, a sustentabilidade não se refere apenas à preservação e conservação do Meio Ambiente, na relação homem e Meio Ambiente, mas também na interação entre as

---

<sup>2</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 46.

<sup>3</sup> BRUNDTLAND, Gro Harlem. O nosso futuro comum. In: **Relatório Brundtland**: comissão mundial para o ambiente e o desenvolvimento. Nações Unidas: Naturibérica, Liber Editores, 1991.

<sup>4</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores (FUNAG), 2006.

<sup>5</sup> CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrex, 2005.

características dos princípios da ecologia referentes à sustentação da vida: redes, ciclos, energia solar, alianças, diversidade e equilíbrio dinâmico.

Para isto, o desenvolvimento sustentável veio para firmar/fortalecer os princípios de sustentabilidade social, ambiental e econômico, com a preocupação que pudessem ser reduzidas as desigualdades sociais, para prevenir a degradação ambiental e promover o crescimento econômico, sem a exploração descontrolada dos recursos naturais.

As ameaças ao equilíbrio ecológico são muitas, assim como as ações humanas para provocar a degradação do Meio Ambiente, sem medir as consequências presentes e futuras, são desproporcionalmente muito maiores do que as iniciativas para cumprir e resguardar os preceitos do Direito Ambiental sustentável.

### **1.1 O princípio do desenvolvimento sustentável na legislação**

A legislação ambiental brasileira oferece o conceito de proteger e preservar o Meio Ambiente que vem ao encontro do objetivo do desenvolvimento sustentável, conforme apresenta a lei 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente)<sup>6</sup>, no artigo 2º

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

E ao artigo 4º, inciso 1º

A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do Meio Ambiente e do equilíbrio ecológico, de acordo com seu inciso 1º.

Nesta senda, também contribuíram para o desenvolvimento sustentável a declaração do RIO 92, no seu princípio nº 4: "Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do Meio Ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele". Essas normas e este princípio

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei n. 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 de nov. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

impulsionaram os legisladores constituintes de 1988 a adotar na nossa lei magna, em seu artigo 170, inciso IV e 225, *caput*, inseridos nos capítulos da Ordem Econômica e Financeira e do Meio Ambiente, respectivamente.

Tais artigos têm como objetivo buscar e desenvolver o país de forma econômica e socialmente sustentável, desde que ressalvada a preservação em defesa do Meio Ambiente (da presente e das futuras gerações) na finalidade incansável da legislação brasileira em ser a guardiã das normas. Sendo assim, o grande desafio jurídico-ambiental é encontrar o ponto de equilíbrio entre a utilização racional do Meio Ambiente e a atividade econômica.

O uso racional dos recursos naturais é a melhor forma de quebrar as barreiras impostas pelo histórico de utilização dos recursos de forma irresponsável, sem perspectivas futuras. Assim, busca-se uma nova visão que integre a natureza ao homem, pois como afirma Chiavenato<sup>7</sup>

não adianta chorar a árvore derrubada. Lágrimas não purificam o rio poluído. Dor ou raiva não ressuscitam os animais. Não há indignação que nos restitua o ar puro. É preciso ir à raiz do problema.

Atitudes predatórias de micro ou de macro proporção esgotam igualmente as possibilidades de existência humana no planeta, rompendo o equilíbrio ecológico. A exemplo do que ocorre na natureza, tudo funciona em perfeita harmonia e seus eventos são cíclicos, enquanto que a economia se comporta de maneira linear e imprevisível. Assim, é inaceitável que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esses fatos. Um impacto provocado pelo homem pode, portanto, causar um efeito cascata em toda a cadeia socioambiental, afetando inclusive o próprio homem, pela interdependência e interconexão entre os seres vivos e os elementos do planeta.

Portanto, o desenvolvimento sustentável vem para tentar harmonizar a preservação dos recursos ambientais e o desenvolvimento econômico. Com isso buscam-se soluções, sem agravar o esgotamento dos recursos provenientes da natureza que segue em proporções preocupantes, para garantir condições dignas e humanas de vida, possibilitando melhor distribuição de renda e evitando o caos ambiental.

Capra confirma que os desafios são grandes ao dizer que

---

<sup>7</sup> CHIAVENATO, Júlio. **O massacre da natureza**. São Paulo: Moderna, 2005. p. 7.

o principal desafio deste século – para os cientistas sociais, os cientistas da natureza e todas as pessoas – será a construção de comunidades ecologicamente sustentáveis, organizadas de tal modo que suas tecnologias e instituições sociais – suas estruturas materiais e sociais – não prejudiquem a capacidade intrínseca da natureza de sustentar a vida<sup>8</sup>.

Necessitamos, porquanto, de atitudes, desde as pequenas até as de grande valor. O grande desafio é mudar as mentalidades, como afirma Carlos Minc em seu livro *Ecologia e Cidadania*: “a base é a educação ambiental em toda sua plenitude”<sup>9</sup>. Por conseguinte, não devemos esperar, necessitamos de atitudes já. Vale lembrar uma frase bastante divulgada pela Organização Não Governamental - ONG Greenpeace: “quando a última árvore tiver caído, quando o último rio tiver secado e o último peixe for pescado, vocês vão entender que dinheiro não se pode comer.”.

Neste mesmo sentido, aduz Silva, referindo que o desenvolvimento sustentável

[...] requer, como seu requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta nem propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável<sup>10</sup>.

Contudo, apesar do princípio do desenvolvimento sustentável ser normatizado, ele muitas vezes não é respeitado nem utilizado como um instrumento de controle. Sendo assim, o desenvolvimento é feito de forma aleatória, sem a devida prevenção e precaução propostas pela sustentabilidade, afastando-se de princípios como o do poluidor pagador que propõe restabelecer a forma de interpretar as práticas de sustentabilidade.

Em face das mais diversas iniciativas ambientais apresentadas atualmente, a necessidade de uma preservação eficaz dos recursos naturais. Para isso, torna-se essencial a busca de novos modelos de desenvolvimento sustentável, novo comportamento de consumo, mudança de visão dos recursos naturais, dentre tantas outras soluções de fundamental importância para uma vida equilibrada. Posturas, essas, que vão de encontro à cultura que vigora na nossa sociedade. Desta forma, são necessárias conscientização, sensibilização e mobilização da sociedade em geral e do Poder Público para a efetiva inerência dos princípios do Direito Ambiental, para a produção e o consumo consciente: que sejam engendrados como

---

<sup>8</sup> CAPRA, *As conexões ocultas*, p. 17.

<sup>9</sup> MINC, Carlos. *Ecologia e cidadania*. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2005. p. 1.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 7.

uma prática jurídica fundamental. Tais princípios não podem ser interpretados como um princípio secundário, coadjuvantes dos fundamentos normativos, para que a produção e o consumo consciente sejam criados como uma prática jurídica fundamental.

Ao considerar que a questão abordada neste texto vai além das margens tradicionais e rígidas de interpretar e aplicar a legislação e seus preceitos das margens ecológicas. O Poder Público, cabedal normativo, é ator principal na atuação da criação de mecanismos legais mais eficazes na defesa e prevenção da degradação ambiental, já que a nossa Constituição garante amplamente o direito de o cidadão usufruir o Meio Ambiente, de modo que a vida saudável do Meio Ambiente seja de fundamental importância.

### 1.1.2 O Direito Ambiental sustentável e a Constituição Brasileira

O Princípio do desenvolvimento sustentável é a base do Direito Ambiental, consagrado no artigo 225 da Constituição Federal (CF) de 1988<sup>11</sup>. Alguns autores, como Machado dividem o *caput* desse artigo em outros princípios como o “princípio do direito à sadia qualidade de vida”<sup>12</sup>, por exemplo. Tal máxima será mencionada várias vezes neste trabalho, devido à sua importância. Mas aqui será empregada a mesma sistemática de Fiorillo ao dividir o artigo 225, isto é, o “princípio do desenvolvimento sustentável”<sup>13</sup>, em partes que possibilitem uma melhor compreensão do todo, preconizado pelo dispositivo.

Assim, é do artigo 225, *caput*, que este texto se utilizará como base de discussão:

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.

Quando se afirma que *todos têm direito* ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, depreende-se daí que a utilização do sujeito “todos” teve por objetivo alargar a abrangência da norma, pois ao não particularizar quem tem o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado evita-se que se exclua quem quer que seja. Vê-se, assim, que o

<sup>11</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

<sup>12</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>13</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Meio Ambiente é um bem coletivo, cujo uso pode se dar individualmente e/ou coletivamente, pertencendo, assim, à categoria dos direitos difusos.

O doutrinador Michel Bachalet<sup>14</sup>, contribui ao referir-se ao equilíbrio ecológico de forma que

por Meio Ambiente ecologicamente equilibrado entende-se a harmonia entre Meio Ambiente natural, cultural e de trabalho e o homem, visto que a legislação ambiental e a CF possuem um caráter antropocêntrico, que coloca, portanto, o ser humano como destinatário dos direitos fundamentais. Mas, a verdade é que não temos como contestar que o quadro de destruição ambiental compromete a possibilidade de uma existência digna não só para a humanidade. Ao pôr-se em risco a própria vida humana, não há como conceber o homem um ser alheio à natureza. É por isso que se deve considerar preponderante que as questões ambientais não podem ser deslocadas das sociais: inclui-se o homem, a cultura, o trabalho etc. O homem é parte da natureza e por isso dependente da mesma. Logo, o equilíbrio de um reflete-se no equilíbrio do outro. Em relação à poluição das águas, por exemplo, pode-se dizer que, ao poluírem-se os rios, em pouco tempo a água não será mais potável: haverá mortandade de peixes e o conseqüente deslocamento das comunidades nativas que utilizavam aquele rio para sua subsistência para os centros urbanos. Conseqüentemente, aumentar-se-á o número de desempregados, a criminalidade, sem falar nos riscos de doenças. Essa não é uma regra, mas é uma cadeia de conseqüências causadas pelo desequilíbrio ecológico.

Estes e inúmeros outros exemplos são vistos em diversas cenas do nosso cenário cotidiano. Assim, equilíbrio ecológico não significa inalterabilidade das condições naturais, mas a harmonia ou a sanidade no seu uso, devendo ser buscado não só pelo Poder Público, mas por toda a coletividade.

Por “bem de uso comum do povo” tem-se outra inovação constitucional, já que o Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais, mas como seu gestor, administrando bens que não são propriamente seus e que, por isso, deve prestar contas sobre sua utilização. Em relação ao trecho, “como bem essencial à sadia qualidade de vida”, percebe-se que “a qualidade de vida” está interligada ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, logo, a conservação do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado refletir-se-á na sadia qualidade de vida, e assim sucessivamente.

Já por, “impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo”, vê-se que a defesa e a preservação do Meio Ambiente são desejadas pela Constituição Federal<sup>15</sup>, ou seja, a preservação e a manutenção do equilíbrio ecológico são a direção almejada, portanto, os preceitos constitucionais são descumpridos quando se permite ou se possibilita o desequilíbrio do Meio Ambiente. Cumpre destacar que, ao Poder Público

<sup>14</sup> BACHALET. Michel. Ingerência ecológica. Direito Ambiental em questão. Tradução de Fernanda Oliveira. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1995.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

cabe a defesa destes preceitos, sendo sua obrigação e da coletividade, aqui entendida como sociedade civil (as pessoas de modo geral, como também ONGs, associações e fundações). Essa defesa é, em geral, facultativa e, daí depreende-se a importância da conscientização da população acerca de tais questões. Não somente sobre a importância da conscientização, mas, principalmente, da ação, a fim de que cada um desempenhe seu papel de fiscalizador e mantenedor do equilíbrio ambiental e da ação do Poder Público.

O *caput* do artigo 225 refere-se às “presentes e futuras gerações”, traduzindo o que se entende por desenvolvimento sustentável, já que há referência a um conceito idealizado de Economia no qual se conservaria o recurso infinitamente, sem esgotá-lo. Nesta senda, não se deve inferir apenas o sentido de solidariedade que comumente se ouve falar em relação à expressão, que de maneira intrínseca consolida fundamentalmente o Princípio do Poluidor Pagador – PPP, como instrumento constitucional a serviço do Direito Ambiental.

É fundamental para qualquer pesquisa jurídica, a fim de que haja compreensão em relação ao tema aqui tratado, fazer-se alusão a tais princípios como se estes fossem a alma do corpo humano: enquanto as normas e as leis (e todos seus processos e formalidades) constroem o corpo de um ordenamento jurídico, os princípios em si formam o espírito, a essência que preenche internamente o corpo ordenamental, que lhes dá vitalidade e sentido. Em outras palavras,

princípios são proposições, diretrizes características às quais deve subordinar-se todo o desenvolvimento ulterior. Nesse sentido, os princípios despertam a ideia do que é primeiro em importância; e na ordem da aceitação, do que é fundamental<sup>16</sup>.

Por esta ótica, fundamenta-se a necessidade de abordar o tema desse modo lúdico, a fim de que haja entendimento de onde se encaixam os princípios do Direito Ambiental no ordenamento jurídico, ainda que de maneira panorâmica, simplificada e ao mesmo tempo ampla do próprio princípio da prevenção, precaução e da importância para a tutela do Meio Ambiente.

## 1.2 Os princípios do Direito Ambiental sustentável

---

<sup>16</sup> RIBEIRO JÚNIOR, João. *Teoria geral do direito constitucional*. Bauru: Edipro, 1997. p. 11.

Neste tópico, serão arrolados e discutidos como referencial teórico os principais princípios citados pelos autores utilizados, tais como: Michel Bachalet, Paulo Affonso L. Machado, Celso Antônio Pacheco, Paulo Bessa Antunes.

Fica claro, com isso, que segundo tais autores podem existir outras classificações desses princípios um pouco menos discutidos e destacados constitucionalmente e que, ou não são unanimidade no tratamento doutrinário, ou suas ideias gerais, de certa forma, já foram inseridas dentro de outros princípios.

### **1.2.a O princípio do acesso equitativo aos recursos naturais**

Este princípio refere-se ao fato de que os bens que integram o Meio Ambiente devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes da Terra. Logo, eles podem ou não ser empregados, visto que é necessário serem utilizáveis para pensar-se em um Meio Ambiente como de uso comum do povo. Cabe, então, ao Direito Ambiental verificar as necessidades de uso dos recursos ambientais. Disso depreende-se que não basta a simples vontade de se querer utilizar tais bens, é preciso que haja razoabilidade nessa aplicação. É por tal razão que a leis ambientais incluem nos Princípios do Direito Ambiental o Princípio da Razoabilidade como fonte para aplicabilidade na defesa do ambiente.

Assim, entende-se que o termo “equidade” tem por objetivo orientar o uso dos bens ambientais, dando oportunidades iguais a casos iguais e/ou semelhantes. Machado define a existência de três formas de acesso aos bens ambientais que se destacam: “acesso visando ao consumo do bem, acesso causando poluição, acesso para a contemplação da paisagem”<sup>17</sup>.

Em relação à prioridade no uso dos bens ambientais, salvo disposição em contrário, deve-se respeitar uma ordem hierárquica no acesso aos bens ambientais de proximidade dos poluidores com relação aos bens. Deve-se também, respeitar a utilização dos bens pelos poluidores que obedeçam a proximidade local, regional, nacional e, posteriormente, mundial.

Ressalta-se que além de tais poluidores, determinados em razão da localização, o princípio da equidade estende-se aos usuários potenciais das futuras gerações. Logo, vê-se que se deve respeitar o artigo 225 da CF de 1988, relativo ao Desenvolvimento Sustentável, o

---

<sup>17</sup> MACHADO, *Direito ambiental brasileiro*, 2006.

qual preconiza que a utilização dos bens pelas gerações presentes não pode impedir a utilização por parte das gerações vindouras.

### 1.2.b O princípio do poluidor pagador

A Lei nº 6.938/1981 determina que o usuário de recursos ambientais com fins econômicos deva pagar pela sua utilização. O Princípio do Poluidor Pagador - PPP tem por objetivo fazer com que os custos não sejam suportados pelo Poder Público nem por terceiros, apenas pelo utilizador. Por outro lado, não importa a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso a ponto de ultrapassar seu custo real, não tratando, assim, de uma punição, pois mesmo não existindo ilicitude pode haver a necessidade de pagamento.

Diante da flexibilidade e mobilidade normativa na aplicação desse princípio, dependendo da situação, ao obrigar o poluidor (pessoa física ou jurídica) a pagar pela poluição que pode ser causada ou que já foi causada, ressalta-se que o pagamento não lhe confere direito a poluir tampouco o isenta de ter examinada e aferida sua responsabilidade residual a reparar o dano. O poluidor que deve pagar é aquele que tem o poder de controle sobre as condições que levam à ocorrência da poluição, ou seja, aquele que pode prevenir, com o intuito de evitar que o ônus seja maior do que o lucro em poluir.

O Princípio do Poluidor Pagador - PPP ou da responsabilização de prevenir indica que o poluidor é obrigado a corrigir ou recuperar o dano ambiental. Em síntese, numa larga e definida visão, o doutrinador Benjamim<sup>18</sup> destaca que ao poluidor “visa imputar os custos sociais da poluição por ele causada, prevenindo, ressarcindo e reprimindo os danos ocorridos, não apenas a bens e pessoas, mas também à própria natureza”. Para que, ao se regressar ao ponto de prevenção, por meio de instrumentos normativos e ferramentas de gestão ambiental preventiva, o poluidor não venha a poluir novamente, mediante instrumentos normativos e ferramentas de gestão ambiental preventiva.

Coaduna ARAGÃO<sup>19</sup>, quando este princípio é usado para

---

<sup>18</sup> BENJAMIM, Antônio Herman V. O princípio do poluidor pagador e a reparação do dano ambiental. In: \_\_\_\_ (Org). **Dano ambiental: prevenção, reparação, regresso**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 3-4.

<sup>19</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra, 1997. p. 60.

afetar os custos das medidas de prevenção e controle da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais [...].

Este princípio significa que

[...] o poluidor deve suportar os custos do desenvolvimento sustentável e pelas autoridades públicas para assegurar que o Meio Ambiente esteja num nível aceitável.

O Princípio do Poluidor Pagador - PPP é, então, segundo o objeto deste trabalho, interpretado como instrumento de responsabilidade civil ambiental, com a finalidade de imputar ônus ao agente causador da poluição pelos danos ambientais decorrentes da falta de prevenção emitidas sem nenhum critério para evitá-la, de maneira a estimular o desenvolvimento sustentável determinado pelo artigo 170, inciso V do texto constitucional.

### **1.2.c Princípio da precaução**

Por intermédio do princípio da precaução, entende-se que o mesmo, além de possibilitar um dever de abstenção em certas situações (em que será possível a inserção de uma tutela inibitória), faz surgir novas obrigações e conseqüentemente, diante do inadimplemento de ambas, duas formas de responsabilidade civil: a responsabilidade civil decorrente da ausência da informação ambiental clara e precisa, em que mesmo as opiniões minoritárias deverão ser dispostas ao público, e a responsabilidade civil decorrente da ausência de precaução, como gerador de um dano-evento.

Este princípio é atuante nos outros princípios do Direito Ambiental, como o poluidor pagador, que tem como vantagem fazer com que o legislador repense a Teoria da Ilícitude, a fim de ser proporcionada não só a responsabilização pelos danos ilícitos causados, mas também pelos injustos, como uma transposição do cerne penal, da sanção para o foco com critérios solidarísticos. No sentido de fazer ressarcir não somente os danos permitidos em virtude de níveis de tolerância impostos legalmente, até mesmo aqueles inferiores à determinação legal deverão ser ressarcidos, objetivando-se que o princípio tenha realmente a eficácia de evitar a imposição das externalidades à sociedade.

Tal princípio não deve ser confundido com o da prevenção, que pressupõe a previsibilidade do perigo. É também antecedente, uma vez que visa evitar o surgimento de um perigo. Ele ainda se aplica aos casos em que haja dúvidas por falta de provas, a respeito do nexo causal entre a atividade e determinado fenômeno de poluição. Daí se fala que, na dúvida sobre a periculosidade de certa atividade para o Meio Ambiente, decide-se em favor dele. A implementação desse princípio não tem por fim imobilizar as atividades humanas; visa apenas à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da relação sustentável do homem com a natureza.

### 1.2.d Princípio da prevenção

Esse princípio é de fundamental importância para o desenvolvimento sustentável e estrutura basilar para o direito ambiental, tendo em vista que em se tratando de bens ambientais, o custo da prevenção é menor que o da reparação. Além, é claro, do fato de que alguns danos são irrecuperáveis. Assim, foi recepcionado no *caput* do artigo 225 da CF de 1988 e por meio dele procura-se tomar medidas destinadas a evitar danos ao Meio Ambiente ou minorá-los. Por tais motivos, costuma-se dizer que o Direito Ambiental está ancorado no princípio da prevenção, cumprindo destacar que ele dá legitimidade às medidas cautelares tendentes a evitar não só o início, como a continuidade de atividades lesivas ao Meio Ambiente.

Como bem ressalta Fiorillo<sup>20</sup>,

a prevenção e a preservação ambiental devem ser concretizadas por Meio Ambiente de uma consciência ecológica a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental.

Todavia, sabe-se que essa consciência ainda não foi alcançada de forma plena pela sociedade. Vê-se apenas que ela começa a ser despertada; contudo, mais que uma consciência ecológica, preconiza-se a conscientização (consciência + ação), termo muito utilizado pelo educador ambiental Mauro Guimarães<sup>21</sup>, ao dizer que

---

<sup>20</sup> FIORILLO, Curso de direito ambiental brasileiro. 7 ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

<sup>21</sup> GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. Campinas: Papirus, 1995.

não basta sermos conscientes, temos que agir com consciência. Dessa forma, torna-se relevante à utilização de instrumentos como O Estudo Prévio e o Relatório de Impacto Ambiental, o manejo ecológico, o tombamento, as liminares, as sanções administrativas etc.

O princípio da prevenção é encontrado também na esfera administrativa, por intermédio das licenças, sanções, fiscalizações e autorizações, por exemplo.

### **1.2.e Princípio da participação**

Entende-se por este princípio como

uma ação conjunta com vistas a determinada conduta. Dada a importância desse agir em conjunto, que a CF 1988<sup>22</sup> abarcou tal princípio em seu artigo 225, quando consagrou a atuação do Poder Público e da coletividade na proteção e preservação do Meio Ambiente na defesa do Meio Ambiente.

Nesta mesma perspectiva FIORILLO<sup>23</sup>, destaca dois elementos fundamentais para a efetivação dessa ação: a informação e a educação ambiental, quando diz que

o resultado de uma omissão participativa é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade, pelo fato do Meio Ambiente possuir natureza difusa. Constitui-se, assim, um dos elementos do Estado Social de Direito, pelo fato de os direitos sociais serem a estrutura de uma saudável qualidade de vida.

Neste norte, tem-se que a participação tem na coletividade o pilar para efetivação das políticas ambientais.

### **1.2.f Informação ambiental**

Nesta mesma linha de pensamento, seguindo-se a linha de raciocínio, no tocante ao princípio da participação acima elencado, Fiorillo<sup>24</sup> considera o princípio da informação

---

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988, no art. 14, incisos I, II, III.

<sup>23</sup> FIORILLO. Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 2006.

ambiental como sendo uma subdivisão do princípio da participação. Diferentemente de Machado<sup>25</sup> que, por sua vez, o considera um princípio à parte.

Assim, o princípio será tratado aqui conforme Fiorillo, que o entende

como uma subdivisão do princípio da participação, tendo em vista o fato de que a informação ambiental não ganhou ainda muito espaço na legislação ambiental, a ponto de tornar-se um princípio, embora seja também bastante importante.

Para o autor em destaque, a Informação Ambiental é corolário do direito de ser informado, previsto no artigo 220 e 221 da Constituição Federal de 1988<sup>26</sup>, por se encontrar na legislação ambiental sob respaldo legal nos artigos 6 e 10 da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>27</sup>. Além disto, ressalta-se que a Educação Ambiental, que se encontra expressa na Constituição Federal de 1988, é efetivada mediante a informação ambiental.

### 1.2.g Educação ambiental

No que diz respeito à educação ambiental, o legislador buscou trazer ao povo a conscientização ecológica, permitindo a efetivação do princípio da participação na salvaguarda de tal direito. Educar ambientalmente significa, dentre outras coisas: reduzir os custos ambientais, efetivar o princípio da prevenção, fixar a ideia de consciência ecológica, buscando-se a utilização de tecnologias limpas, por exemplo. Educar ambientalmente é, na verdade, mais do que isto.

Neste sentido, devem-se perceber as questões ambientais, inclusive os problemas ambientais intimamente ligados a questões de ordem social e econômica e, portanto, também políticas. Esse pensamento encontra fundamento em autores consagrados de educação ambiental como os pensadores Quintas e Loureiro.

Para QUINTAS<sup>28</sup>,

quando pensamos em educação no processo de gestão ambiental estamos desejando o controle social na elaboração e execução de políticas públicas, por meio da participação permanente dos cidadãos, principalmente de forma coletiva, na gestão

<sup>25</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>27</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Seus fins e mecanismos e aplicação, e de outras providências. Publicada no diário Oficial da União em 02/09/1981.

<sup>28</sup> QUINTAS, J. S. (org) Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente. Brasília:IBAMA, 20009.

do uso dos recursos ambientais e nas decisões que afetam à qualidade do meio ambiente.

Coaduna-se Loureiro<sup>29</sup>, quando afirma que

define-se a educação como sendo uma prática social cujo fim é o aprimoramento humano naquilo que pode ser aprendido e recriado a partir dos diferentes saberes existentes em uma cultura, de acordo com as necessidades e exigências de uma sociedade. Atua, portanto, sobre a vida humana em dois sentidos: (1) desenvolvimento da produção social como cultura, mesmo dos meios instrumentais e tecnológicos de atuação no ambiente; (2) construção e reprodução dos valores culturais. [...] Educação, antes de ser um procedimento formal de escolarização, é um processo livre, em tese, de relação entre pessoas e grupos, que busca maneiras para reproduzir e/ou recriar aquilo que é comum, seja como trabalho ou estilo de vida, a uma sociedade, grupo ou classe social.

Assim, verifica-se que a educação ambiental figura como meio de conscientização popular e tem-se neste princípio, um instrumento de controle dos cidadãos, tornando-se uma grande aliada para a efetivação das políticas ambientais implementadas pelos Estados.

### **1.2.h O princípio da supremacia do interesse público na proteção do Meio Ambiente em relação aos interesses privados**

Este princípio é, na realidade, um princípio geral<sup>30</sup> do direito público moderno, assim, segundo BORGES<sup>31</sup>, o princípio da supremacia se dá quando

o interesse se volta para a proteção do Meio Ambiente. Dessa forma, por ser de natureza pública, esse interesse deve prevalecer sempre sobre os interesses individuais privados, ainda que legítimos. Porquanto já se reconhece hoje em dia que a preservação do Meio Ambiente se tornou condição essencial para a própria existência da vida em sociedade e, conseqüentemente, para a manutenção e o exercício pleno dos direitos individuais.

Nesta senda, o Meio Ambiente é proclamado pela superioridade dos interesses da coletividade, que devem prevalecer sobre os interesses dos particulares, de caráter privado. Trata-se, do verdadeiro pressuposto de estabilidade da ordem social.

<sup>29</sup> LOUREIRO, C.F.B. Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos. *Gestão em Ação*, Salvador, v.7,n.1, jan/abr. 2004.

<sup>30</sup> MOURA, Danieli Veleza. **Os princípios gerais do Direito Ambiental**. Disponível no site: <<http://jusvi.com/artigos/41044>>. Acesso: 10 de abril de 2013.

<sup>31</sup> BORGES, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Diálogo Jurídico**. Nº 15, janeiro/fevereiro/março de 2007, Salvador, p. 4. Disponível em: <[www.tudodireito.com.br/cesmac/supremacia.pdf](http://www.tudodireito.com.br/cesmac/supremacia.pdf)> Acesso em 19 abril. 2013

### **1.2.i O princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do Meio Ambiente**

A Constituição de 1988<sup>32</sup>, no artigo 225, *caput*, atribuiu ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado a qualificação jurídica de bem de uso comum do povo. Isso significa que o Meio Ambiente é um bem que pertence à coletividade e não integra o patrimônio disponível do Estado, entendendo-se que, no geral, o Meio Ambiente é sempre indisponível, indistintamente. Essa ideia de indisponibilidade do Meio Ambiente vem reforçada pela necessidade de sua preservação em atenção às gerações futuras. Está explícito na Carta Magna que as gerações atuais têm o dever de transferir esse “patrimônio” ambiental às gerações futuras. Daí a razão de não poderem dispor dele.

O Meio Ambiente, em termos amplos, ao contrário do que se pensa, frequentemente não se limita à definição somente do conjunto de bens formado pela água, ar, solo, fauna, flora. Diversamente, o Meio Ambiente, inclusive para a nossa legislação (artigo 3º, inciso I, da Lei 6.938/81), é, na verdade, um conjunto de condições, leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica, que permite abrigar e reger a vida em todas as suas formas.

### **1.2.j O princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do Meio Ambiente**

Este princípio está inscrito no item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972<sup>33</sup> e no artigo 227, *caput*, da CF e decorre da natureza indisponível do Meio Ambiente, acima referida. Tais dispositivos normativos também se encontram na Declaração de Estocolmo e na Constituição de 1988 que consignam expressamente o dever do Poder Público. Devendo ele, atuar na defesa do Meio Ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito legislativo e jurisdicional, cabendo ao Estado adotar as políticas públicas e os programas de ação necessários para cumprir este dever imposto.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>33</sup> DECLARAÇÃO de Estocolmo sobre o ambiente humano, 1972. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

O Estado é um organismo público que tem o dever de proteger o Meio Ambiente, por meio dos órgãos e agentes estatais na promoção da preservação da qualidade ambiental. Conseqüentemente, também tem o dever de proteger a natureza de modo compulsório e obrigatório. Com isso, torna-se viável exigir do Poder Público o exercício efetivo das competências ambientais que lhe foi outorgado, evidentemente sob a égide das regras e contornos previstos na Constituição e nas leis.

Tal aspecto ganha relevância no sistema constitucional vigente, em que a Constituição Federal acabou dando competências ambientais administrativas e legislativas aos três entes da nossa federação: União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal. Por via de consequência, torna-se possível exigir, coativamente e, inclusive, pela via judicial, de todos os entes federados o cumprimento efetivo de suas tarefas na proteção do Meio Ambiente.

No entanto, se, por um lado, a intervenção do Estado é obrigatória e indispensável para a proteção do Meio Ambiente, cumpre salientar que ela não é totalmente exclusiva. Ou seja, não existe o monopólio do Estado na gestão da qualidade ambiental. Ao contrário, essa administração do “patrimônio” ambiental deve ser sempre com a participação direta da sociedade.

### **1.2.k Princípio da participação popular na proteção do Meio Ambiente**

A participação popular na proteção do Meio Ambiente está prevista expressamente no princípio nº 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992<sup>34</sup>. No Brasil, ela tem como fundamento genérico o artigo 1º, p. u., da Constituição Federal, que instituiu no país um regime de democracia semidireta, e como fundamento específico, em matéria de Meio Ambiente, o artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. Portanto, decorre da necessidade do direito de todos a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e do regime jurídico do ambiente como bem de uso comum do povo.

São, basicamente, essas regras que autorizam a atuação da coletividade na proteção do Meio Ambiente. No entanto, a Constituição foi ainda mais longe, quando ao lado da

---

<sup>34</sup> DECLARAÇÃO do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Tradução da *Rio Declaration, United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 de junho de 1992. Documento não traduzido oficialmente pela Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<http://pactoglobalcreapr.files.wordpress.com/2010/10/declaracao-do-rio-sobre-meio-ambiente.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

faculdade atribuída à coletividade de defender e preservar o Meio Ambiente, a nossa Carta Magna impôs expressamente à sociedade o dever de atuar nesse sentido (artigo 225, *caput*).

Para que a sociedade de forma efetiva se tornasse fundamentalmente atuante no processo de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, foram criados três mecanismos de participação direta da população na proteção da qualidade ambiental, reconhecidos pelo Direito brasileiro.

Houve participação nos processos de criação do Direito Ambiental, com a iniciativa popular nos procedimentos legislativos (artigo 61, *caput*, e § 2º, da CF; artigo 22, inciso IV; e artigo 24, § 3º, I, da CE), na realização de referendos sobre leis (artigo 14, inc. II, da CF e artigo 24, § 3º, inc. II, da CE) e na atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos (p. ex., o CONAMA - artigo 6º, inciso II, da Lei 6.938/81, com redação dada pela Lei 7.804/89 e alterada pela Lei 8.028/90).

Historicamente, houve, então, atuação direta da sociedade em defesa do Meio Ambiente, ao participar da formulação e na execução de políticas ambientais, por intermédio da atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados responsáveis pela formulação de diretrizes e pelo acompanhamento da execução de políticas públicas; ainda por ocasião da discussão de estudos de impacto ambiental em audiências públicas (artigo 11, § 2º, da Resolução 001/86 do CONAMA e artigo 192, § 2º, da CE) e nas hipóteses de realização de plebiscitos (artigo 14, inciso I, da CF e artigo 24, § 3º, 3, da CE). Finalmente, deve-se salientar que a importantíssima participação popular direta na proteção do Meio Ambiente dá por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais que permitem a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental como, por exemplo, a Lei 7.347/85.

A lição que Paulo Affonso Leme Machado<sup>35</sup> deixa demonstra que

se comportam duas faces. De um lado, o direito de todos terem acesso às informações em matéria de Meio Ambiente (artigo 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV, da CF e artigo 114 da CE; artigo 14, inciso I, do Decreto 99.274/90; artigo 8º da Lei 7.347/85). De outro lado, o dever de o Poder Público informar periodicamente a população sobre o estado do Meio Ambiente e sobre as ocorrências ambientais importantes (artigo 4º, inciso V, e 9º, incisos X e XI, da Lei 6.938/81; artigo 193, inciso V, da CE e artigo 6º da Lei 7.347/85), antecipando-se, assim, em certa medida, à curiosidade do cidadão.

---

<sup>35</sup> MACHADO, Direito ambiental brasileiro.

Assim, entende-se por bem, frisar novamente o importante papel desempenhado pela sociedade nas questões de aplicação da proteção ao meio ambiente, uma vez que o Estado não dispõe de meios suficientes, nem possui legitimidade para agir sozinho.

### **1.2.1 Princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado**

No momento de análise do dispositivo constitucional do artigo 225, como um direito fundamental, entendendo MAZZUOLI<sup>36</sup> que

este dispositivo constitucional consagra também o princípio segundo o qual o meio ambiente é um direito humano fundamental, na medida em que visa a proteger o direito à vida com todos os seus desdobramentos, incluindo a sadia qualidade de seu gozo. Trata-se de um direito fundamental no sentido de que, sem ele, a pessoa humana não se realiza plenamente, ou seja, não consegue desfrutá-lo sadiamente, para se utilizar a terminologia empregada pela letra da Constituição.

Embora, saiba-se que a proteção ambiental não está prevista no rol dos direitos fundamentais, ela não perde sua característica essencial de um direito fundamental, uma vez que está intimamente ligada à própria existência da vida humana e de outros seres vivos. Assim, para ter-se a efetiva preservação, a própria vida humana, o maior dos direitos fundamentais, se coloca em risco, inclusive com o risco de extinção. Portanto, proteger o meio ambiente, é dever do poder público e do próprio homem, zelando pela sua preservação voltada para uma visão não-antropocêntrica, ampla e holística.

Desta maneira, entende-se que este princípio reflete a política em relação à problemática ambiental, consagrada na Conferência das Nações Unidas de 1992, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, e consolidada na expressão desenvolvimento sustentável.

Tal orientação é defendida por Mazzuoli<sup>37</sup>, refere que

deve precisamente situar a defesa do Meio Ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais protegidos pela ordem jurídica. Portanto, não se pode relegar a proteção do Meio Ambiente a questão de importância secundária, mas como relevante importância dos princípios como

---

<sup>36</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional do Meio Ambiente. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, v. 34, p. 109, abr.-jun. 2004.

<sup>37</sup> Ibidem.

elementos reveladores dos valores tidos como dignos de proteção na sociedade: como dados que permitem entender de que forma é vista a proteção do Meio Ambiente na sociedade.

Assim, tal princípio compreende a necessidade de incluir a proteção do Meio Ambiente, não como um aspecto isolado, setorial das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países.

### **1.2.m Princípio da função social e ambiental da propriedade**

A função social da propriedade foi reconhecida expressamente pela Constituição de 1988, nos artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso III e 186, inciso II.

No plano jurídico, assevera Eros Roberto Grau<sup>38</sup>, que

a admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o Meio Ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo).

Em outras palavras, GRAU<sup>39</sup> acrescenta

a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o Meio Ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que sua propriedade concretamente seja adequada à preservação do Meio Ambiente.

Igualmente, quando a propriedade privada é referida como uma função social, afirma-se que, ao proprietário que é dado o dever de exercer seu direito de propriedade, não mais unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, cumprindo a função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular.

<sup>38</sup> GRAU, Eros. Princípios fundamentais de direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 2, 1997.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

### **1.2.n Princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza**

A avaliação prévia de impactos ambientais é certamente um dos princípios mais importantes do ordenamento jurídico em matéria de proteção do Meio Ambiente, prevista, de forma expressa, no artigo 225, § 1º, inc. IV, da CF, no artigo 9º, inc. III, da Lei 6.938/81 e no princípio 17 da Declaração do Rio de 92.

Embora intimamente ligada à ideia de prevenção de danos ambientais, a avaliação de impactos no Meio Ambiente tem conotação um pouco mais ampla, que exige sua menção no destaque do mecanismo utilizado por esse princípio que é de planejamento, a medida que insere a obrigação de levar em consideração o Meio Ambiente, antes da realização de atividades e da tomada de decisões que possam ter algum tipo de influência na qualidade ambiental. A avaliação prévia de impactos ambientais é efetuada através do Estudo de Impacto Ambiental, instrumento essencial e obrigatório, para toda e qualquer atividade suscetível de causar qualquer degradação ao Meio Ambiente (artigo 225, § 1º, inciso III, da CF).

De qualquer maneira, porém, não há como negar o caráter eminentemente preventivo da degradação ambiental de tal instrumento administrativo. Pelo fato de que o princípio decorre da constatação de que as agressões ao Meio Ambiente são de difícil ou de impossível reparação. Tal efetivação do estado anterior é quase sempre incerta e, quando possível, excessivamente custosa. Daí decorrendo a necessidade de atuação preventiva para que se consiga evitar os danos ambientais.

De acordo com esse princípio, sempre que houver perigo de ocorrência de um dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes para impedir a degradação do Meio Ambiente, sobretudo em função dos custos de tais medidas. Em outras palavras, mesmo que haja controvérsias no plano científico com relação aos efeitos nocivos de uma determinada atividade sobre o Meio Ambiente, faz-se necessário dar atenção ao princípio da precaução, a fim de que essa atividade seja evitada ou rigorosamente controlada.

### **1.2.o Princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao Meio Ambiente**

No tocante à importância da prevenção dos danos ao Meio Ambiente é preciso reconhecer que, na prática atual, as medidas estritamente preventivas têm se revelado limitadas e, com incrível frequência, incapazes de manter o equilíbrio ecológico. Isso acontece principalmente em razão de certa tolerância da Administração e, por vezes, da própria legislação diante de determinadas agressões ao Meio Ambiente. Acontece também em função da negligência e imprudência do homem no exercício de suas atividades, contra as quais, infelizmente, como se sabe, nenhum dispositivo ou mecanismo preventivo pode ser inteiramente eficaz.

Assim, para que se tenha um sistema completo de preservação e conservação do Meio Ambiente, é necessário pensar sempre na responsabilização dos causadores de danos ambientais da maneira mais ampla possível. Essa amplitude da responsabilização do poluidor está relacionada, em primeiro lugar, com a autonomia e independência entre os três sistemas de responsabilidade existentes: civil, administrativa e penal. O Direito brasileiro, no que se refere à independência entre a responsabilidade civil e a administrativa, com a possibilidade de cumulação de ambas, encontra respaldo em expressa disposição de lei, qual seja o artigo 14, § 1º, da Lei Federal 6.938/81.

### **1.2.p O princípio do respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade**

Esse Princípio decorre de previsão expressa no item 22 da Declaração do Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e no artigo 216 da CF. Neste sentido, entende-se que quando se fala na proteção do Meio Ambiente, deve-se atentar para o fato de que o Direito não é formado unicamente pelo Meio Ambiente em seu sentido estrito, ou seja, não apenas o Meio Ambiente natural, mas também o Meio Ambiente artificial ou urbano, e, ainda, o Meio Ambiente cultural.

### **1.2.q O princípio da cooperação internacional em matéria ambiental**

Uma das características marcantes da problemática ambiental é a relação de interdependência existente entre os diversos elementos que compõem o Meio Ambiente.

Tais elementos possuem características que são definidas por Mazzuoli<sup>40</sup> ao referir que

os problemas decorrentes da degradação ambiental têm assumido alcance cada vez mais global, tornando premente a soma de esforços dos Estados a fim de evitá-los, impedindo também novos danos ao meio ambiente como meio de resguardar as gerações futuras. Essa ação conjunta estatal se faz por meio do instituto da *cooperação internacional*, que encontra na seara ambiental um universo vasto de possibilidades e também desafios.

Em função desta peculiaridade, o autor acima citado afirma que os sistemas ambientais – sobretudo naturais – não se enquadram perfeitamente nos limites territoriais fixados pelas fronteiras artificiais criadas pelo homem entre as cidades e os países. Diante da degradação ambiental causada no interior de um determinado Estado, pode-se efetivamente acarretar danos ao Meio Ambiente de países vizinhos e também ao Meio Ambiente global, cabendodefini-lo como dimensão transfronteiriça e global das atividades degradadoras exercidas no âmbito das jurisdições nacionais.

E é dessa característica específica e dos problemas relacionados com o Meio Ambiente que surge a necessidade de cooperação internacional, sendo ela uma matéria ambiental indispensável à sua efetivação.

Coaduna-se o professor Guido Soares<sup>41</sup>, que bem esclarece o que se entende por cooperação *latosensu*, a qual abrange

as ações conjuntas levadas a cabo entre todos os Estados ou por certo número de Estados, com vista em determinado fim, seja aquelas concertadas em níveis bilateral ou multilateral (dentro dos mecanismos existentes no interior de organizações ou entidades institucionalizadas ou em operações *ad hoc*), seja aquelas decorrentes de um dever instituído por uma norma não escrita”, e complementa que em razão da finalidade a que se propõe “pode assumir várias formas, tais como: a cooperação político-militar (formação de alianças, blocos militares, com finalidades de defesa externa comum entre os parceiros, formação de forças de intervenção sob a égide da ONU), de integração econômica regional (em vários graus de supranacionalidade, como as áreas de livre comércio, as uniões aduaneiras, as zonas de mercado comum e as uniões econômicas, a integração física (com diversos tipos de empresas de gestão de recursos havidos em comum entre

<sup>40</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira, *Curso de direito internacional público*, cit., p. 817-847. Cf. também, Mazzuoli, Valerio de Oliveira, com os *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*, São Paulo: Saraiva, 2010.

<sup>41</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

dois ou mais Estados), a cooperação técnica internacional (nas formas de assistência técnica internacional, transferência internacional de tecnologia e transferência internacional de capitais, devendo-se assinalar que os recursos humanos e/ou financeiros envolvidos na cooperação técnica internacional podem provir de fundos públicos – a cooperação interestatal propriamente dita – ou de quaisquer outros, a depender das formas que possam assumir as transferências de recursos: contratos entre Estados ou empresas sob seu controle e bancos ou entidades privadas estrangeiras, a título concessional ou não, doações de entidades de benemerência, contratos entre particulares submetidos a jurisdições de Estados distintos.

No entanto, a necessidade de cooperação internacional para a proteção do Meio Ambiente não implica no abandono da soberania dos Estados em relação ao que se passa nos seus respectivos territórios. Com o princípio nº 2 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, repetindo o princípio nº 21 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, foi expresso o resguardo da manutenção da soberania dos Estados na exploração de seus recursos, segundo suas próprias políticas ambientais e de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, porém, foi enfatizada a responsabilidade dos países de velarem para que as atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle não causem danos ao Meio Ambiente de outros Estados ou a áreas situadas fora dos limites das jurisdições nacionais (define-se pela soberania norteada pela imprescindível cooperação internacional).

Enfim, serão todas estas normas internacionais modelos para a cooperação internacional em matéria de proteção do meio ambiente, tal como previsto por diversas legislações contemporâneas e, no Brasil, pela Lei 9.605/98<sup>42</sup>, nos seus arts. 77 e 78. Tais dispositivos refletem, portanto, o engajamento do Estado brasileiro para com a proteção do meio ambiente, nas ordens nacional e internacional, especialmente, mas não exclusivamente, na seara da cooperação para fins penais, de acordo com as regras nacionais sobre o tema e com os tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil é parte.

Porém, ainda que não existissem os arts. 77 e 78 da Lei dos Crimes Ambientais em nossa ordem jurídica, a obrigação do Estado brasileiro de cooperar, não somente em matéria penal com outros países se faria presente, uma vez que o Brasil é parte dos principais tratados em matéria de proteção do meio ambiente, que detêm inclusive *status* diferenciado na ordem jurídica interna - podendo-se entender que possui *status* de “norma constitucional” - , por pertencerem à categoria dos tratados de direitos humanos *lato sensu*. Outro motivo para tal é

---

<sup>42</sup> Lei 9.605/98. Leis de crimes ambientais, de 12 de fevereiro de 1998. Busca no site: <http://www.unmp.org.br>. Acessado em 12 de abril de 2013.

ter a Constituição Federal de 1988 consagrado, no seu art. 4º, incs. II e IX, os princípios da *prevalência dos direitos humanos* e da *cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*, em que indubitavelmente se inclui a proteção do meio ambiente.

Até aqui, a pesquisa procurou demonstrar a importância dos princípios basilares do desenvolvimento sustentável e do Direito Ambiental, como fontes restauradoras e inovadoras a servir como instrumento subsidiário e informativo na aplicação das normas de tutela ambiental. O tema a seguir vem para contextualizar a prevenção ambiental como eixo central do Princípio do Poluidor Pagador - PPP.

### **1.3 O princípio do poluidor pagador frente aos princípios do Direito Ambiental como pedra fundamental de prevenção**

O Princípio do Poluidor Pagador - PPP impõe a quem polui pagar pela ação lesiva ao Meio Ambiente e evita que o ônus de um dano por uma atividade danosa privada seja repassado para a coletividade de modo injusto. Tem como característica peculiar o modo de não gerar uma punição, porque entende que não é necessária a caracterização de um ato ilícito, visto que o mero usufruir dos recursos naturais e a conduta de contaminar, mesmo sem caracterizar o dano, gera a obrigação de pagar um preço pela utilização dos recursos naturais.

É importante ressaltar que tal pagamento não isenta a pessoa, de no futuro – ao ser considerado poluidor ou predador, após aferir o grau da sua responsabilidade, e ser obrigado a reparar o dano que houver causado – a responder criminalmente na esfera penal. Fica assim definitivamente demonstrado para que veio e qual sua finalidade na sua totalidade: para impedir riscos e responsabilizar o custo ambiental coletivo. Segundo Garcia<sup>43</sup>, quando em sua obra literária, firma que os fundamentos legitimados “[...] perseguem o homem e não o deixam adormecer em sonhos de felicidade. Interpelam-no, obrigam-no a pensar e a refletir e nisso se volvem em matéria de sentido, na sua ontologia”. Portanto para a autora, os instrumentos utilizados para manter os padrões de preservação ambiental estão longe do “sonho de felicidade desejado”. No entanto, cabe ao ser humano resgatar princípios e preservar a essência e despertar para uma consciência ecológica de prevenção e precaução.

---

<sup>43</sup> GARCIA, Maria da Glória Ferreira Pinto Dias. **O lugar do direito na proteção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 35.

Ainda, a autora acredita que o “Direito do Ambiente tem futuro, porque, sem ele não haverá qualquer futuro”<sup>44</sup>.

Prossegue a autora afirmando que

diante desse contexto positivo da essência do poluidor pagador, o princípio da prevenção é aquele em que se constata previamente a dificuldade ou a impossibilidade de reparação ambiental, ou seja, quando consumado o dano, traz-se uma condição incerta e onerosa. A sua razão de ser se dá na necessidade da cessação imediata de algumas atividades potencialmente poluentes, em razão dos resultados danosos para o Meio Ambiente<sup>45</sup>.

Portanto, os princípios da prevenção e da precaução já elencados anteriormente neste trabalho são oriundos do ordenamento jurídico em vigor, de

modo positivado em diversas fontes legais, principalmente na CF de 1988 no seu artigo 225, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6938/81), nas Constituições Estaduais e nas Declarações Internacionais, seja de Estocolmo em 1972 ou na Rio 92<sup>46</sup>.

Por sua vez, o princípio da prevenção tem a característica de ser uma ação antecipada perante um risco ou um perigo eminente, com o intuito de evitá-lo. Aplica-se àqueles casos em que o perigo ainda é abstrato, de um estado de perigo em potencial, nos quais existam evidências que levem a se preocupar e ficar em estado de alerta, ao considerar a atividade perigosa.

### **1.3.a As conferências mundiais: marco histórico dos princípios ambientais**

As conferências mundiais caminharam em direção à consciência e preocupação com as questões ambientais mundiais apresentadas, a fim de evidenciar os princípios e os objetivos rumo ao desenvolvimento sustentável. O grande marco internacional para a conscientização ambiental ficou selado com a realização da primeira conferência mundial ambiental. Ficou

<sup>44</sup> KLOEPFER, Michael. Umweltrecht. 3. auflage. Munique: Beck, 2004. p. 9. *Apud* GARCIA, **O lugar do direito na proteção do ambiente.**

<sup>45</sup> MACHADO, **Direito ambiental brasileiro.** *Apud* GARCIA, **O lugar do direito na proteção do ambiente.**

<sup>46</sup> BELTRÃO, Antônio Figueiredo Guerra. **Manual de direito ambiental.** São Paulo: Método, 2008, p. 41.

conhecida como a Conferência de Estocolmo de 1972<sup>47</sup> e teve a participação de vários Estados-membros das organizações governamentais e não governamentais (ONGs). Como resultado efetivo, foi elaborado um documento que ficou conhecido como a Declaração de Estocolmo (Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente).

Todos os países participantes tomaram posições que envolveram sacrifícios monetários em benefício do Meio Ambiente. O documento contém os famosos 26 (vinte e seis) princípios precursores na tomada de consciência ambiental internacional. Pode-se afirmar, com certeza, que a partir desse evento, foi conquistado um lugar permanente para o Meio Ambiente na agenda global e uma crescente consciência popular.

O Brasil é participante desse processo, país motivado e entusiasmado a experimentar o processo de desenvolvimento interno com a abertura da industrialização em grande escala. Assim, o Brasil ocupou o seu lugar na economia mundial. No entanto, deparou-se com uma situação conflitante: obter o direito de crescer e economicamente obedecer aos critérios ambientais mundialmente estabelecidos para alcançar o modelo sustentável proposto no âmbito internacional. Nesse aspecto, preleciona Guido Fernando Silva Soares<sup>48</sup>, ao afirmar que a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo pela Conferência das Nações Unidas, pode ser considerada como um documento com a mesma relevância para o Direito Internacional e para a Diplomacia dos Estados que a Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada pela Assembleia Geral da ONU em 10.12.1945). Vem para contribuir com o marco histórico de vanguarda. Ambas as Declarações têm exercido o papel de guardião dos princípios mínimos que devem figurar tanto nas legislações domésticas dos Estados, quanto na adoção dos grandes textos do Direito Internacional na atualidade.

Decorreu como resultado concreto desse encontro a criação de um organismo dedicado ao Meio Ambiente, junto à ONU: o denominado Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – PNUMA. Juraci Perez Magalhães nos afirma, com propriedade, a posição reafirmada na Eco 92:

a Assembleia das Nações Unidas que decidiu pela convocação de uma Conferência de Estocolmo trouxe novos conceitos de bem-estar para a humanidade e traçou o caminho a ser trilhado pela economia no futuro, dando à preservação ambiental uma dimensão universal<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do Meio Ambiente e participação popular**. Brasília, DF: IBAMA, 1994.

<sup>48</sup> Disponível em: <[www.fundacaoarcadas.org.br/instituidores\\_soares.html](http://www.fundacaoarcadas.org.br/instituidores_soares.html)>. Acesso em: 12 jan. 2013.

<sup>49</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

Decorridos vinte anos, verificou-se um verdadeiro avanço na degradação ambiental no âmbito mundial, notadamente pela destruição dos bens naturais, bem como pelo aumento da poluição. Vê-se a relevância das contribuições referidas a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – conhecida como a ECO RIO 92, realizada no Rio de Janeiro, de 1 a 12 de junho de 1992, com a participação de 178 Governos e a presença de mais de 100 Chefes de Estado<sup>50</sup>, considerada a maior reunião internacional até então realizada pelas Nações Unidas, repleta de significados políticos, a fim de aperfeiçoar as normas de proteção ambiental.

Dessa conferência, surgiu um importante documento denominado Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável, contendo 27 princípios de interesse ambiental, dentre eles, o conceito de desenvolvimento sustentável. Outro resultado expressivo foi a aprovação da Agenda 21<sup>51</sup>, “um dos principais feitos da Eco 92, documento que traça as ações político-normativas a serem adotadas pelos Estados até o século XXI”. Portanto, tal documento definiu metas a serem cumpridas pelos países participantes. Marcou também o início de uma verdadeira evolução dinâmica e racional em relação ao princípio do desenvolvimento sustentável, adotado na Declaração do Rio e na Agenda 21 como meta a ser buscada e respeitada por todos os países participantes.

Trinta anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, em Estocolmo, e dez anos após a Eco 92 ocorrida no Rio de Janeiro, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável se reuniu novamente em Johannesburgo, na África do Sul, entre os dias 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, e ficou conhecida como a Rio + 10. O evento teve a participação de governos, organismos multilaterais e organizações não governamentais. Assim, o ano de 2002 também entrou para a história do Direito Ambiental, tal como os anos de 1972 e 1992 e, com o passar dos anos, poder-se-á concluir com certeza se seus resultados serão de verdadeira concretude ao Meio Ambiente ou somente retórica da política ambiental internacional.

O intuito desse encontro foi o de estabelecer objetivos e prazos rígidos para a efetiva proteção ao Meio Ambiente, ou seja, estabelecer um plano de ação para a Agenda 21, anteriormente firmada em 1992 no Rio de Janeiro. Como resultado, foi firmado por 190

---

<sup>50</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>51</sup> **Agenda 21** pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A **Agenda 21 brasileira** é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global e entregue à sociedade, por fim, em 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

países signatários a Declaração de Johannesburgo. Nesse documento, os Estados se comprometeram a colaborar com o desenvolvimento sustentável, tendo como base o progresso econômico, justiça social e proteção do Meio Ambiente. Corroborou com tal momento histórico o comentário que o então secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo José Goldemberg proferiu:

O que houve de diferente para o Brasil, em Johannesburgo, é que o nosso país não era apenas um participante entre muitos, mas sim, o proponente de uma das propostas mais importantes e criativas<sup>52</sup>.

Em síntese, ao analisar a história, vislumbra-se a grande importância que as conferências mundiais trouxeram para a tutela do Meio Ambiente tanto no cenário internacional como para o Brasil. Os princípios e as declarações que surgiram pela primeira grande conferência mundial ambiental foram, sem dúvida, a mola propulsora que inspirou os nossos legisladores a internalizar os princípios ambientais, promulgando a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, conhecida como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

#### **1.4 Princípio do poluidor pagador: internalização das externalidades ambientais**

O legislador pátrio, com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81 – estabeleceu, em seu artigo 14, § 1º, sob a ótica do regime da responsabilidade civil objetiva, a criação de mecanismos para minimizar os danos causados ao Meio Ambiente. Dessa forma, é suficiente a existência da ação lesiva, do dano e do nexo com a fonte que polui e degrada, para que se atribua o dever de reparação.

Édis Milaré<sup>53</sup> contribui quando destaca que

comprovar a lesão ambiental, para o princípio do poluidor pagador (PPP), torna-se indispensável a fim de que se estabeleça uma relação de causa e efeito entre o comportamento do agente e o dano dele advindo. Portanto, não é imprescindível que seja evidenciada a prática de um ato ilícito, basta que se demonstre a existência do dano para o qual exercício de uma atividade perigosa exerceu uma influência causal decisiva.

Diante da interpretação do autor acima citado, mesmo sendo lícita a conduta do agente, tal fator torna-se irrelevante se dessa atividade resultar algum dano ao Meio

<sup>52</sup> Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 14 mar. 2013.

<sup>53</sup> MILARÉ, Édis. Tutela Jurídico-Civil do Ambiente. In Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, 2002

Ambiente. Essa nada mais é do que uma consequência advinda da teoria do risco da atividade ou da empresa, segundo a qual cabe o dever de indenizar àquele que exerce atividade perigosa, consubstanciando ônus de sua atividade o dever de reparar os danos por ela causados.

Entretanto, aqui entra a interpretação jurídico-ambiental do Princípio do Poluidor Pagador - PPP, porque o sentido teleológico do axioma não é simplesmente internalizar o custo ou embutir no preço, mas assim produzir, comercializar ou mercenciar produtos que sabidamente são degradantes ao meio ambiente, nas diversas etapas da cadeia de mercado. Enfim, não se compra o direito de poluir mediante a internalização do custo social.

Nesse sentido, caso este custo seja insuportável para a sociedade, ainda que internalizado, a interpretação jurídica do poluidor pagador impede que o produto seja produzido e socializado o custo da produção. Este é um dos pontos de dessemelhança da interpretação econômica para a jurídica acerca do poluidor pagador.

Para colaborar CANOTILHO<sup>54</sup>, entende que tal teoria decorre da

responsabilidade objetiva, adotada, também recebida pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente brasileira e a responsabilidade civil atendem aos danos ambientais, assumindo a postura de responsabilidade objetiva, na tentativa de adequar certos danos ligados aos interesses coletivos ou difusos ao anseio da sociedade, tendo em vista que o modelo clássico de responsabilidade não conseguiria chegar à proteção ambiental efetiva, pois não inibe a ação predatória ao ambiente com a ameaça da ação, se restringir somente sob o aspecto ressarcitório.

Coaduna-se ao tema aqui abordado a doutrinadora ARAGÃO<sup>55</sup>, quando destaca que

o princípio que usa para afetar os custos das medidas de prevenção e controle da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais, é o designado princípio do poluidor pagador. Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos do desenvolvimento das medidas acima mencionadas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável.

É oportuno detalhar que este princípio não tem intenção de permitir a poluição e nem mesmo pagar para poluir. Pelo contrário, tem por finalidade assegurar a reparação econômica de um dano ambiental quando não for possível evitar ou prevenir o dano ao meio ambiente, por intermédio das medidas de precaução. Desta forma, esse princípio não pode ser interpretado de maneira reducionista, entendido de maneira deturpada, quando se deprende

<sup>54</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

<sup>55</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Princípio do Poluidor Pagador*. Coimbra : Coimbra Editora, 1997.

que o princípio do poluidor pagador compensa o dano ambiental, por meio do pagamento. Portanto, o princípio vislumbra englobar os custos necessários para a prevenção e precaução dos danos, assim como sua adequada repressão.

Portanto, pode-se afirmar que a responsabilidade objetiva a socialização do lucro e do dano, considerando que aquele que, mesmo desenvolvendo uma atividade lícita, pode gerar perigo, deve responder pelo risco, sem a necessidade da vítima provar a culpa do agente. Desse modo, a responsabilidade estimula a proteção ao Meio Ambiente, já que faz o possível poluidor investir na prevenção do risco ambiental de sua atividade.

Por essas, define , PAULO AFFONSO LEME MACHADO<sup>56</sup>, que diferencia muito bem a precaução da prevenção, afirmando que a Lei n. 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) adota como um dos *objetivos* a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do ambiente e do equilíbrio ecológico e a preservação dos recursos ambientais, ansiando promover a utilização racional e garantir a disponibilidade permanente (art. 4º, I e VI). Para esse desiderato, há *instrumentos* instituídos por essa Política, a exemplo da “avaliação dos impactos ambientais” (art. 9º, III), o que emerge a prevenção como fundamento no Direito positivo brasileiro, de modo pioneiro na América Latina. Adverte, contudo, que até então o princípio da precaução não havia sido introduzido expressamente no ordenamento jurídico pátrio.

Quando se discorre acerca da responsabilidade civil ambiental, é imperioso refletir a respeito do princípio de Direito Ambiental do poluidor pagador. Segundo este princípio, quem polui deve arcar com as despesas que o seu ato produzir, e não, como querem alguns, que quem paga adquire o direito de poluir. Tal princípio pretende internalizar no preço final do produto as externalidades negativas produzidas juntamente a ele<sup>57</sup>. Para explicar melhor, as expressões acima mencionadas decorrentes do Princípio do Poluidor Pagador - PPP, em relação à obrigação de internalizar as externalidades negativas é uma objeção à regra de “privatização de lucros e socialização de perdas” (ou privatização do bônus e socialização do ônus), no sentido de se obrigar o poluidor a internalizar os custos sociais externos (externalidades negativas) que acompanham o processo de produção, a fim de que o custo resultante da poluição seja por ele assumido no custo da produção, devendo agir assim para diminuir, eliminar ou neutralizar o dano ambiental.

Corroborando a temática em questão, Benjamin ensina que

---

<sup>56</sup> MACHADO, Leme Affonso Paulo. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.ed. São Paulo : Malheiros, 2000.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 112.

[...] ao obrigar o poluidor a incorporar nos seus custos o preço da degradação que causa – operação que decorre da incorporação das externalidades ambientais e da aplicação do princípio poluidor pagador – a responsabilidade civil proporciona o clima político-jurídico necessário à operacionalização do princípio da precaução, pois prevenir passa a ser menos custoso que reparar<sup>58</sup>.

As ideias concatenadas do autor referido definem que o poluidor passa a ser o primeiro pagador, de modo que ele é obrigado a integrar no seu processo de decisão, o sinal econômico que constitui o conjunto de custos ambientais.

A introjeção desse custo seria internalizar as externalidades negativas, ou seja, o poluidor ser responsabilizado por sua atuação danosa ao Meio Ambiente, dispensando os custos sociais de uma atividade poluidora, atribuindo ao poluidor assumir os custos das externalidades advindos da poluição.

#### 1.4.a O dano ambiental

Inicialmente, traz-se à luz explicativa do presente trabalho que o fator que pressupõe o dano, de maneira indispensável, é a formulação de uma teoria jurídica adequada de responsabilidade ambiental e a identificação efetiva das externalidades negativas.

Segundo o professor Morato Leite<sup>59</sup>, para melhor elucidar o que o autor ensina sobre as implicações legais do dano ambientais, cumpre colacionar que

o dano é toda a ofensa a bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica. O dano como sendo o prejuízo causado por outro(s), ao lesar bens juridicamente protegidos. O dano pode apresentar dois aspectos para a sua estruturação, sendo eles: o patrimonial (o que atinge o patrimônio do lesado) e o extrapatrimonial (também reconhecido como o dano moral, quando o prejuízo é causado por condições psicológicas da vítima, dos direitos da personalidade que foi afetado). No que diz respeito ao dano ambiental, dependerá da valoração dada ao bem jurídico lesado pelo dano e protegido pela ordem jurídica – esse bem jurídico que pertence à coletividade indistintamente, podendo, desse modo, ser usufruído pela sociedade. Contudo, toda a coletividade tem o dever jurídico de protegê-lo, através de órgãos públicos competentes, como por exemplo, o Ministério Público, pelo próprio Estado e até pelo próprio cidadão.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 123.

<sup>59</sup> LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2000.

<sup>59</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003

Neste sentido, o conceito de Meio Ambiente foi primeiramente trazido pela Lei 6.938/81, no seu artigo 3º, I, conhecida como Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Tal definição posteriormente foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que, de acordo com o seu artigo 225, tutelou tanto o Meio Ambiente natural, como o artificial, o cultural e o do trabalho, como pode ser constatado no artigo 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

O doutrinador Morato<sup>60</sup> define que o dano ambiental pode ser compreendido como sendo o prejuízo causado a todos os recursos ambientais indispensáveis para a garantia de um meio ecologicamente equilibrado, provocando a degradação e conseqüentemente o desequilíbrio ecológico. Não se podendo olvidar da questão social desencadeada pelo dano ambiental.

O doutrinador Soares<sup>61</sup> coaduna-se com as ideias de Morato, ao afirmar que

o dano ao Meio Ambiente representa lesão a um direito difuso, um bem imaterial, incorpóreo, autônomo, de interesse da coletividade, garantido constitucionalmente para o uso comum do povo e para contribuir com a qualidade de vida das pessoas, não apenas a agressão à natureza que deve ser objeto de reparação, mas também a privação do equilíbrio ecológico, do bem estar e da qualidade de vida imposta à coletividade.

Neste sentido, reduzir-se o dano apenas à definição de lesão aos recursos naturais dos quais dispomos seria muito reducionista, assim, tem-se numa visão mais ampla, que o dano pode ser definido como a redução do equilíbrio natural e até mesmo a impossibilidade de se alcançar o desenvolvimento sustentável almejado.

#### 1.4.b A reparação do dano ambiental

Existindo um dano ambiental, há o dever de repará-lo. A reparação é composta de dois elementos: a reparação *in natura* do estado anterior do bem ambiental afetado e a reparação pecuniária, ou seja, a restituição em dinheiro. Quando não for possível o retorno ao

<sup>60</sup> Direito constitucional do ambiente na União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010

<sup>61</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do Meio Ambiente: emergências, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

*status quo*, recairá sobre o poluidor a condenação de um *quantum* pecuniário, responsável pela recomposição efetiva e direta do ambiente lesado.

Porém, na legislação constitucional, não há critérios objetivos para a determinação do referido *quantum* imposto ao agente predador do Meio Ambiente. A doutrina, entretanto, dá alguns rumos que devem ser seguidos, como, por exemplo, a reparação integral do dano, não podendo o agente causador do dano ressarcir parcialmente a lesão material, imaterial e jurídica causada. Na luta incessante de recuperação do *status quo ante*, a CF brasileira, no seu artigo 225, IV, disciplinou o estudo do impacto ambiental que tem dentre suas finalidades precípua traçar uma solução técnica adequada à recomposição do ambiente modificado por atividade licenciada. Assim sendo, uma avaliação prévia dos danos facilitaria uma posterior reparação ao ambiente impactado, ao determinar, por meio do:

CF/88, artigo 225, § 1º, IV: 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.

§ 1º: 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 do Meio Ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

É importante destacar que nem todo dano se indeniza. É impossível determinar o montante a ser pago no caso da extinção de uma forma de vida, da contaminação de um lençol freático ou da devastação de uma floresta. Nesses casos, a composição monetária é absolutamente insatisfatória – e ainda examinar a questão do dano extrapatrimonial ambiental e sua reparação. O dano moral ao Meio Ambiente é a lesão que desvaloriza imaterialmente o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado e também os valores ligados à saúde e à qualidade de vida das pessoas. Se o Meio Ambiente é um direito imaterial, incorpóreo, de interesse da coletividade, pode ele ser objeto do dano moral, pois ele é determinado pela dor física ou psicológica acarretada à vítima. Então é possível afirmar a partir daí que a degradação ambiental geradora de mal-estar e ofensa à consciência psíquica das pessoas físicas ou jurídicas pode resultar em obrigação de indenizar aos seus geradores. Os danos causados ao Meio Ambiente poderão ser tutelados por diversos instrumentos jurídicos, com destaque para a ação civil pública, ação popular e o mandado de segurança coletivo. Dentre esses, a ação civil pública ambiental tem sido a ferramenta processual mais adequada para apuração da responsabilidade civil ambiental.

Para finalizar, no que se refere ao dano ambiental aqui exposto, entende-se que a regra é a responsabilidade civil objetiva, na qual aquele que através de sua atividade cria um risco de dano para terceiros deve ser obrigado a repará-lo, ainda que sua atividade e seu comportamento sejam isentos de culpa. Para isso, faz-se necessária a responsabilização pelo dano ambiental, primeiro para que haja reparação do dano causado e também para coibir a ação desordenada do homem, pois uma vez causado o dano, difícil será sua reparação.

### 1.5 Eixos estruturantes dos princípios de prevenção e precaução

Prevenir dá o entendimento de que é preciso antecipar-se, chegar antes para impedir a lesão. Portanto, prevenção está intimamente ligada à preservação, palavra, para Samuel Murgel Branco<sup>62</sup>, que toma um significado ainda mais relevante ao ensinar que o princípio “não permite a deterioração, a deturpação, a perda as características e prioridades originais e essenciais”. É como se o autor estivesse alertando para que o mau uso possa despersonalizar o sentido original do princípio como se pudesse ocorrer a perda da identidade ou o seu real sentido.

Para Édis Milare<sup>63</sup>, “o princípio basilar do Direito Ambiental é evitar danos e ações que venham danificar ou mudar e diminuir ou alterar a qualidade do Meio Ambiente”. Ainda, Milaré considera que tal princípio “é considerado o sustentáculo do Direito Ambiental”. Nesse ponto, vale a lição de Édis Milaré<sup>64</sup>:

[...] Precaução é substantivo de o verbo precaver-se (do Latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado) e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venham a resultar em efeitos antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venham a resultar em efeitos indesejáveis [...].

A partir da consagração do princípio da precaução, o Direito brasileiro passou a ter outra orientação: houve uma total mudança no enfoque de sua aplicação, implementando o enfoque da prudência e da vigilância, diversamente da orientação até então proposta, que era o da tolerância. Nesse sentido, diante de controvérsias no plano científico com relação aos efeitos nocivos de determinada atividade sobre ambiente, o princípio da precaução autoriza a

<sup>62</sup> BRANCO, Samuel Murgel. **O meio ambiente em debate**. 29. ed. São Paulo: Moderna, 1997.

<sup>63</sup> MILARÉ, Édis. Princípio fundamental do direito do ambiente. **Revista Justitia**, v. 6, jan./dez. 1998.

<sup>64</sup> \_\_\_\_\_. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, prática, glossário. 3. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 144.

inviabilidade da implementação da atividade ou até mesmo seu controle rígido, como meio de impedir a degradação do ambiente.

Foi inserido como princípio de ordem geral e norma de observância obrigatória e tem como conteúdo central a orientação que prever e prevenir que é um dever de todos e não podem ser ignorados pelos legisladores – diante do seu compromisso protético –, pelos administradores públicos, tampouco pelos aplicadores de nossos tribunais internos (os instrumentos administrativos colocados à disposição para a implementação do princípio da prevenção).

Como decorrência do Princípio do Poluidor Pagador - PPP tem-se a prioridade da reparação específica do dano ambiental, e com cautela a solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente e a responsabilidade civil objetiva. Pela primeira, sempre se deve buscar o retorno ao status quo anterior através da reparação específica do dano (art. 225, §2º CF/88).

Apenas na impossibilidade desta, deve-se recorrer a uma condenação pecuniária. Referida prevalência encontra amparo no art. 4º, VI da Política Nacional de Meio Ambiente<sup>65</sup>, que possui como um de seus objetivos a

[...] preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida.

Dessa forma, a autora ARAGÃO<sup>66</sup>

a própria autora explicita que o aspecto preventivo no princípio do poluidor-pagador nada mais é que os princípios da prevenção e precaução, cabendo exclusivamente ao princípio do poluidor-pagador a redistribuição dos custos da poluição. Ainda denomina tal aspecto de “prevenção da poluição na empresa”, dando, na verdade, uma conotação de que seria um aspecto específico do princípio da prevenção, não do princípio do poluidor-pagador.

---

<sup>65</sup> A Política Nacional do Meio Ambiente foi estabelecida em 1.981 mediante a edição da [Lei 6.938/81](#), criando o SISAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente). Seu objetivo é o estabelecimento de padrões que tornem possível o desenvolvimento sustentável, através de mecanismos e instrumentos capazes de conferir ao meio ambiente uma proteção. Busca no site: <http://www.jurisambiente.com.br/ambiente/politicameioambiente>, acessado em 12 de abril de 2013.

<sup>66</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O Princípio do Poluidor Pagador*. Coimbra : Coimbra Editora, 1997.

Nesta senda, a fim de que o caráter preventivo seja o eixo estruturante da atuação de políticas públicas ambientais de proteção. No entanto, o princípio do poluidor pagador, não justifica uma injustiça ambiental, em outras palavras, a justificativa para uma discriminação ambiental. Assim, pode-se considerar que primeiramente, o direito ambiental apresenta caráter cautelatório e repressivo, que está pautado nos princípios do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção. E no caso do repressivo, pelo poluidor pagador. Os dois princípios aqui mencionados aplicam-se em dois momentos, antes o de prioridade e também depois o da ocorrência de dano ambiental.

Neste sentido, verifica-se que o este capítulo inaugural buscou apresentar os princípios estruturantes da proteção ao meio ambiente em nosso país, bem como, de forma breve, nos introduziu aos conceitos básicos referentes à definição do dano, da sua recuperação, do caráter preventivo do Princípio do Poluidor Pagador e a internalização das externalidades ambientais. Assim, tais temas serão aprofundados e tratados de forma objetiva no próximo capítulo.

## 2 O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR E A INTERNALIZAÇÃO DAS EXTERNALIDADES SOB O ESCOPO DA ECONOMIA E DO DIREITO AMBIENTAL

Após uma breve intrudução trazida pelo capítulo inaugural, o qual nos apresentou os princípios estruturantes do direito ambiental e da política de proteção ao meio ambiente e os conceitos básicos referentes à temática central do presente trabalho, passaremos a discorrer de forma pontuada e específica acerca delas, definindo-se o que é o Princípio do Poluidor Pagador – PPP, e as temáticas à ele relacionadas, referentes a responsabilidade objetiva, a internalização das externalidades ambientais, os custos decorrentes da produção e o papel preponderante exercido pelo Estado no tocante à aplicabilidade do PPP.

### 2 Princípio do poluidor pagador e a Teoria do Risco Ambiental

O Princípio do Poluidor Pagador - PPP é reconhecido, inicialmente, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio da “Recomendação do Conselho sobre os princípios orientadores relativos aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais”.

Aragão<sup>67</sup> menciona a definição formulada pelo Conselho da OCDE sendo

o princípio que se usa para afectar os custos das medidas de prevenção e controlo da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais internacionais, é designado “princípio do poluidor pagador”. Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos do desenvolvimento das medidas acima mencionadas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável. Por outras palavras, os custos desta medida deveriam reflectir-se no preço dos bens e serviços que causam poluição na produção ou no consumo. Tais medidas não deveriam se acompanhadas de subsídios que criam distorções significativas ao comércio e investimentos internacionais.

De fato, o Princípio do Poluidor Pagador - PPP concretiza-se por meio da obrigação do poluidor em diminuir, evitar e reparar danos ambientais, com os instrumentos clássicos do Direito, além de dispor, também, de normas específicas de produção e consumo. Tendo como

---

<sup>67</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador:** pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra, 1997.

principal atuação a prevenção, envolvendo todos os custos relativos à implementação de medidas que objetivam evitar o dano.

Para a autora acima citada, na medida em que os prejuízos ao Meio Ambiente têm caráter continuativo, tendendo a agravar com o decorrer do tempo, de modo que as ações que visem à recuperação do meio degradado devem ser tomadas o mais cedo possível.

Ainda, ARAGÃO<sup>68</sup> comparando o princípio do poluidor ao pagador de caráter de precaução, destaca-se

comparando-se o princípio da precaução com o da atuação preventiva, observa-se que o segundo exige que os perigos comprovados sejam eliminados. Já o princípio da precaução determina que a ação para eliminar os possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta.

Portanto, na partir da vigência da Lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a preservação passa a ser expressamente prevista no Direito Positivo brasileiro, postulando que é incontestável o dever de prevenir ou evitar o dano ambiental. Com efeito, o princípio da prevenção diz respeito aos impactos ambientais já conhecidos, ou seja, distingue-se da precaução que recomenda cautela diante de riscos desconhecidos, mas possíveis. Verifica-se que os princípios destacados neste trabalho diferenciam a responsabilidade civil ambiental da visão clássica do instituto. Dessa forma, na seara ambiental:

- a) a noção de dano reparável é ampliada;
- b) a prevenção assume maior destaque, reconhecendo-se a necessidade de eliminar e/ou reduzir os fatores de risco e os danos;
- c) a substituição da culpa pelo risco se torna o fator de imputação da responsabilidade;
- d) a noção de risco é alargada, incorporando danos e fatores de risco prováveis no presente e no futuro.

Desta forma, ao analisarmos as tarefas preventivas do Estado, CANOTILHO<sup>69</sup> destaca que a política do ambiente deve ser conformada de modo a evitar agressões ambientais, impondo-se

<sup>68</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor pagador:** pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra, 1997. p. 60.

<sup>69</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente.** *op. cit.* p. 40

a adoção de medidas preventivo-antecipatórias em vez de medidas repressivo-mediadoras; o controle da poluição na fonte, ou seja, na origem (especial e temporal). Quanto à polícia do ambiente, esta deve ser exercida no sentido de obrigar o poluidor a corrigir e recuperar o ambiente.

Para melhor descrever a teoria do autor mencionado, adverte-se que mesmo não sendo conhecido o risco, deve ser bem avaliado e não ignorado pela ciência. Os argumentos econômicos não podem prevalecer frente à indeterminação dos riscos ambientais quando das tomadas de decisões relativas às atividades a serem ou não implementadas. Nesse sentido, tanto os princípios da precaução quanto da atuação preventiva devem prevalecer, já que aceitos pelo ordenamento jurídico brasileiro como meio de assegurar um mínimo de existência ecológica, auxiliando na garantia do futuro da humanidade e do ambiente. Portanto, a não observância desses princípios, tanto pelo Estado quanto pela coletividade, responsáveis pela tarefa de preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações, representam um retrocesso jurídico inaceitável.

A exemplo do Brasil, a possibilidade de uso da melhor tecnologia disponível para evitar ou minimizar o risco ambiental é o emprego da avaliação de impactos ambientais, para o licenciamento ou não de determinadas atividades ou empreendimentos, condicionando o licenciamento prévio a um Estudo de Impacto Ambiental elaborado com o emprego da melhor tecnologia disponível para avaliar os potenciais riscos representados pelo empreendimento ou atividade em análise.

Da mesma forma, a própria atividade ou empreendimento sob análise pode ou não ser licenciada de acordo com o uso da melhor tecnologia disponível no que concerne ao mínimo de utilização dos recursos naturais e às menores quantidades de emissões de resíduos. Todavia, esses são somente alguns exemplos práticos do emprego do princípio da atuação preventiva dos danos ambientais.

Porém na matéria ambiental a restituição do dano ambiental para o estado anterior, quando houver a ocorrência do dano, a responsabilidade civil ganha alguns outros contornos e peculiaridades, não sendo mais um instituto destinado simplesmente à reparação de um dano causado, mas a eficácia da prevenção do risco ambiental eminente.

Seguindo a linha de raciocínio, tal amplitude encontra cada vez mais respaldo em nossa doutrina e jurisprudência, principalmente no que diz respeito à figura do poluidor indireto.

Segundo Paulo de Bessa Antunes<sup>70</sup>, afirma que

além do risco do investimento, as instituições financeiras devem considerar que é crescente a tendência para responsabilizar os agentes financeiros por danos causados pelos mutuários.

Muitas vezes, a reparação se torna muito difícil, quando não impossível, tornando imperativo o direcionamento da ordem jurídica para uma conduta humana no sentido de impedir, prevenir, tanto quanto possível, o dano ambiental.

Surge a idéia de prevenção, um dos princípios basilares do direito ambiental e eixo estruturante do princípio do poluidor pagador, na vez que, além de menos oneroso, tanto para o explorador de uma atividade potencialmente poluidora quanto para a coletividade, muitas vezes se apresentará como única medida satisfatória na prevenção do dano para a manutenção da qualidade ambiental, seja para as atuais ou futuras gerações.

Desta forma, criar sistemas rígidos e onerosos para o sistema reparatório, terá com um dos principais objetivos, o direcionamento das atividades potencialmente poluidoras no sentido de tentar ao máximo evitar a ocorrência de passivo ambiental, pois quando este restar configurada o fardo a ser suportado será bem pesado. Tentando desestimular o risco da reparação e incentivar a prevenção como meio mais compensador para todos.

Diante desse pensamento, em 1981, foi editada a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a qual normatizou um conceito fundamental para a reparação, e porque não também dizer prevenção, dos danos ambientais, tornando a responsabilidade civil nesta matéria objetiva, fundada no risco da atividade, destituindo-a de qualquer valoração acerca da culpa do causador do dano.

Com isso, verificou-se o dano, bem como uma conduta (comissiva ou omissiva) que para a ocorrência deste tenha contribuído, que estará configurada a necessidade de reparação do meio ambiente lesado para parte do agente.

Porém o tema até aqui não se exauri, pois ainda resta estabelecer sobre qual das diversas teorias que fundamentam a responsabilidade civil objetiva, o dever de indenizar quando da ocorrência de um dano ambiental.

Dessa maneira, levando-se em consideração a importância do bem aqui tutelado, bem como a gama de seres vivos que com sua lesão se veriam prejudicados, defende-se aqui a

---

<sup>70</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 7.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.p.239.

aplicação do modelo mais gravoso dentre as diversas teorias do risco, que é a teoria do risco integral.

Embasado este entendimento, afirma, Annelise Steigleder<sup>71</sup>

na teoria do risco integral, que se vale da teoria da equivalência das condições para aferição do liame causal, basta que o dano possa estar vinculado à existência do fator de risco, o qual é reputado causa do dano, pelo que qualquer evento condicionante é equiparado à causa do prejuízo, sem a exigência de que este seja a consequência necessária, direta e imediata do evento.

A maior crítica a essa teoria do risco integral está na dificuldade em determinar a causa mais adequada, tendo em vista o caráter difuso da lesão. Contudo, Cruz<sup>72</sup> afirma que

essa teoria permite adaptações necessárias às características do dano ecológico, na medida em que abandona a causalidade certa e absoluta e tem, na determinação do nexo de causalidade, parâmetros como a verossimilhança no lugar da verdade, e a probabilidade no lugar da certeza. A adoção de determinado regime de responsabilização objetiva também traz consequências na admissão ou não de excludentes do nexo de causalidade.

Não é incorreto achar que o princípio do poluidor pagador veio para servir de instrumento econômico. No entanto, é incorreto acreditar que ele será utilizado de modo restrito ao âmbito econômico, como o único modo de correção dos custos adicionais da atividade poluidora. Faz-se saber que ele foi criado para atenuar as falhas de mercado e desonerar a sociedade da responsabilidade direta pela poluição, por ser, sem dúvida alguma, um dos fins desse princípio, especialmente se considerarmos sua dimensão econômica.

A partir do momento em que o desenvolvimento econômico estiver adequado às limitações do Direito Ambiental, o princípio do poluidor terá alcance efetivo no meio jurídico, corrigindo as falhas de políticas públicas e a relação de consumo-ambiente.

Benjamin<sup>73</sup> assevera sua opinião quando destaca que

o objetivo maior do princípio do poluidor pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do Meio Ambiente – as externalidades ambientais – repercutam nos custos finais de produtos e serviços, cuja produção esteja na origem da atividade poluidora. Em outras palavras, busca-se fazer com que os agentes que originaram as

<sup>71</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade Civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.p.202.

<sup>72</sup> CRUZ, Branca Martins da. Responsabilidade civil por danos ecológicos: alguns problemas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 2, v. 5, 1997, p. 26-7.

<sup>73</sup> BENJAMIM, Antônio Herman. **Introdução ao direito ambiental brasileiro**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL: a proteção jurídica das florestas tropicais, 3, 1999, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IMESP, 1999.

externalidades assumam os custos impostos a outros agentes, produtores e/ ou consumidores.

Associada à essa finalidade, também se encontra engendrada no núcleo da questão a obrigação de serem detectados e eliminados os fatores que conduzem à poluição, o que resulta na análise do custo-benefício e da utilização do referido princípio. Isso ocorre porque a correção após o dano ambiental é mais vantajosa para o poluidor assumir, juntamente com o Estado e a sociedade. Necessário é fazer o poluidor assumir o custo ambiental antes de causar o dano e se assim não puder ser evitado, ele deve assumir esse custo como sendo o único causador do dano. Não se trata de um princípio exclusivamente contabilizador dos custos econômicos nem mesmo conforme ao instituto da responsabilidade civil. Sua função prioriza o campo da prevenção dos danos ambientais.

Maria Alexandra Aragão<sup>74</sup> assevera que

quando a poluição é muito elevada e os problemas ambientais assumem proporções graves, a simples responsabilização dos poluidores em termos civis ou penais, mas sempre *a posteriori*, por actos de poluição cometidos, é um meio inadequado e ineficiente de lidar com esses problemas.

Por isso que o tema deste trabalho se fundamenta na finalidade do princípio da prevenção de futura poluição e não a na reparação de danos passados. Novamente vale lembrar que a autora também destaca a teoria de Milaré<sup>75</sup>: “in dubio pro ambiente”, que, em outras palavras, significa que na dúvida protege-se o ambiente antes que ocorram danos. Outro ponto a ressaltar refere-se ao direito adquirido em se tratando da preservação do Meio Ambiente, que precisa estar adequado a esse fim, para que não se constitua em um elemento que venha permitir a violação dos preceitos normativos ambientais. Para a compreensão de tal questão, faz-se necessário trazer um exemplo: “uma indústria, previamente licenciada, deve ser frequentemente monitorada e adequar-se aos novos padrões ambientais e tecnológicos sob pena de cassação da licença”<sup>76</sup>. A constatação desse fato demonstra que “devem ser abolidos os direitos adquiridos”, a fim de que não seja consagrado o direito de poluir naquelas atividades que já estão em funcionamento, contrariando o conteúdo normativo do PPP. As medidas de prevenção/precaução precisam ser implantadas nas atividades que já se encontram em funcionamento e nas novas instalações.

<sup>74</sup> ARAGÃO, O princípio do poluidor pagador, p. 120.

<sup>75</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, prática, glossário. 3. ed. São Paulo: RT, 2004.

<sup>76</sup> LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000. p. 60.

Pode-se verificar que o Princípio do Poluidor Pagador - PPP, além das finalidades anteriormente mencionadas, atua primeiramente como instrumento de evitar que aconteça o dano, porque se empenha na tarefa de inibir a ação lesiva ao Meio Ambiente, por meio da punição do poluidor, na esfera civil, penal e administrativa. Se o dano não for evitado, assim, esse princípio completa sua obrigação de reparar o dano causado e impedimento a continuidade da atividade poluidora enquanto não for observado o padrão ambiental.

No que tange às finalidades do Princípio do Poluidor Pagador - PPP, Aragão destaca que, diferentemente de seu caráter,

[...] a prossecução dos fins de melhoria e da qualidade de vida, com justiça social e ao menor custo, seria muito mais eficaz se cada um desses princípios se especializasse na realização dos fins para os quais está natural e originalmente mais vocacionado – o princípio do poluidor pagador, essencialmente, define os fins na prevenção e repudia redistribuição dos custos da poluição, com o sentido que os custos devem ser assumidos somente por quem produz a poluição ou lucra com ela. – diferentemente do objeto do princípio da responsabilidade civil clássica, sobretudo o fim da reparação dos danos, embora tenha também, naturalmente, com certo efeito de precaução inerente à aplicação de sanção, a conduta de redistribuição dos custos, não tem sido, contudo, a sua preocupação principal<sup>77</sup>.

Dessa forma, se o Princípio do Poluidor Pagador - PPP for analisado apenas como um princípio econômico, seu fim ficará limitado a imputar ao poluidor os custos para o controle da poluição – advindo da atividade produtiva por ele desenvolvida, ou seja, não haverá uma completa internalização das externalidades nos custos sociais da poluição. Por outro lado, pode-se entender o referido princípio como um princípio mais abrangente e flexível ao atuar com força jurídica e econômica, o que consagra os custos necessários à reparação do bem ambiental danificado e também os necessários à eliminação e redução ou eliminação da poluição emitida através da futura prevenção.

Concretamente, a responsabilidade civil ambiental está solidificada como um dos instrumentos indispensáveis para a concretização prática do PPP, à medida que permite a aplicação de uma sanção ao poluidor. Nessa acepção, o mecanismo de responsabilidade traz segurança jurídica, pois o poluidor é compelido a responder pelas suas ações, de forma mais abrangente e sistemática. Assim, desestimula-se a prática de atividades potencialmente poluidoras, demonstrando pretensão preventiva do instituto de responsabilização civil. Porquanto, apesar de vigorar a premissa de que tais poluidores devem responder pelos danos

---

<sup>77</sup> ARAGÃO, O princípio do poluidor pagador, p. 218.

ambientais é somente o agente que deu causa à lesão ambiental. O PPP não pode se restringir ao mecanismo clássico da responsabilidade civil, porque perderia a essência de sua finalidade

se o princípio acima citado se identificasse efetivamente com o princípio da causalidade na responsabilidade civil, os fins do princípio do poluidor pagador obrigar-se-ia a identificar-se com as “funções gerais da responsabilidade civil: reparatória, preventiva e sancionadora”<sup>78</sup>.

Nasce assim a necessidade de uma relação sustentável entre o desenvolvimento industrial e meio ambiente é exatamente a mesma da irreversibilidade da dependência da sociedade moderna dos seus avanços técnicos e industriais. As consagradas teorias da responsabilidade civil subjetiva e objetiva já não são suficientes para garantir a precaução e prevenção ambiental, sobressaindo-se a teoria do risco integral, justificando o dever de indenizar mesmo nos casos de fato exclusivo da vítima, em caso fortuito (evento causado pela ação humana de terceiros) ou de força maior (evento causado pela natureza), e até mesmo por atividade lícita, licenciada e/ou autorizada pelo Poder Público.

## 2.1 As dimensões dos custos ambientais do princípio do poluidor pagador

Diante das dimensões objetivo-econômico e social-ético-normativo<sup>79</sup>, assertivamente definido por Kloepfer, que se refere aos custos ambientais e os custos das medidas preventivas, quando entende que a valorização dos custos ambientais não pode ser motivo para justificar ou aumentar a desigualdade social, no modo como se distribuem os custos ambientais. Do mesmo modo, o autor se refere que a responsabilização dos custos, uma vez identificado o poluidor, deve ser aplicada na forma jurídica adequável e compatível ao dano, aproximando-se da proporcionalidade, através das normas jurídicas. Para que o cálculo dos custos de reparação do dano de cunho econômico envolva normas jurídicas do Direito Ambiental, como forma de corrigir o custo adicionado à sociedade, deve-se impor ao poluidor a internalização das externalidades negativas de modo que ele poderá “diminuir, eliminar ou até neutralizar o dano”.

Segundo Mukai<sup>80</sup>,

<sup>78</sup> VARELLA, Marcelo Dias; CARDOSO, Roxana (Orgs). **O novo em direito ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

<sup>79</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 161.

<sup>80</sup> MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994. p. 13-14.

se o que está em causa é prevenir, interessa, sobretudo, a regulamentação das atividades potencialmente lesivas do ambiente, antes que a lesão ou até o perigo de lesão tenha lugar. Um direito repressivo ou sancionador aparece normalmente “depois do mal feito” com a irremovibilidade respectiva do dano.

É sabido que em alguns casos, mesmo sendo aplicadas as medidas de prevenção, o dano ambiental vem realmente a se concretizar, ultrapassando a margem de segurança dos padrões ambientais previamente estabelecidos. Desse fato decorrem duas constatações relevantes quando os poluidores desrespeitam os níveis máximos de poluição permitidos, quando não se conformam às medidas aplicadas e quando não consideram a utilização de instrumentos normativos. Assim, aplicam-se, sobretudo, as normas ambientais referentes à ação praticada pelo poluidor, como por exemplo, multas ou punição por “crimes ambientais”<sup>81</sup>.

Na utilização somente dos instrumentos econômicos, podemos concluir que o Princípio do Poluidor Pagador - PPP não foi corretamente empregado e, portanto, o interesse social visado pela norma ambiental não foi alcançado, reforçando a necessidade de proceder-se uma avaliação periódica e sistemática da legislação ambiental, para a aplicabilidade do PPP como modo otimizador da busca por resultados sustentáveis<sup>82</sup>.

A escolha é pela aplicação do Princípio do Poluidor Pagador - PPP diante do Direito Econômico, restando arcar com as consequências desastrosas para a manutenção da equidade sócio-econômico-ambiental, uma vez que ela também ajuda a empurrar a desigualdade de riquezas, em direção ao abismo sem fim, além de alcançar um benefício financeiro que somente o individual usufruirá e não o coletivo.

Segundo Leite, na prática política predominante,

o poluidor suporta apenas os custos de controle da poluição, que surgem devido à regulamentação ambiental; não há intenção de uma completa internalização de custo. Além disso, o princípio não é absoluto. Com conferência aplica-se o princípio do encargo comum, o que significa que o público suporta os custos da proteção ambiental<sup>83</sup>.

A prática efetiva dos fins primordiais (principalmente da prevenção) do PPP significa em última análise que os responsáveis pela degradação do Meio Ambiente têm a responsabilidade de suportar os custos econômicos das medidas que forem selecionadas para

---

<sup>81</sup> MENDES, Paulo de Sousa. **Vale a pena o direito ambiental?** Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2000. p. 39-40.

<sup>82</sup> ARAGÃO, **O princípio do poluidor pagador.**

<sup>83</sup> LEITE, **Inovações em direito ambiental**, p. 58.

a despoluição e também daquelas indispensáveis para implementar medidas de prevenção, sobretudo quando há certeza da ocorrência do dano e também das atividades que oferecem riscos ao Meio Ambiente e que são consideradas potencialmente poluidoras para que não se repita ou se agrave.

#### O Princípio do Poluidor Pagador - PPP é um princípio

típico do Estado social que obriga a criar normas que alterem a ordenação espontânea de valores que gera através das regras do mercado (ordenação que redunde na subjugação da parte mais fraca à mais forte), contribuindo assim para alcançar o bem-estar e a justiça social<sup>84</sup>.

Reitera-se, então, que não há confusão entre tal princípio e o da responsabilidade ambiental, conforme leciona Canotilho,

[...] o princípio do poluidor pagador não se identifica com o princípio da responsabilidade, pois abrange, ou, pelo menos foca outras dimensões não enquadráveis neste último<sup>85</sup>.

A maneira como a Constituição tratou do problema foi muito tênue deixando brechas para interpretações divergentes. Evidente que se formos considerar o conteúdo do capítulo destinado ao meio ambiente é patente seu cunho inovador e até mesmo paradigmático, não sendo nenhum equívoco vislumbrar ainda que implicitamente a teoria da responsabilidade civil objetiva. Mas porque não o fez expressamente a exemplo da lei 6.938/81.

Felizmente é notório o crescente número de casos de aplicação da responsabilidade objetiva tanto na doutrina como na jurisprudência, o que representa um grande avanço, principalmente para tutela ambiental, mas o caminho a percorrer é longo para tornar concreta a prática de punir os poluidores e degradadores do meio ambiente, rechaçando de uma vez por todas a teoria subjetiva.

Como afirma MACHADO<sup>86</sup>

não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente. A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém.[...]. Por isso, é imperioso que se analisem oportunamente as modalidades de reparação do dano ecológico[...].

<sup>84</sup> ARAGÃO, **O princípio do poluidor pagador**, p. 212.

<sup>85</sup> CANOTILHO *apud* LEITE, **Inovações em direito ambiental**, p. 57.

<sup>86</sup> Paulo Affonso Leme Machado. *Direito ambiental brasileiro*. Pág. 197

De acordo com a lei supra, verifica-se no art. 14 caput que

[...]sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores.

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade[...].

A lei ainda define poluidor como sendo “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, V).

Percebe-se claramente a inadequação da aplicação da teoria clássica da culpa em termos ambientais, não sendo nenhum exagero afirmar que a insistência na sua aplicação representa um retrocesso e um óbice para se fazer Justiça.

Destaca-se mais uma vez que a reparação não pode minimizar a prevenção do dano. É importante ressaltar que a conduta mais acertada seria prevenir o dano, mas se não for possível, pelo menos que seja garantida a reparação, não esquecendo porém que em determinadas situações o dano chega a atingir proporções tais, que até mesmo aferir o quantum torna-se difícil.

Segundo BENJAMIN<sup>87</sup>

O princípio poluidor-pagador não é um princípio de compensação dos danos causados pela poluição. Seu alcance é mais amplo, incluídos todos os custos da proteção ambiental, quaisquer que eles sejam, abarcando, a nosso ver, os custos de prevenção, de reparação e de repressão do dano ambiental...

Acerca da total inadequação da teoria subjetiva ou da culpa na esfera ambiental. Admite-se sua aplicação, pois seria uma valorização exacerbada do direito individual em detrimento da coletividade. Não se faz necessário repetir os argumentos já mencionados, apenas o quanto a aplicação dessa teoria representa um óbice, em relação à preservação ambiental.

---

<sup>87</sup> Antônio Herman V. Benjamin. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. *In Dano ambiental: Prevenção, reparação e repressão*. Pág. 227

Para o objeto do tema a responsabilidade civil objetiva é a única compatível com a matéria. A inserção da responsabilidade civil objetiva em nossa legislação possibilita a aplicação efetiva do princípio poluidor-pagador.

O princípio mencionado sugere que, aquele que em decorrência de sua atividade produtiva, cause danos ao meio ambiente, arque com os custos da atividade poluidora, ou seja, haja a internalização dos efeitos negativos, assumindo os custos impostos a outros agentes, produtores e / ou consumidores; já a responsabilidade civil objetiva impõe ao poluidor, a obrigação de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade independentemente de existência de culpa.

Logo, acredita-se que os dois institutos em conjunto tem-se a obrigação imposta ao poluidor de arcar com os custos da atividade poluidora que em decorrência de sua atividade produtiva, cause danos ao meio ambiente e a terceiros, independentemente de existência de culpa.

Estabelecida correlação, percebe-se a intrínseca relação entre eles, e evidencia-se que o princípio do poluidor-pagador aliado a responsabilidade civil objetiva, pode servir como mecanismo de grande valia à proteção ambiental, na medida em que induz o poluidor a tornar sua atividade adequada ao meio ambiente, pois, caso contrário, aquele que tiver sua conduta tangenciada desta tendência será responsabilizado independentemente de existência de culpa.

Na internalização dos custos da atividade poluidora e o conseqüente repasse aos custos finais do produto, tornar-se-á incompatíveis com as regras da concorrência. Conclui-se que a aplicação conjunta desses institutos, representa uma grande evolução para o meio ambiente, mas infelizmente toda esta construção pode ser abalada com a precipitada e inconseqüente atitude de vetar o artigo que tratava da responsabilidade civil objetiva na nova lei ambiental.

Portanto, afirma-se que o princípio do poluidor-pagador, somente terá eficácia e solidez, mediante a adoção da responsabilidade civil objetiva pela legislação pátria.

## **2.2 O poluidor pagador e as externalidades ambientais e o direito econômico**

Diante de uma longa jornada econômica, o século XIX desenvolveu seus potenciais econômicos de mercado baseado nas teorias neoliberais de Alfred Marshall<sup>88</sup>, criando critérios econômicos que não interagem com outras ciências. Teoria unificada, que objetiva tratar as externalidades negativas e as positivas restritamente no campo do Direito econômico, modificando o caráter do PPP no seu modo preventivo, para uma percepção dos fenômenos econômicos com o conceito de “utilidade” se afastando da responsabilidade social.

Para Marshall<sup>89</sup> as externalidades, de forma geral, podem ser entendidas

quando ocorrem custos e benefícios sociais de uma atividade que não vão apenas produzir o bem-estar. Se olharmos somente para o lado do indivíduo, as externalidades existem quando o bem-estar é afetado não só pelas atividades de outros. As externalidades causam o que os economistas denominam fracasso de mercado.

Para corrigir os fracassos de mercado, apresentam-se as seguintes alternativas diante dos princípios econômicos, na atribuição dos direitos de propriedade. Ao terem esses direitos claros, as pessoas passariam a ser incentivadas a utilizarem a propriedade inteligentemente. Incentivar custos de transação mais baixos, conforme o teorema de Coase.

De acordo com o Teorema de Coase<sup>90</sup>, entende-se que

as pessoas podem se livrar de qualquer fracasso no mercado negociando entre si se os custos de transação forem baixos. No caso dos impostos e subsídios governamentais, por mecanismo de tributo o governo utiliza os mecanismos do Custo Marginal e do Benefício Marginal, através da regulamentação governamental, dita o que as empresas podem ou não fazer.

Em outras palavras, para Coase as externalidades surgem quando não estão bem definidos os direitos de propriedade sobre a utilização de um recurso por diversos agentes. Coase afirma ainda que externalidades consistem em um problema de natureza recíproca, na medida em que seus causadores e suas vítimas estão, ambos, contribuindo para a magnitude do efeito.

<sup>88</sup> MARSHALL, Alfred. **Princípios da Economia**, 1890.

<sup>89</sup> Marshall, A. (1946) *Princípios de economia*. Rio de Janeiro: Epasa. Tradução da 8ª. edição inglesa (1938).

<sup>90</sup> Coase, R. H. (1960) The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, **3**, p.144.

Portanto em relação aos dois tipos de externalidades – as positivas e as negativas: as positivas são atividades que criam benefícios para pessoas que não pagam por eles. As negativas são atividades que impõem custos não compensadores a outros. Em outras palavras, são atividades que produzem efeitos perversos ao bom andamento das leis de mercado e conseqüentemente afetam também o Meio Ambiente.

Esse problema fica mais evidente na relação homem e natureza. Acontece que o mercado consegue atuar de forma razoável quando se trata de bens e serviços denominados privados, mas quando atua no âmbito das externalidades para encontrar o ponto ótimo de utilização dos recursos naturais, torna-se complexo, e essa situação foge da lógica e controle do mercado.

Diante do exposto, SEROA DA MOTTA ensina que a

complexidade determinada por novos contornos ao problema e o uso dos recursos para não ser orientado pelos preços representam suas taxas de substituição ou transformação em relação aos outros bens econômicos, fazendo com que os preços dos recursos naturais não reflitam seu custo de oportunidade<sup>91</sup>.

Neste sentido, para a Teoria de Pigou<sup>92</sup> vem contribuir para definir o ponto de equilíbrio e estabelecer a melhor forma da internalização das externalidades negativas contém instrumentos econômicos eficazes para promover a proteção dos recursos naturais e dos serviços ambientais. Contudo, a aceitabilidade social de uma nova gestão de recursos da natureza, na qual se considera a proteção dos recursos naturais e dos serviços ambientais como fator a ser priorizado para a manutenção do bem-estar social, é um grande desafio, estabelecer o equilíbrio entre o bem-estar e desenvolvimento econômico. Entretanto, ela se justifica quando se considera que a utilização dos recursos da natureza e a degradação do meio ambiente na produção de bens finais são locais, enquanto o seu consumo é realizado em toda a parte.

## **2.2.a As externalidades e os instrumentos econômicos na questão ambiental**

---

<sup>91</sup> SEROA DA MOTTA, Ronaldo; RUITENBEEK, Jack; HUBER, Richard. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe**: lições e recomendações. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. p. 11.

<sup>92</sup> Pigou, A. C. (1962) *The economics of welfare*. London: MacMillan. 4ª. edição. [c1920]

As externalidades, quando estão relacionadas com o Meio Ambiente, têm sido abordadas de várias maneiras. Mas ela, em específico, busca principalmente restabelecer as condições de mercado e, com isso, atingir um aumento da utilidade (bem-estar individual).

Para que isso aconteça, os economistas opõem, tradicionalmente, duas políticas de intervenção aplicadas. A primeira intervenção é do tipo administrativa, denominada comando e controle. A segunda modalidade de intervenção é de cunho instrumental econômico (políticas públicas), ou seja, consiste em induzir a utilização dos mecanismos de mercado, para modificar os preços relativos e provocar uma transferência financeira. Tais modalidades de intervenção econômica sobre os recursos naturais privilegiam os instrumentos econômicos como forma de solucionar o problema ambiental, de maneira endógena<sup>93</sup>, induzindo por meios de políticas públicas a restabelecerem o mercado. Segundo a lógica neoclássica, o uso dos recursos naturais na condição de mercado presente não causaria nenhum desvio do objetivo de maximizar a utilização dos recursos ambientais, conforme Seroa da Motta<sup>94</sup> assevera, mas dada a complexidade, a situação pode fugir do controle da lógica do mercado.

Para o mercado econômico, a alocação ótima dos recursos naturais poderia ser realizada sem a intervenção governamental. Para tal uso desses recursos, o mercado deve ser orientado por preços que representam suas taxas de substituição em relação aos outros bens da economia. Ou seja, os preços dos recursos naturais devem refletir seu custo de oportunidade. Entretanto, observa-se que o uso dos recursos naturais será de custos e benefícios: “[...] embora estes recursos tenham valor econômico, não reflete o seu custo ou benefício econômico ou social.”<sup>95</sup>

Há problema quando os recursos naturais não podem ser valorados, pois inexistente o “sinal-preço”, então para a economia entende-se que uma externalidade seria a inexistência do preço para orientar a valoração. Em busca do equilíbrio é fundamental para economia neoclássica, a internalização das externalidades passa a ser objetivo número um para restabelecer as condições de mercado.

## **2.2.b A internalização das externalidades em busca do “ponto ótimo”**

---

<sup>93</sup> ENDÓGENO. In: DICIONÁRIO Linguee. Disponível em: <<http://www.linguee.com.br/espanhol-portugues/traducao/end%F3geno.html>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

<sup>94</sup> SEROA DA MOTTA; RUITENBEEK; HUBER. *Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe*. p. 1.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 10.

Para os economistas, a busca do ponto ótimo quer dizer que o mercado financeiro vive em busca do equilíbrio entre a demanda econômica e a demanda ambiental. O suporte teórico para a busca do equilíbrio, no tratamento das externalidades (quando se refere ao Meio Ambiente sob as regras de mercado) é encontrar fundamentalmente pontos de apoio para a manutenção do equilíbrio, que se dá através dos dois teoremas a seguir. Os pontos são:

1) O “ótimo de Pareto” é identificado nas condições em que é possível melhorar a situação de alguém sem que a situação de outro piore. Esse teorema apresenta limites, por não conseguir atuar no problema dos custos sociais (bem-estar coletivo). O teorema de Ótimo de Pareto, para internalizar as externalidades, pode ser aplicado na degradação ou exaustão dos recursos naturais decorrentes das atividades de produção e consumo de certos bens que prejudicam a saúde do Meio Ambiente. A solução preconizada por Pigou consiste na intervenção do Estado para solucionar os problemas que o teorema de Pareto apresenta. Essa intervenção pigoviana viria através dos impostos, com a seguinte lógica: o Estado é responsável pelo bem-estar coletivo, que está sendo ameaçado pelo bem-estar individual. A economia necessita valorar o uso dos recursos; e o Estado assume o papel de estabelecer um preço, impondo taxa para poluir, igual ao mau social marginal, causado pela atividade poluidora. A internalização da externalidade se dá sob o controle do Estado, utilizando o PPP para esse benefício.

2) Reconsiderando a análise de Pigou, Ronald Coase<sup>96</sup> contestou a forma de otimizar a internalização das externalidades com a participação do Estado. Sua posição é que o mercado com seus mecanismos pode efetuar tal tarefa com maior aproveitamento. Coase contesta a solução encontrada por Pigou, uma vez que essa não busca o “Ótimo de Pareto”, pois penaliza o poluidor. O teorema de Coase diz que o interesse econômico é o motivador para que se instale negociação entre as partes (poluidor e vítima), e as duas cheguem a um entendimento espontâneo quanto ao nível de poluição aceitável.

### **2.2.c Os instrumentos econômicos neoclássicos para internalizar as externalidades ambientais**

Há um grande número de princípios econômicos que são aplicados para fazer com que o mercado tenha condição de absorver o custo ambiental. Através dos sistemas alocação

---

<sup>96</sup> COASE, Ronald. O problema do custo social. *Jornal da Lei e da Economia*, n. 3, 1960. p. 1-44.

de recursos naturais, para reduzir as externalidades, os princípios mais usados: o PPP e o princípio da precaução. Assim o Princípio do Poluidor Pagador - PPP confere direitos que permitem a internalização de custos que serão normalmente assumidos pelo poluidor ou usuário. O princípio provê um mecanismo para lidar com a incerteza dos impactos ambientais que o princípio econômico não consegue resolver/absorver.

Para Pindyck e Rubinfeld<sup>97</sup>, externalidades são “a ação pelas quais um produtor ou um consumidor influencia outros produtos ou consumidores, mas não sofre as consequências disso sobre o preço de mercado”.

### **2.3 O Estado social como instrumento limitador das externalidades**

Outro caráter importante das externalidades são os incidentes e as involuntariedades dos efeitos negativos que podem causar, a exemplo da poluição que é uma consequência desagradável de uma atividade lesiva ao Meio Ambiente. Nesse caso, a intervenção do Estado é importante para regular e fiscalizar, já que a economia não tem mecanismos suficientes para frear tais eventos, que poderão ser evitados.

Considerar as externalidades negativas como modo de introduzir seus custos no sistema de preços, ou ainda, atuar nos dois sentidos, exige intervenção urgente do Estado. Sua finalidade é a de cessar essa prática abusiva (da economia em detrimento do Meio Ambiente), que através de medidas de comando e controle, ainda que imperfeitas, tem como objetivo proteger a exploração desenfreada dos recursos naturais e restaurar na sua prática o caráter preventivo do Princípio do Poluidor Pagador - PPP (quando afastado do Direito Ambiental), descaracterizado daquele que está a serviço do Meio Ambiente. Tal sistema de ordem social desenvolve o compromisso com o desenvolvimento sustentável, através da eficiência econômica, da justiça social e da prevenção do dano ambiental, desde que não se utilize de medidas onde “quando um erra todos têm que pagar”.

Para que o governo e a sociedade não tenham que suportar o peso dos ônus ambiental, é preciso reconhecer a estrutura de governança do Estado como ator principal para exercer o papel de fiscalizar, monitorar, planejar e executar políticas de natureza pública e privada, de modo que o Princípio do Poluidor Pagador - PPP de caráter preventivo identifique

---

<sup>97</sup> PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson, 2005. p. 632.

as externalidades e condicione para que o poluidor internalize o custo risco. Tais atividades geram despesas para o Poder Público, conseqüentemente, exigem normas e práticas para possibilitarem o suporte ao Meio Ambiente. Quando esses incentivos são fornecidos ao controle de poluição ou danos ambientais, os instrumentos econômicos e jurídicos são acionados para prevenir e fazer que o custo social<sup>98</sup> de controle ambiental, seja minimizado.

Contribui Derani<sup>99</sup> ao definir que com a aplicação do Princípio do Poluidor Pagador - PPP, procura-se corrigir esse custo adicionado à sociedade, “impondo-se sua internalização [...]. O causador da poluição arca com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização desse dano”.

O princípio em discussão apresenta explicitamente uma vocação não distributiva, pois os custos advindos do processo de produção devem ser internalizados, ou seja, os efeitos decorrentes do Princípio do Poluidor Pagador - PPP são considerados como um dos fatores a serem observados na elaboração e cálculo dos custos de produção. Em relação a esse aspecto escreve Prieur<sup>100</sup>, asseverando que “visa imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada. Engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda natureza”.

Diante do exposto, citar das palavras de Fernando Sabino<sup>101</sup>, pensador e jornalista brasileiro (1923-2004) condiciona à reflexão

de tudo, ficaram três coisas: a certeza de que ele estava sempre começando, a certeza de que era preciso continuar e a certeza de que seria interrompido antes de terminar. Fazer da interrupção um caminho novo. Fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro.

Desenvolvimento econômico através da “privatização de lucros e socialização de perdas”: Derani<sup>102</sup> adverte que são ações conseqüentemente negativas e imensuráveis ao equilíbrio econômico- ambiental, uma vez que desencadeiam a desigualdade na distribuição de riqueza, além de representarem um benefício econômico que somente beneficia um único indivíduo e não a coletividade. Não se pode deixar de salientar que o causador do dano ambiental deve arcar com a responsabilidade de repará-lo, seja ele “produtor, consumidor, transportador”.

---

<sup>98</sup> Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br>>. Acesso em: 01 mar. 2013.

<sup>99</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**, p. 159.

<sup>100</sup> PRIEUR *apud* MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**, p. 116.

<sup>101</sup> SABINO, Fernando. **O encontro marcado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1956. Preâmbulo.

<sup>102</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**, p. 158.

Entretanto, isso deve se tornar uma constante, em que a aplicação do PPP se torne um instrumento útil ao Direito Ambiental, que se esquivava assim de sua única e exclusiva responsabilidade (afastar aquele de reparar o dano ecológico e, principalmente, de prevenir os danos ambientais).

Rebhinder<sup>103</sup> reitera o entendimento de que a sociedade, em muitas situações,

suporta os custos da reparação dos danos ambientais, que na prática política aplica-se no sentido limitado de que o poluidor suporta apenas os custos de controle da poluição que surgem devido à regulamentação ambiental. Não há intenção de uma completa internalização de custo. Além disso, o princípio não é absoluto. Com frequência aplica-se o princípio do encargo comum, o que significa que o público suporta os custos da proteção do ambiente.

Portanto, é importante destacar que qualquer poluição ambiental produz externalidades. São efeitos negativos de uma determinada atividade de cunho econômico de produção, que acabam atingindo a todos indistintamente. Definem-se as externalidades como o modo de custear *versus* suportar, dois polos opostos que se interagem no momento em que as externalidades negativas são distribuídas e não direcionadas para quem causou o dano ambiental. Portanto, adota-se o termo suportar e não custear, pelo motivo de que quando o poluidor não assume o custo, só resta ao consumidor suportar o ônus que não lhe era cabido.

### **2.3.a O princípio do poluidor limitador das falhas de mercado (pé invisível)**

Primeiramente, antes de abordar o assunto na sua profundidade, este tópico será iniciado com citação de Antunes:

[...] em suma, a instituição de mercado, quando referido a quotas de poluição ou “direito de poluir”, levanta várias perplexidades e suscita uma série de problemas que são próprios e específicos do Direito Ambiental<sup>104</sup>.

Diante da perspectiva jurídica e econômica, as externalidades deflagram as injustiças sociais, devido à desproporcionalidade que existe entre o dano e a impunidade. Portanto, afirmar que poluir tornou-se um bom negócio não se estaria cometendo nenhuma injustiça, pelo modo como se confirmam as falhas de mercado ambiental (as externalidades). Têm se

<sup>103</sup> REBHINDER *apud* LEITE, **Inovações em direito ambiental**, p. 60.

<sup>104</sup> ANTUNES, Tiago. **O comércio de emissões poluentes à luz da Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2006. p. 13.

mostrado lucrativas para quem produz a poluição e causa o dano, uma vez que escolher sistemas de correção das falhas é mais dispendioso do que escolher poluir. É preferível e vantajoso pagar pelo dano. Diferente seria a situação, se o legislador interviesse delimitando os poderes de utilização dos bens livres, dentro de um regime de responsabilidade sustentável.

Em tal situação, o direito de comprar o direito de poluir é uma prática lesiva e muito comum, combatida pelo Princípio do Poluidor Pagador - PPP, pelo fato primeiro de se pautar no caráter preventivo e de determinar que poluidor internalize as externalidades negativas com a finalidade de contar com o custo ambiental na sua origem e não repassá-lo ao consumidor-razional.

Aragão<sup>105</sup>, em sua obra, dispõe como a iniciativa para a solução desse problema a aplicação da “formulação da solução negociada, reconhece a importância da repartição inicial dos direitos de propriedade e funda-se no reconhecimento do direito inicial não aos poluidores, mas aos poluídos”<sup>106</sup>. Tal iniciativa ainda se mostra falha e morosa para encontrar o caminho da solução. A mesma autora acima define as falhas de mercado como sendo apenas “um pé invisível”<sup>107</sup>, mas também como “uma mão invisível”. Em conjunto com Antunes<sup>108</sup>, também faz alusão à incapacidade do mercado de gerir a economia do ponto “ótimo de bem estar social”<sup>109</sup>, motivo esse nutrido pela ausência de limites no uso privado dos recursos naturais e a forma irresponsável de o homem conviver com a natureza, prevalecendo o modelo do uso do bem coletivo em prol do individual. No entanto, o Poder Público é o único ou o melhor instrumento de poder e capacidade de frear as ações lesivas “do pé invisível”, que esmaga os bens ambientais de modo contínuo, silente e sem piedade.

Assim faz-se com que os prejuízos ambientais sejam suportados somente pelo poluidor, como sendo “verdadeiros custos de produção na sua origem, de tal modo que as decisões dos agentes públicos e econômicos, acerca do nível de produção num ponto mais alto e mais próximo do ponto social ótimo”<sup>110</sup> (que é inferior ao custo que seria causando o dano).

A culpa da degradação ambiental não pode ser somente imputada ao poder privado. O Estado, ao reconhecer as limitações no ordenamento jurídico e do sistema econômico, tem

<sup>105</sup> Embora alguns autores achem que em alguns casos a vítima poderia até suportar o dano a um custo menor, pelo que nem sempre se deve reconhecer o direito ao ressarcimento. (KOLM, Serge-Cristophe. *Lês plumeurs doivent ils être lês payeurs?* In: *The Canadian Journal of Economics*, vol. IV, 2-11, 1971, p. 506. E ainda *Lês plués doivent ils payer?* In: *Kyklos*, vol. XXVI, 1973, p. 322).

<sup>106</sup> Sobre o tratamento das vítimas da poluição, ver subcapítulo 5.2.4. da Parte III.

<sup>107</sup> ARAGÃO, **O princípio do poluidor pagador**, p. 34. A metáfora da “mão invisível” foi criada por Adam Smith em 1776, **Inquiry into the nature and causes of the welth of nations**.

<sup>108</sup> ANTUNES, **O comércio de emissões poluentes à luz da Constituição da República Portuguesa**, p. 19.

<sup>109</sup> *Apud* ARAGÃO, **O princípio do poluidor pagador**, p. 36.

<sup>110</sup> *Apud* ARAGÃO, **O princípio do poluidor pagador**, p. 36.

condições de corrigir as falhas de mercado, por meio da criação de normas jurídicas que conduzam a coletividade para um comportamento socioambiental pautados no Princípio do Poluidor Pagador - PPP.

Segundo ARAGÃO<sup>111</sup>, o princípio do poluidor pagador não foi criado para solucionar conflitos e também não veio

para atender as exigências do mercado ecológico e regulamentar a utilização dos bens da coletividade com o auxílio do Estado, a fim de intervir nas externalidades negativas e transformá-las em internalidades do uso dos bens públicos, assim como impedir que o setor privado usufrua dos bens públicos como se fosse de uso privado.

Seguindo a linha teórica da autora citada o princípio tem como finalidade corrigir as falhas e as externalidades que emergem, trazendo um desequilíbrio sócio-econômico-ambiental. E também internalizar as falhas, que pode ser um meio eficiente de correção sustentável, desde que não seja utilizada de maneira reducionista<sup>112</sup>, de interesse individual e que não sufoque o interesse cooperativo/solidário.

Este capítulo fomentou promover uma maior reflexão teórica e científica no modo como o homem se relaciona com o meio ambiente e da sua reflexão sobre as conseqüências do modo como extrai as riquezas naturais em benefício próprio sob uma cultura que se baseia somente no status econômica e se esquece de proteger o bem maior que é a vida humana e as riquezas ambientais.

Portanto a partir do momento que a sociedade estabelecer sistemas de equilíbrio entre o direito econômico e o direito ambiental, e suprimir através de ações sustentáveis as impostas externalidades ambientais negativas, que são efeitos prejudiciais, e que põe em perigo o caráter de prevenção do princípio do poluidor pagador de modo que se mantenha junto ao Direito Ambiental, a fim de limitar as ações predatórias do caráter do Direito Econômico inerente a sua natureza.

Assim, adiante, tais postulados serão devidamente situados em nosso ordenamento jurídico pátrio, com a colação de decisões e demais posicionamentos jurisprudenciais a respeito do tema.

---

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> É a ideia de que todos os fenômenos podem ser reduzidos a explicações científicas, através de um método, de uma técnica, onde o objeto de estudo seja a busca de verdade científica. Disponível em: [http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_4576/artigo\\_sobre\\_o\\_pensamento\\_reducionista](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_4576/artigo_sobre_o_pensamento_reducionista)>. Acesso em: 01 mar. 2013.

### **3 A RESPONSABILIDADE PREVENTIVA DA NATUREZA REPARATÓRIA DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR NAS NORMAS E NA JURISPRUDÊNCIA**

A partir deste ponto, pretende-se alargar o presente estudo, demonstrando que o legislador brasileiro já vem, há algum tempo, instrumentalizando e balizando o poder público no sentido de monitorar e acompanhar as ações positivas (o fazer) e negativas (o não fazer), praticadas diariamente em detrimento do meio ambiente. Assim, por reflexo direto desta normatização, seja ela de caráter decorrente da Carta Magna ou originária na farta legislação esparsa correlata, uma vez que não temos um “código ambiental” propriamente dito - a centralizar e compilar toda norma de tutela ambiental -, surge uma terra fértil para a produção de grandes julgados, quer decorrentes da prolação de brilhantes sentenças em primeiro grau de jurisdição, como também, nos votos e acórdãos jurisprudenciais de largo alcance e amplo espectro dos nossos Tribunais Superiores, que, isolada ou conjuntamente, passam a representar um verdadeiro escudo para a salvaguarda da natureza, da flora nativa, da vida animal, enfim, do ambiente total pertencente a todos nós.

Portanto, também neste contexto é que se pretende demonstrar como se dá a efetiva responsabilidade preventiva da natureza reparatória do Princípio do Poluidor Pagador. Colacionar-se-ão alguns julgados nos quais o administrado, como também o administrador, se subsumiram, pela lei e pela jurisprudência, à aplicação do Princípio do Poluidor Pagador, relativamente ao dever da responsabilidade preventiva que lhes incumbia, frente ao meio ambiente, mas que agora adquire natureza reparatória.

#### **3.1 O princípio do poluidor pagador: caráter preventivo**

O Direito Ambiental de caráter interdisciplinar, dotado de autonomia científica, alicerçado nos princípios constitucionais previstos na CF brasileira e em princípios jurídicos positivados na constituição infraconstitucionais e normas, deve ser observado e aplicado aos princípios específicos de proteção de prevenção ambiental.

Os princípios dão ao sistema jurídico um sentido lógico, racional, harmônico e coerente, com capacidade de influenciar a interpretação e a aplicação das normas ambientais para integrar as lacunas da legislação auxiliares como veio o princípio do poluidor cumprir.

Nesse sentido, o trabalho de pesquisa foca o Direito Ambiental, orientado pelo Princípio do Poluidor Pagador – PPP, por meio dos fundamentos de prevenção como eixo principal e de modo secundário aplicar os princípios da precaução e cooperação como função primordial do Direito Ambiental com a finalidade primeira de evitar os riscos e concretização das atividades lesivas ambientais; no entanto, quando isso não ocorrer, é preciso identificar e responsabilizar o poluidor pelos danos causados.

Por isso, abordar-se-á neste capítulo o PPP, com o objetivo de imputar a responsabilidade do dano ambiental ao poluidor para que este suporte os custos da atividade lesiva e, assim, evite-se a impunidade daqueles que praticam tipos de lesão ao Meio Ambiente, passíveis de ação pela legislação ambiental.

### 3.2 A prevenção nas externalidades ambientais negativas

Diante do princípio de sustentabilidade, surge um contexto em que se passa a questionar “a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, negando a natureza”<sup>113</sup> com o intuito de “harmonizar e compatibilizar qualidade de vida para as pessoas com a preservação das condições ambientais sem estagnação ou declínio no processo de crescimento econômico”<sup>114</sup>.

A máxima está mais em conservar do que restaurar. Entende-se que a utilização de métodos de conservação adequados a cada tipo deve ser rigorosa para que se consiga prolongar a longevidade do Meio Ambiente, quando o Meio Ambiente lesado é submetido a intervenções de restauro, por critérios que estejam comprometidos com sua durabilidade, uma vez que nesses procedimentos são utilizados (em condições apropriadas), mesmo quando não medirem esforços para despenderem de recursos financeiros, portanto o seu sucesso e conclusão, não chegarão nunca aos padrões originais que a natureza criou.

No entanto, outro ponto a ser abordado em relação à conservação preventiva pelo PPP *versus* restauração ambiental, por meio dos princípios secundários do Direito Ambiental, pode surgir nos próprios procedimentos de restauração ambiental.

Entretanto, a problemática para a prevenção ambiental é uma questão mais delicada ainda, mais uma vez a máxima, inicialmente citada se faz pertinente, já que a preocupação

---

<sup>113</sup> LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 15.

<sup>114</sup> COUTINHO, Ronaldo do Livramento (Org.). **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 45.

com a proteção ambiental vem crescendo no Brasil. A conservação preventiva permite a vida longa dos ecossistemas, minimizando os impactos ao Meio Ambiente e preservando os recursos naturais.

Portanto, as instituições públicas de proteção ao patrimônio ambiental ou aos privados devem atuar em conjunto, de maneira ecoeficiente, buscando satisfazer as necessidades contributivas para a qualidade ambiental, sem frear o processo de desenvolvimento sustentável, de modo que [...] os processos de produção da forma mais eficiente possível, com vistas a reduzir assim a geração de dejetos líquidos, emissões gasosas e resíduos sólidos (WBCSD, 2000)<sup>115</sup>.

A perspectiva preventiva consiste na realização de um diagnóstico em que se relata o estado de conservação, os problemas e, conseqüentemente, a solução visando preservar, ou pelo menos, interromper os processos de degradação iniciada, com a finalidade de preservar a vida útil do sistema ecológico, respeitando a conservação das características originais.

No entanto, a maioria dos procedimentos de recuperação utiliza métodos que muitas vezes não alcançam o objetivo esperado ou causam um dano muito maior do que foi planejado em prol do Meio Ambiente.

Portanto, busca-se nas ações a excelência nos procedimentos de conservação preventiva, resguardados pelo PPP, além da vigilância (fiscalização) constante em torno dos locais de atividades duvidosas de impacto ambiental eminentemente de risco ao ecossistema. Proceder com cautela é “prevenir o dano ao ambiente como melhor método de proteção ambiental e, quando o conhecimento for limitado, assumir uma postura de precaução”<sup>116</sup>.

Percebe-se a carência de um plano governamental de proteção ambiental preventiva. Atualmente, é inviável e irresponsável pensar de maneira isolada. A partir do momento que uma ação mal planejada do Poder Público e do Privado gera uma reação ao Meio Ambiente, as instituições devem rever o seu modo de pensar e agir, com uma nova consciência de prevenir e minimizar os impactos ambientais.

Quando prevenir não é o método aplicado, inevitavelmente recorrer à reparação é a medida certa ao tratamento adotado quanto ao manejo dos recursos naturais ambientais. O documento “Carta a Terra”, deve ser lembrado por possuir uma passagem que sintetiza a questão em destaque ao ressaltar que a [...] vida muitas vezes envolve tensões entre valores

---

<sup>115</sup> World Business Council for Sustainable Development.

<sup>116</sup> HAIA: carta da Terra. Haia, 2000. Disponível em: <<http://www.cartadaterrabrasil.org>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

importantes. Isso pode significar escolhas difíceis. Entretanto, necessitamos encontrar os caminhos para harmonizar a diversidade com unidade, o exercício da liberdade com o bem comum e os objetivos de um curto prazo com metas de longo prazo. Todo indivíduo, família, organização e comunidade têm um papel vital a desempenhar. “As artes, as ciências, as religiões, as instituições educativas, os meios de comunicação, as empresas, as organizações não governamentais e os governos são todos chamados a oferecer uma liderança criativa.”<sup>117</sup>

Claro, sempre existirão recursos naturais que necessitam de intervenções de recuperação; no entanto, uma forma de reduzir tais impactos é potencializar as ações de governança de conservação preventiva. A prevenção proposta pelo PPP deve estar na pauta do debate constante da preservação dos recursos naturais, assim como presente nas atividades produtivas, nos editais das leis de incentivo à preservação, na prática jurídica e econômica, mediante uma visão aberto-sistêmica<sup>118</sup>, sobre todos os fatores envolvidos na proteção do Meio Ambiente. Por isso, uma postura ecoeficiente<sup>119</sup> se faz importante para que o agir de hoje não prejudique o patrimônio natural do amanhã.

### 3.2.a O instituto da responsabilidade

A palavra responsabilidade deriva etimologicamente do *latim responsus*, do *verbo respondere*, que significa responder, afiançar, pagar. O responsável é aquele “que responde pelos próprios atos ou pelos de outrem”<sup>120</sup>.

Dessa forma, a finalidade da resposta é, portanto, vincular as pessoas aos seus atos praticados, os quais ensejam algumas obrigações. Daí decorre que a responsabilidade tem sentido de fazer cumprir uma obrigação moral, legal ou de contratual estabelecida entre um sujeito ativo e passivo, seja o particular ou o Estado, assim,

extrai-se deste conceito que a ideia de responsabilização advém da noção de lesão a um bem jurídico. Isso, porque não é dado tratar da responsabilização sem a não prévia de obrigação, de dever, que pode decorrer de lei [...] <sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 1997.

<sup>119</sup> PIOTTO, Zeila Chittoline. **Ecoeficiência na indústria de celulose e papel**. São Paulo: USP, 2003. p. 379.

<sup>120</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário de língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 1496.

<sup>121</sup> ARRUDA, Paula Tononi Martteus de. **Responsabilidade civil decorrente da poluição dos resíduos sólidos**. São Paulo: Métodos, 2004. p. 75.

O Instituto da Responsabilidade está presente na consciência do ser humano e guarda íntima ligação do surgimento do Estado. Já nas civilizações mais antigas havia condutas e regras a serem observadas, as quais poderiam ensejar a reparação de um dano porventura causado a qualquer um de seus membros.

No entanto, diante da consolidação do Direito Ambiental como ramo autônomo do direito, o Instituto da Responsabilidade ampliou seu alcance da seara da regulamentação do relacionamento indivíduo-indivíduo, de caráter essencialmente patrimonial, para atingir também as relações homem-natureza, ainda que estas sejam essencialmente reguladas pelo Direito Público.

Vale destacar que a ampliação do instituto de responsabilidade civil se deu no contexto político-econômico de negação ao Estado-providência, para assegurar a justiça social, cuja falta estava pondo em perigo a liberdade individual pela crescente intervenção dada a simples limitação do exercício de direitos até a atuação direta no setor da atividade privada. Esse Estado Social entra, portanto, em colapso, em função de um grande volume de atribuições assumidas concentradas em sua maioria em mãos do Poder Executivo.

Consequentemente, isso produziu um desequilíbrio entre os Poderes e ineficiência na prestação dos serviços, inclusive na proteção ambiental. Essa crise de estrutura do estado, agravada pela crise econômica, culminou em um provimento neoliberalista<sup>122</sup> de diminuição na intervenção econômica e incentivo privado de interesse público. Entre muitos movimentos político-sociais<sup>123</sup> de ampliação da tutela ambiental, atingiu tanto os tribunais como os legisladores, os quais foram conclamados a adequar o modelo de crescimento econômico agressivo aos anseios sociais de atuar imperiosamente na necessidade de resguardar o bem ambiental juridicamente tutelado, através da implementação do chamado Desenvolvimento Sustentável, que reclama providências do Estado para garantir a qualidade de vida de todo o Meio Ambiente.

O Instituto da Responsabilidade Civil reforça o Direito Público ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, que já é garantido de instrumentos sancionatórios do Direito

---

<sup>122</sup> Podemos definir o neoliberalismo como um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado na economia. De acordo com essa Doutrina, deve haver total liberdade de comércio (livre mercado), pois esse princípio garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. (KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and interdependence in the information age. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 5, sep./oct., 1998, p. 81-94.)

<sup>123</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

Penal e Administrativo, de modo intervencionista nas atividades entre particulares, que deverão agir preventivamente para evitar as consequências da responsabilização dos danos causados.

Por conseguinte, o objeto do estudo, aponta para o protagonismo principal do Direito Público já que é responsável pela tutela ambiental e, assim, somar providências preventivas que possam complementar a atuação jurisdicional.

Portanto, importa citar Benjamim<sup>124</sup>: “a responsabilidade civil mantém-se na resguarda como reserva legal pronta a atuar na hipótese de falha ou ineficiência da intervenção estritamente pública. Assim o papel da responsabilidade civil será sempre complementar ao esquema publicista”.

No âmbito da legislação, evidencia que o conceito de preservação (preventiva ou de restauração reparatória) é a principal ideia relacionada ao direito de Responsabilidade Ambiental. Portanto, segundo Antunes<sup>125</sup>, “as obrigações podem ser classificadas como de natureza preventiva ou reparatória e, dentro desta Última, pode ainda assumir contornos de tipo restaurativo ou do tipo ressarcitório”.

A lógica preventiva não é, pois, característica comum na prática jurídica, como mecanismo direto da responsabilidade civil, o qual só costuma ser acionado após o acontecimento do dano. No entanto, não reverter essa postura pode deixar de considerar que o caráter preventivo que está na norma ambiental propõe, na medida em que atribui ao causador do dano, um modo essencialmente elástico (flexível) para o dever de reparar o efeito lesivo, deixando de ter uma atenção redobrada e preventiva nas suas atividades protetivas.

Denota-se que a prevenção ainda não é suficientemente exaltada na interpretação das normas, que impõe a responsabilização apenas diante da ameaça, pois ao estabelecer medidas de prevenção e ao fazer recair sobre o operador do direito a adoção das medidas idôneas para prevenir o dano, perante a ameaça eminente e a obrigação de comunicação aos Agentes Públicos, o conhecimento dos dados é necessário à correção das medidas adotadas. Assim, Antunes acrescenta que, “[...] o regime aí previsto assenta, justamente, na imposição de um

---

<sup>124</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. A responsabilidade civil pelo dano ambiental no Brasil e as lições do direito comparado. *Lusíada, Revista de Ciências e Cultura*: Porto, n. 2, 1998, p. 559.

<sup>125</sup> ANTUNES, Tiago. *Da natureza jurídica da responsabilidade ambiental*. In: ACTOS do Colóquio: a responsabilidade civil por dano ambiental. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2010.

conjunto de medidas de prevenção e de reparação, visando a estas últimas a reconstituição natural dos componentes ambientais lesados”<sup>126</sup>.

Em relação à definição das possíveis vítimas do dano ambiental, há quem defenda que ela fica mais vezes inviabilizada, pois o dano ambiental tem natureza difusa, envolvendo sujeitos presentes e futuros, vítimas desprevenidas e inconscientes (e por isso mesmo totalmente indefesas), da degradação ambiental.

Por esse motivo, a responsabilidade ambiental veio ao longo dos anos aprimorando sua aplicação nas dimensões civil, administrativa e penal, tanto em relação ao aumento do regramento nestas esferas em relação à própria proteção interna de cada país como na qualidade dessas normas, que passam a privilegiar o aspecto preventivo, sem deixar de lado as medidas repressivas.

Conforme aduz Benjamin<sup>127</sup>,

a degradação do Meio Ambiente tem, não raro, causadores (plurismo), quando não incertos com múltiplas causas contribuindo para um efeito singular e causas singulares, produzindo múltiplos efeitos, vítimas pulverizadas e por vezes totalmente anônimas e dano de manifestação retardada ou de caráter cumulativo, atingindo não apenas a integridade patrimonial ou física de indivíduos, presentes e futuros, mas também interesses da sociedade em geral.

Assim, o intuito da responsabilidade teve que se adaptar às transformações socioeconômicas dos últimos anos, no que diz respeito à relação homem-natureza. Sem dúvida, a maior prova disso foi o intuito da responsabilidade civil objetiva e a reparação integral do dano com *status* constitucionais já garantidos, desde 1981 pela Política Nacional do Meio Ambiente em seu artigo 14, parágrafo 1º, pelo parágrafo único do artigo 927 do código civil.

Vale ressaltar que nenhuma das medidas até hoje pensadas pelo ser humano supera o grande desafio que a natureza nos impõe: a irreversibilidade ou a irreparabilidade de certos danos ambientais. Ou seja, a técnica da responsabilidade ambiental nem sempre será plenamente satisfatória, já que até o momento, embora as normatizações enfatizem o caráter preventivo e interajam de forma racional no Meio Ambiente, há enorme dificuldade em se projetar a reparação e as indenizações às gerações futuras. Esse fato flagra a posição de

---

<sup>126</sup> ANTUNES, *Da natureza jurídica da responsabilidade ambiental*, p.138.

<sup>127</sup> BENJAMIN, *A responsabilidade civil pelo dano ambiental no Brasil e as lições do direito comparado*, 550.

fragilidade do bem ambiental, que por sua natureza deveria ser objeto de contemplação não somente das gerações atuais, mas também das vindouras.

É bem verdade que as dificuldades de implementação nessa releitura do direito sob a ótica preventiva ambiental ainda são muitas, pois o intuito da responsabilidade não resolve em definitivo a totalidade dos óbices dogmáticos e práticos que envolvem vítima, autor, prevenção e reparação.

Entretanto, já é possível perceber que a legislação e a Doutrina ambiental têm se esforçado em buscar novas fórmulas para implantar mecanismos preventivos para chegar de modo avançado no estágio de prevenção e manutenção dos recursos naturais.

Pelo exposto, verifica-se, de forma incontestável, que o modelo de responsabilidade objetiva contribui, observando os critérios reguladores e fiscalizadores, porém complementares com a aplicação do PPP de caráter prioritário na prevenção, para garantir com mais eficácia a conservação ambiental e o fato de a efetivação ou o agravamento do dano ambiental aplicarem a reparação.

### **3.3 Solução nebulosa dos conflitos compensatórios**

A solução dos conflitos da compensação ambiental e a segurança jurídica da questão têm pautado a sua única certeza na compensação ambiental que é devida e foi reconhecida no PPP. Por isso, há necessidade de causalidade e proporcionalidade entre o valor despendido pelo poluidor e o efeito impactante que ele causou ao Meio Ambiente (CONAMA, nº 10/87).

A dificuldade está em se estabelecer uma metodologia de consenso entre as áreas acadêmicas e governamentais, no setor produtivo e os outros, para que se forme clara e objetiva e se possa calcular o real valor devido para a reparação/compensação das externalidades negativas ambientais praticadas.

Diante da complexidade dos métodos existentes, falta a interpretação real da base preventiva, causando incertezas, contestações de ordem ética e jurídicas e questões políticas. Esses são alguns dos obstáculos enfrentados para a efetiva reparação do Meio Ambiente.

A insegurança jurídica está instaurada devido à imprevisibilidade do valor da compensação ambiental e a complexidade dessa aferição provavelmente traria o caráter preventivo do PPP, como um instrumento inibidor do ato de poluir, diminuindo a insegurança

jurídica e minimizando a imprevisibilidade do dano. A dificuldade está no modo como é aferida a compensação e, na sua maioria, quem sai perdendo é a natureza, pela desproporcionalidade do dano e o valor pago pela degradação. Trazendo à tona um mal que não dissipa a “cultura de acreditar que poluir ainda é um bom negócio”.

Diante desse quadro nebuloso, o que se pretende é buscar meios de prevenção utilizando o Princípio do Poluidor Pagador - PPP para estabelecer equilíbrio na aplicação de medidas compensatórias, de forma a eliminar os conflitos administrativos e jurídicos para implantar uma nova consciência sem desrespeitar a legislação ambiental que é de cunho prioritário compensatório.

Prevenção é um termo polissêmico, mas cujo principal significação traz a ínsita ideia de antecipar-se, chegar antes, de ação que impede a ocorrência de um mal, de tomar medidas antecipadas contra algo ou alguém. É nesse sentido que o PPP de caráter preventivo agregaria valores normativos para ação do direito Ambiental.

### **3.4 O princípio do poluidor pagador no ordenamento constitucional, legal e jurisprudência: presente na legislação pátria**

Uma pequena, mas necessária incursão nesta seara é mais que um dever, a fim de demonstrar quais, efetivamente, foram as medidas concretas adotadas pelo constituinte ou legislador infraconstitucional brasileiro, para salvaguarda do Meio Ambiente (internação de medidas mínimas protetivas do ambiente), a partir dos muitos compromissos assumidos como Estado-Membro nas diversas Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo de 1972; Rio em 1992 e Johannesburgo em 2002 – Rio + 10) em que participou e se comprometeu publicamente perante a comunidade internacional.

Embora esse princípio não esteja explicitamente referido em todo o ordenamento constitucional e normativo até aqui positivado no Brasil, contudo, em alguns momentos há referências ao mesmo, de forma que, direta ou indiretamente, paulatinamente, sua estrutura inovadora vem se assentando no Direito Ambiental pátrio, mormente por força jurisprudencial e doutrinária (conforme visto nos demais capítulos). Não se trata de princípios de caráter substitutivo aos demais, mas, sim, por se aliar aos ditames legais e constitucionais já existentes, a fim de trazer maior sustentação e hígidez ao Ordenamento jurídico de proteção

ambiental, dentro de uma política moderna e salvaguarda de todo ambiente brasileiro, evitando, quando possível, a formação da tipificação penal pelo evento do caso concreto, prevenindo antes que aconteça. E assim o é, em razão da grande flexibilidade constitucional e normativa pátria, que se deixa harmonizar e complementar por todo um conjunto principiológico e jurisprudencial, inovando os padrões clássicos do positivismo. Em razão disso, a legislação ambiental pátria tem sido considerada uma das mais completas e avançadas frentes aos demais Estados-membros que tem participado das últimas grandes convenções internacionais globais de cunho ambiental, promovidas pela Organização das Nações Unidas.

### **3.4.a A Constituição Federal, regulamentada pela legislação infraconstitucional brasileira**

O texto constitucional brasileiro, em seu artigo 170, inciso VI<sup>128</sup>, após a Emenda Constitucional nº 42 (de 19/12/2003), estabeleceu que

a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]VI - defesa do Meio Ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Por seu turno, de forma mais incisiva, estabeleceram-se comandos de maior envergadura no artigo 225<sup>129</sup>, no seguinte teor:

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.

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento) II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento) IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa

<sup>128</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>129</sup> Idem.

degradação do Meio Ambiente estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento) 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; (Regulamento) VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do Meio Ambiente; VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento) § 2º – Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o Meio Ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º – As condutas e atividades consideradas lesivas ao Meio Ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º – A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do Meio Ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º – São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º – As usinas que operarem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Nessa senda, como explanado até o presente momento, acreditando-se que até mesmo exaustivamente, acredita-se que trazer novamente à tona o artigo 225 da Carta Magna é de extrema importância, visto que este contém os preceitos mais importantes que norteiam o direito ambiental pátrio.

### **3.4.b A regulamentação do texto constitucional e a legislação ambiental**

A regulamentação desse comando da carta republicana deu-se em parte, com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000<sup>130</sup>, que também institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Essa Lei, por sua vez, foi em parte regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002<sup>131</sup>, que tratou da fixação de compensação ambiental referida no artigo 36 da Lei 9985. Todavia, registrou-se nova alteração, a partir do Decreto nº 6.848,

---

<sup>130</sup> BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de jul. de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de jul. de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>131</sup> BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de ago. de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de ago. de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

de 14 de maio de 2009<sup>132</sup>, o qual deu nova redação aos artigos 31 e 32, que passaram a regular a compensação ambiental.

Esses artigos estabeleceram regras nos seguintes termos:

Artigo 31 – Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata do artigo 36 da Lei no 9.985, de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o Meio Ambiente.

§ 1º – O impacto causado será levado em conta apenas uma vez no cálculo.

§ 2º – O cálculo deverá conter os indicadores do impacto gerado pelo empreendimento e das características do ambiente a ser impactado.

§ 3º – Não serão incluídos no cálculo da compensação ambiental os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais.

§ 4º – A compensação ambiental poderá incidir sobre cada trecho, naqueles empreendimentos em que for emitida a licença de instalação por trecho.

Artigo 31A - O valor da compensação ambiental (CA) será calculado pelo produto do Grau de Impacto (GI) com o Valor de Referência (VR), de acordo com a fórmula a seguir:

$CA = VR \times GI$ , onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

§ 1º – O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º – O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

§ 3º – As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

§ 4º – Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho.

Artigo 31B – Caberá ao IBAMA realizar o cálculo da compensação ambiental de acordo com as informações a que se refere o artigo 31A.

§ 1º – Da decisão do cálculo da compensação ambiental caberá recurso no prazo de dez dias, conforme regulamentação a ser definida pelo órgão licenciador.

§ 2º – O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

§ 3º – O órgão licenciador deverá julgar o recurso no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

§ 4º – Fixado em caráter final o valor da compensação, o IBAMA definirá sua destinação, ouvido o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e observado o § 2º do artigo 36 da Lei no 9.985, de 2000.

<sup>132</sup> BRASIL. Decreto n. 6.848, de 14 de maio de 2009. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

Artigo 32 – Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

- I – estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental;
- II – avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos;
- III – propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e
- IV – estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

No mesmo ano de 1985, a Lei nº 7.347, de 24 de julho<sup>133</sup>, disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao Meio Ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado). Desse comando legal, incisivos foram os seguintes comandos, a saber:

Artigo 1º – Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados [...]: I – ao Meio Ambiente.

Artigo 3º – A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer.

Merece toda a atenção a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>134</sup>, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, essencialmente no que tange ao seu artigo 4º, VI e VII, no sentido de que:

A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...] VI – à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII – à imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Idêntico destaque deve ser creditado à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998<sup>135</sup>, que também, antecipando-se à promulgação constitucional de outubro de 1988, dispôs sobre as

<sup>133</sup> BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de jul. de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de jul. de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilada.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>134</sup> BRASIL. Lei n. 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 de nov. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>135</sup> BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fev. de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**,

sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao Meio Ambiente, além de outras providências. Todavia, como visto, esse comando legal ateve-se somente a criminalizar as condutas e atividades lesivas ao Meio Ambiente, o que fez no seguinte sentido:

Artigo 2º – Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Artigo 3º – As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

Artigo 4º – Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do Meio Ambiente.

Finalmente, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997<sup>136</sup>, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da CF e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990<sup>137</sup>, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989<sup>138</sup>, em seu artigo 15, IV, *in verbis*:

A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:  
[...] IV – necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental.

---

Brasília, DF, 13 de fev. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>136</sup> BRASIL. Lei n. 9.433, de 8 de jan. de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de jan. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>137</sup> BRASIL. Lei n. 8.001, de 13 de mar. de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 de mar. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8001compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001compilado.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>138</sup> BRASIL. Lei n. 7.990, de 28 de dez. de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF) In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de jan. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17990.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

Renova-se a preocupação, no sentido de verificar a presença efetiva do PPP na legislação pátria brasileira. Uma breve incursão no Código Civil brasileiro nos traz um panorama pouco animador, na medida em que esse cinge somente as questões da responsabilidade civil.

O Código Civil Brasileiro, em seu artigo 927<sup>139</sup> e seguintes, trata da responsabilidade civil e da obrigação de indenizar, legislando no sentido de que “aquele que por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Prosseguindo, o artigo 942 preleciona que “os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”, observando que “são solidariamente responsáveis com os autores os coautores e as pessoas designadas no artigo 932”, bem como que o “o direito de exigir reparação e a obrigação de prestá-la transmitem-se com a herança” (artigo 943).

O mesmo códex, ao abordar a questão da indenização propriamente dita, em conformidade com o disposto no artigo 944 e seguintes, estabelece que: “a indenização mede-se pela extensão do dano”, sendo que “se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização” (parágrafo único do mesmo artigo), observando-se que “se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada, tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano” (artigo 945). Por sua vez,

se a obrigação for indeterminada, e não houver na lei ou no contrato disposição fixando a indenização devida pelo inadimplente, apurar-se-á o valor das perdas e danos na forma que a lei processual determinar (artigo 946).

E, finalmente, “se o devedor não puder cumprir a prestação na espécie ajustada, substituir-se-á pelo seu valor, em moeda corrente” (artigo 947).

Avançando a busca, consultou-se o Código de Direito do Consumidor, notadamente a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990<sup>140</sup>, que dispôs sobre a proteção do consumidor, além

---

<sup>139</sup> BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de jan. de 2002. Institui o Código Civil. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 de jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>140</sup> BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de set. de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

de outras providências. A lei consumerista, disciplinando a Responsabilidade pelo Fato do Produto e do Serviço, ateve-se a estabelecer que

o fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos (artigo 12).

Por seu turno, em seguida afirma que “para os efeitos desta seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento” (artigo 17). Notadamente, seja no âmbito da CF, no Código Civil brasileiro, e nas demais leis infraconstitucionais (legislação esparsa), não há especificamente uma legislação que em si só contenha, à exaustão, os necessários comandos a instituir uma modalidade novel de responsabilização civil por danos causados ao Meio Ambiente, pautada e fundamentada também, e subsidiariamente, nas bases do PPP.

Evidentemente, o Princípio do Poluidor Pagador - PPP não será a resposta única e ideal para a questão da aplicação de uma melhor política pública de salvaguarda ambiental. Todavia, a legislação brasileira, por uma questão de necessário avanço e modernidade precisa internalizar comandos de precaução e prevenção, na proteção do Meio Ambiente, mormente para acompanhar as leis correlatas de países como Alemanha e Portugal.

O legislador e o constituinte devem estar atentos e proativos, no sentido de precisam, do extrativismo que engloba o sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis à recuperação que restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original<sup>141</sup>. O quanto antes deflagrar os necessários processos legislativos, a fim de internalizar, do direito e dos princípios alienígenas, as bases do PPP – cujo vértice central está assentado na prevenção. Quando o custo real de um produto ou serviço não abarca o valor destruído ou o custo marginal social produzido, o seu preço final será sempre irreal, na medida em que os reais custos não mensurados inicialmente virão posteriormente em detrimento da coletividade futura. Necessário, portanto, manter uma estrutura normativa adequada e suficiente, que possibilite impor ao poluidor os custos das externalidades por ele produzidas.

---

<sup>141</sup> Artigo 2º, XIV. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de jul. de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de jul. de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

### 3.4.c A prevenção e a precaução na jurisprudência pátria

Na medida em que a legislação ordinária e os preceitos constitucionais do ordenamento jurídico não bastam por si próprios, a tutela ambiental precisa ser amparada e subsidiada em outros instrumentos, a exemplo dos entendimentos jurisprudenciais que vão se formando ao longo do tempo. Consolidam, assim, uma maior eficácia para as novas demandas de investigação administrativa e de polícia judiciária, que diariamente tem surgido em razão da atuação da fiscalização do Poder Público quando das suas atribuições e exercício do poder de polícia ambiental.

O egrégio Superior Tribunal de Justiça, nessa senda, tem contribuído de forma brilhante, colhendo-se de suas respeitáveis turmas alguns julgados, em que a principiologia tem sido um recurso ímpar para a solução dos litígios em que o Meio Ambiente é e tem sido a vítima, senão vejamos a seguir:

#### 3.4.c.I Da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS (ARTIGO 3º DA LEI 7.347/85). INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA (ARTIGO 225, § 3º, DA CF/88, ARTIGOS 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ARTIGO 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ARTIGO 83 DO CDC). **PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL.** 1 – A Lei nº 7.347/85, em seu artigo 5º, autoriza a propositura de ações civis públicas por associações que incluam entre suas finalidades institucionais, a proteção ao Meio Ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. 2 – O sistema jurídico de proteção ao Meio Ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, artigo 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, artigos 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos **princípios da prevenção, do poluidor pagador e da reparação integral.** 3 – Deveras, decorrem para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando **prestações pessoais, positivas e negativas** (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (**indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura**), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso<sup>142</sup> (STJ, RESP 200400011479

<sup>142</sup> Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

RESP – RECURSO ESPECIAL – 625249, 1ª turma, Ministro Relator Luis Fux, DJU de 31/08/2006 – sem destaques no original).

Do voto do Relator, Ministro Luiz Fuchs, extrai-se a seguinte razão de decidir:

“Ressoa do direito material exposto, que a tutela do meio ambiente comporta deveres e obrigações de variada natureza, impondo aos seus destinatários prestações de natureza pessoal (fazer e não fazer) e de pagar quantia (ressarcimento pecuniário), prestações essas que não se excluem, mas, ao contrário, se cumulam, se cabível.

Ao tratar da responsabilização do poluidor, o artigo 4º, inciso VII, da supracitada lei, refere-se, à obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, bem como ao "dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente " (Paulo Affonso Leme Machado, Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2003 - p.72), obrigação pessoal negativa, de não-fazer.

Em suma, do ponto de vista do direito material, a tutela ambiental impõe prestações variadas – ecumuladas -, de fazer, não fazer e pagar quantia”.

Neste sentido, a 1ª Turma do STJ entendeu ser possível a cumulação de sanções, em razão de crimes/danos ambientais praticados, a exemplo da imposição de uma multa (valor pecuniário) combinada com o dever de recompor o dano (plantio de árvores nativas).

Dessa mesma turma:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO. ARTIGO 3º DA LEI 7.347/85. CUMULATIVIDADE. POSSIBILIDADE. OBRIGAÇÃO DE FAZER OU NÃO FAZER COM INDENIZAÇÃO [...] 2 – O Meio Ambiente equilibrado – elemento essencial à dignidade da pessoa humana –, como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (artigo 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. 3 – Tem o Meio Ambiente tutela jurídica respaldada por **princípios** específicos que lhe asseguram especial proteção. 4 – O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, **a prevenção**, seguida da **recuperação** e, por fim, o **ressarcimento**. 5 – Os instrumentos de tutela ambiental – extrajudicial e judicial – são orientados por seus **princípios** basilares, quais sejam, **Princípio da Solidariedade Intergeracional, da Prevenção, da Precaução, do poluidor pagador, da Informação, da Participação Comunitária**, dentre outros, tendo aplicação em todas as ordens de trabalho (**prevenção, reparação e ressarcimento**). 6 – É firme o entendimento de que é cabível a cumulação de pedido de condenação em dinheiro e obrigação de fazer em sede de ação civil pública (AgRg no RESP 1.170.532/MG).<sup>143</sup> (STJ, RESP 200900040611, RESP - RECURSO ESPECIAL – 1115555, 1ª Turma, Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima, DJE de 23/02/2011 – sem destaques no original).

<sup>143</sup> Idem.

Do voto do Relator, Ministro Arnaldo Esteves Lima, extrai-se a seguinte razão de decidir, a saber:

“... por sua própria natureza, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção.

O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.

Os instrumentos de tutela ambiental – extrajudicial e judicial – são orientados por seus princípios basilares, quais sejam, Princípio da Solidariedade Intergeracional, da Prevenção, da Precaução, do Poluidor-Pagador, da Informação, da Participação Comunitária, dentre outros, tendo aplicação em todas as ordens de trabalho (prevenção, reparação e ressarcimento).

Nesse aspecto, o art. 3º da Lei da Ação Civil Pública prevê objeto a ser perquirido por meio de sua ação judicial: condenação em dinheiro ou obrigação de fazer ou não fazer”.

Com base neste voto, o Ministro Relator manifestou-se para dar “...parcial provimento ao recurso especial para, firmando o entendimento acerca da cumulatividade da condenação prevista no art. 3º da Lei 7.347/85, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que fixe o *quantum* necessário e suficiente à espécie”.

Assim, a 1ª Turma do STJ entendeu ser aplicável, em razão da condenação por crimes em detrimento ao meio ambiente, a cumulação de condenação em espécie (\$), a título de prevenção, e obrigação de fazer (recomposição do dano), a título de reparação e ressarcimento (recomposição in natura).

### 3.4.c.II Da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (MATA CILIAR). DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE. BIOMA DO CERRADO. ARTIGOS 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 E ARTIGO 3º DA LEI 7.347/1985. **PRINCÍPIOS DO POLUIDOR PAGADOR** E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. *REDUCTIO AD PRISTINUM STATUM*. **FUNÇÃO DE PREVENÇÃO ESPECIAL** E GERAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (RESTAURAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). POSSIBILIDADE. DANO AMBIENTAL REMANESCENTE OU REFLEXO. ARTIGO 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. INTERPRETAÇÃO *IN DUBIO PRO NATURA*. 1 – Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obter responsabilização por **danos ambientais** causados por desmatamento de vegetação nativa (Bioma do Cerrado) em Área de Preservação Permanente. O Tribunal de Justiça do Estado de

Minas Gerais considerou provado o dano ambiental e condenou o réu a repará-lo, porém julgou improcedente o pedido indenizatório cumulativo. 2 – A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma de fundo e processual. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo **princípio in dubio pro natura**. 3 – A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que, nas demandas ambientais, por força dos **princípios do poluidor pagador** e da **reparação in integrum**, admite-se a condenação, simultânea e cumulativa, em **obrigação de fazer, não fazer e indenizar**. Assim, na interpretação do artigo 3º da Lei 7.347/1985, a conjunção “ou” opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas do STJ. 4 – A recusa de aplicação, ou aplicação truncada, pelo juiz, dos **princípios do poluidor pagador e da reparação in integrum arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo normal do negócio”**. Saem debilitados, assim, o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental (= prevenção geral e especial), verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do degradador premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério. 5 – Se o Meio Ambiente lesado for imediata e completamente **restaurado ao seu estado original** (*reductio ad pristinum statum*), não há falar, como regra, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica e futura de **restabelecimento in natura** (= juízo prospectivo) nem sempre se mostra suficiente para, no terreno da responsabilidade civil, **reverter ou recompor por inteiro as várias dimensões da degradação ambiental causada**, mormente quanto ao chamado **dano ecológico puro**, caracterizado por afligir a Natureza em si mesma, como bem inapropriado ou inapropriável. Por isso, a simples restauração futura – mais ainda se a perder de vista – do recurso ou elemento natural prejudicado **não exaure os deveres** associados aos **princípios do poluidor pagador e da reparação in integrum**. 6 – A responsabilidade civil, se realmente aspira a adequadamente confrontar o caráter expansivo e difuso do dano ambiental, deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a **recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar** – juízos retrospectivo e prospectivo. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, tanto por serem distintos os fundamentos das prestações, como pelo fato de que eventual indenização não advém de lesão em si já restaurada, mas relaciona-se à **degradação remanescente ou reflexa**. 7 – Na vasta e complexa categoria da degradação remanescente ou reflexa, incluem-se tanto a que temporalmente medeia a conduta infesta e o pleno **restabelecimento ou recomposição da biota**, vale dizer, a privação temporária da fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino, intermediário, momentâneo, transitório ou de interregno), quanto o **dano residual** (= deterioração ambiental irreversível, que subsiste ou perdura, não obstante todos os esforços de **restauração**) e o dano moral coletivo. Também deve ser **restituído** ao patrimônio público o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica que indevidamente auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados ao arripio da lei do imóvel degradado ou, ainda, o benefício com o uso ilícito da área para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial). 8 – Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação da indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à **recomposição in natura do bem lesado**, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, **há dano indenizável** e fixe eventual

*quantum debeat*<sup>144</sup> (STJ, RESP 200901152629, RESP – RECURSO ESPECIAL – 1145083, 2ª Turma, Ministro Relator Herman Benjamin, DJE de 04/09/12 – sem destaques no original).

Do voto do Ministro Relator Ministro Hermann Benjamin, extrai-se o seguinte ensinamento que serviu de razão de decidir, a saber:

**“Princípios do poluidor-pagador e da reparação ambiental *in integrum*.**

Entre nós, e ao contrário do que ocorre em outros países, o princípio do poluidor-pagador apoia-se em sólida e inequívoca previsão constitucional e legal, o que acarreta a sua estruturação em bases jurídico-dogmáticas, mas também éticas, que se afastam da fonte economicista que lhe deu origem no ventre da OECD/OCDE. Em outro momento, tive a oportunidade de afirmar que tal princípio "está na ordem do dia da formulação de políticas de proteção ao meio ambiente. É quase que uma expressão mágica capaz de eliminar todos os males ambientais. Virou *slogan* dos diversos setores preocupados com a tutela ambiental, daí decorrendo, por certo, as nem sempre concordantes definições e interpretações que provoca". E concluí: "todo o Direito Ambiental, queiramos ou não, gira em torno do princípio poluidor-pagador, já que é este que orienta – ou deve orientar – sua vocação redistributiva, ou seja, sua função de enfrentamento das deficiências do sistema de preços. Por trás do princípio poluidor-pagador está a pergunta: quem paga pelos danos ambientais? O Estado – e, a partir dele, todos os contribuintes – ou o próprio poluidor?" (*O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental*, in Antonio Herman Benjamin, coordenador, *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, pp. 226-227).

... , ...

Na ampla e complexa categoria da degradação remanescente ou reflexa incluem-se tanto a que temporalmente medeia a conduta infesta e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, a privação temporária da fruição do bem de uso comum do povo (= *dano interino*, *intermediário*, *momentâneo*, *transitório* ou *de interregno*), quanto o *dano residual* (= deterioração ambiental que subsiste ou perdura, não obstante todos os esforços de restauração) e o *dano moral coletivo*. Também deve ser restituído ao patrimônio público o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a *mais-valia ecológica* que indevidamente auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados ao arripio da lei do imóvel degradado ou, ainda, o benefício com o uso ilícito da área para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).

... , ...

A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, não fazer e indenizar. ...”.

Amparado neste voto, o Ministro Relator manifestou-se para dar “*parcial provimento ao Recurso Especial para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição in natura do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual quantum debeat*”.

Nesta senda, a 2ª Turma do STJ, reformando decisão do TJMG, decidiu que, em razão de ser possível a cumulação da indenização pecuniária com as obrigações de fazer, voltadas a recomposição in natura do bem lesado, que o processo deve baixar ao Juízo de primeiro grau,

<sup>144</sup> Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

a fim de que, havendo dano indenizável, seja fixado o eventual valor devido a ser cobrado do poluidor pagador.

Em outro julgado desta mesma 2ª turma, e do eminente ministro relator Herman Benjamin:

O conceito de **poluidor**, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de **degradador da qualidade ambiental**, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (artigo 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado). 12 – Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. 13 – A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a **degradação ambiental** em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa. 14 – No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). 15 – A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o **degradador original**, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (artigo 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (artigo 50 do Código Civil). 16 – Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do **princípio do poluidor pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas** – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, **a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do Meio Ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados**. [...] 18 – Recurso Especial provido<sup>145</sup> (STJ, RESP 200801460435 – RESP – RECURSO ESPECIAL – 1071741 – in DJE de 16/12/2010 – sem destaques no original).

Do Brillhante voto do Ministro Relator Herman Benjamin, condutor do presente julgado, extrai-se sinteticamente, por sua pedagogia e ensinamento, os seguintes trechos, a saber:

“  
(... , ...)

<sup>145</sup> Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

Daí ser necessário deixar bem claro que, tendo por objetivo resguardar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não é desiderato da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas, com a socialização da reparação ambiental, embora resguardada a privatização do lucro decorrente da degradação – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material e principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e indenização pelos prejuízos causados.

... , ...

A tolerância administrativa com o ilícito, ambiental ou não, ofende a lei e, por via de consequência, cobre de descrédito o legislador e aflige o Judiciário, ao transferir para ele demandas que deveriam ter sido resolvidas fora dele.

... , ...

Constata-se, portanto, que a conduta omissiva do Estado foi ilícita e colaborou para a degradação ambiental constatada pelo Tribunal *a quo*, revelando o nexo causal suficiente à sua responsabilização solidário-subsidiária, ressalvado o seu poder-dever de regresso contra o causador direto do dano.

Impende registrar que, conforme noticiam os autos, a área degradada já está ocupada por outro particular, e não mais pelo causador direto do dano. Essa situação concreta reforça a necessidade de que o Estado proceda à recuperação ambiental, em prol do interesse público.

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial**".

Em suma, a 2ª Turma do STJ , abordando a questão da responsabilidade solidária e da execução subsidiária, decidiu que em restando insolvente ou incapaz de qualquer maneira o poluidor-pagador principal, para a recuperação ou indenização do meio ambiente, tal responsabilidade recairá, em razão da responsabilidade ambiental solidária, à Administração Pública.

E ainda:

A recusa de aplicação ou aplicação truncada, pelo juiz, dos **princípios** do poluidor pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo normal do negócio”. Saem debilitados, assim, o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental (= **prevenção geral e especial**), verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do **degradador premiado**, imitem ou repitam seu comportamento deletério<sup>146</sup> (RESP 1145083/MG, Ministro relator HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/09/2011, DJE 04/09/2012 – sem destaques no original).

O Ministro Ambientalista Dr. Herman Benjamin, em mais uma singular aula de direito ambiental, traz, no voto proferido neste julgado, o legado que segue:

“... , ...

Na linha do estatuído nos arts. 225, 170, inciso VI, e 186, II, da Constituição Federal, o art. 4º da Lei 6.938/1981 dispõe que a Política Nacional do Meio

<sup>146</sup> Idem.

Ambiente se norteará pelos princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador e da reparação *in integrum*, concretizados por meio da obrigação de a) recuperar o dano ambiental; b) indenizar os prejuízos sofridos pelas vítimas e pela biota afetada; e c) pagar pela utilização econômica dos recursos ambientais (grifei)

... , ...

Por todos esses fundamentos, fica claro que a recusa de aplicação, ou aplicação truncada, pelo juiz, dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo normal do negócio”. Saem debilitados, assim, o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental (= prevenção geral e especial), verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do degradador premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

... , ...

Em síntese, os princípios do poluidor-pagador e da reparação integral conferem à responsabilidade civil ambiental firmes e bem-vindos conteúdo e finalidade de prevenção do dano. Conforme lembra Délton Winter de Carvalho, a ela se atrela, na forma de um dos seus pressupostos mais marcantes, um certo *dever de preventividade objetiva*, que se acopla, de modo inquebrantável, à causa de pedir, ampliando sobremaneira as fronteiras da prestação jurisdicional de responsabilização, ao incluir não só a lesão já realizada (= dano pretérito) mas também a porvindoura (= dano futuro), com a nítida “possibilidade de imposição de obrigações de fazer ou não fazer (medidas preventivas)”, ao lado das ressarcitórias *stricto sensu* (*Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008, p. 151). Numa palavra, saíse do *paradigma do dano causado* para o *paradigma do ilícito causado* “.

Para evitar que saiam debilitados o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade ambiental, e que as práticas contra o meio ambiente deixem de ser atrativas em razão da possibilidade da impunidade, não se pode negar vigência a necessária adoção do princípio do poluidor pagador -, conforme decisão da 2ª Turma do STJ.

### 3.4.c.III Da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça

VAZAMENTO DE OLEODUTO. INDENIZAÇÃO [...]. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. **PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR** [...] 3 – O dano ambiental, cujas consequências se propagam ao lesado, é, por expressa previsão legal, de responsabilidade objetiva, impondo-se ao **poluidor o dever de indenizar**. (RESP 1.114.398/PR, Ministro Relator Sidnei Beneti, Segunda Seção, julgado em 8/2/2012, DJE 16/2/2012). 4 – A fixação da indenização baseia-se nas peculiaridades da causa e somente comporta revisão por este Tribunal quando

irrisória ou exorbitante, o que não ocorreu na hipótese dos autos, em que o valor foi fixado em R\$ 16.000,00 (dezesesse mil reais)<sup>147</sup> (STJ, AGARESP 201102787706 – AGARESP – AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL – 119624, 3ª Turma, Ministro Relator Ricardo Villas Bôas Cueva, DJE, de 13/12/12 – sem destaques no original).

Da relatoria e voto condutor no presente julgado o Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva destaca-se o seguinte trecho, a saber:

“... , ...

Cumpra consignar que, ao contrário do aduzido pela agravante, o precedente citado na decisão agravada, REsp 1.114.398/PR, julgado sob o regime do art. 543-C do CPC, pode ser aplicado aos caso dos autos, uma vez que a Segunda Seção do STJ examinou situação em tudo semelhante, tendo adotado a teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981) e responsabilizado o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.

Por fim, referente à pretensão recursal de redução do valor arbitrado a título de indenização por danos morais, inviável o seu acolhimento na estreita via do recurso especial.

Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça, afastando a incidência da Súmula nº 7/STJ, tem reexaminado o montante fixado pelas instâncias ordinárias apenas quando irrisório ouabusivo, circunstâncias inexistentes no presente caso, em que arbitrada indenização no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesse mil reais). .... , ...”

O STJ, pela sua 3ª Turma, decidiu que somente sendo irrisório ou exorbitante o valor judicialmente imposto ao poluidor pagador pela prática em desfavor do ambiente, é que comportará eventual revisão por parte daquela corte.

#### **3.4.c.IV Da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça**

RESPONSABILIDADE CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. ROMPIMENTO DO POLIDUTO “OLAPA”. POLUIÇÃO DE ÁGUAS. PESCADOR ARTESANAL. PROIBIÇÃO DA PESCA IMPOSTA POR ÓRGÃOS AMBIENTAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PETROBRÁS. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS CONFIGURADOS. PROIBIÇÃO DA ATIVIDADE PESQUEIRA. PESCADOR ARTESANAL IMPEDIDO DE EXERCER SUA ATIVIDADE ECONÔMICA. APLICABILIDADE, AO CASO, DAS TESES DE DIREITO FIRMADAS NO RESP 1.114.398/PR (JULGADO PELO RITO DO ARTIGO 543-C DO CPC). QUANTUM COMPENSATÓRIO. RAZOÁVEL, TENDO EM VISTA AS PARTICULARIDADES DO CASO. 1 – No caso, configurou-se a responsabilidade objetiva da PETROBRÁS, convicção formada pelas instâncias ordinárias com base no acervo fático-documental constante dos autos, que foram analisados à luz do disposto no **artigo 225, § 3º, da Constituição**

<sup>147</sup> Idem.

**Federal e no artigo 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.** 2 – A Segunda Seção do STJ, no julgamento do RESP 1.114.398/PR, da relatoria do senhor Ministro Sidnei Beneti, sob o rito do artigo 543-C do CPC, reconheceu a responsabilidade objetiva da PETROBRÁS em acidentes semelhantes e caracterizadores de dano ambiental, **responsabilizando-se o degradador** em decorrência do **princípio** do poluidor pagador, não cabendo, demonstrado o nexo de causalidade, a aplicação de excludente de responsabilidade. 3 – Configura dano moral a privação das condições de trabalho em consequência de **dano ambiental** – fato por si só incontroverso quanto ao prolongado ócio indesejado imposto pelo acidente, sofrimento, à angústia e à aflição gerados ao pescador, que se viu impossibilitado de pescar e imerso em incerteza quanto à viabilidade futura de sua atividade profissional e manutenção própria e de sua família. 4 – Recurso especial não provido<sup>148</sup> (STJ, RESP 201102230797 – RESP – RECURSO ESPECIAL – 1346430, 4ª Turma, Ministro Relator Luis Felipe Salomão, DJE de 21/11/12 – sem destaques no original).

O voto condutor do presente aresto o Relator Ministro Luis Felipe Salomão traz a seguinte lição, citando Annelise Monteiro Steigleder, verbis:

“... conforme disposto no artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, tendo por pressuposto a existência de atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, sendo o nexo de causalidade "o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar", de modo que, aquele que explora a "atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela", por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil: A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, conforme previsto no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º, e 3º, da CF/88, e tem como pressuposto a existência de uma atividade que implique em riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial. O nexo de causalidade é o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar. É um elemento objetivo, pois alude a um vínculo externo entre o dano e o fato da pessoa ou da coisa. Enquanto que na responsabilidade civil subjetiva a imputação do dano irá ligar-se à idéia de previsibilidade, na responsabilidade objetiva, o requisito da previsibilidade não existe, sendo que o critério de imputação do dano ao agente se amplia, quase aproximando-se de um enfoque puramente material, de tal modo que, com a prova de que a ação ou omissão foi a causa do dano, a imputação é quase automática. O ordenamento supõe que todo aquele que se entrega a atividades gravadas com responsabilidade objetiva deve fazer um juízo de previsão pelo simples fato de dedicar-se a elas, aceitando com isso as consequências danosas que lhe são inerentes. O explorador da atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela. Não se investiga ação, conduta do poluidor/predador, pois o risco a ela substitui-se.

Neste sentido, o STJ, pela sua 4ª Turma, com base no princípio do poluidor pagador responsabilizou a Petrobras, por degradação ambiental, impondo-lhe o dever de indenizar, por

<sup>148</sup> Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

dano moral, famílias de pescadores que tiveram inviabilizada a atividade pesqueira em razão de conspurcação de águas marinhas.

Imperiosa e necessária é a navegação pelas variadas e diferenciadas insígnias turmas do Superior Tribunal de Justiça, não somente para demonstrar que todas elas possuem competência para o processamento e julgamento de causas que envolvem práticas delitivas ou condutas outras negativas ao Meio Ambiente, mas, essencialmente, para caracterizar que os princípios de direito ambiental, e na essência o do poluidor pagador, tem permeado e centralizado suas atenções, de modo que os respectivos ministros relatores não têm poupado esforços para aplicá-los aos casos concretos.

### 3.4.d Dos Tribunais Regionais Federais brasileiros

Também nas cortes federais de segundo grau de jurisdição, a exemplo dos egrégios Tribunais Regionais Federais, a prestação jurisdicional ambiental tem-se pautado e socorrido dos princípios ambientais, essencialmente do poluidor pagador, que tem por base a precaução, quando o tema é a proteção ambiental, a saber:

#### 3.4.d.I Do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

[...] as obras de construção de empreendimento imobiliário inserido nos limites territoriais de zona costeira marítima, como no caso, constitucionalmente classificada como patrimônio nacional (CF, artigo 225, § 4º), cuja utilização subordina-se às disposições legais de regência, observadas, sempre, as condições que assegurem a preservação do Meio Ambiente, afigurando-se irrelevante, na espécie, a existência de licenciamentos ambientais estaduais e/ou municipais, posto que, em casos assim, o bem a ser tutelado é o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, que não dispensa o inafastável estudo prévio de impacto ambiental, conforme determinam, em casos que tais, o artigo 225, §1º, IV, da Constituição Federal e o artigo 10 da Lei nº. 6.938/81 e as Resoluções nº 01/86 e 237/97-CONAMA. III – A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, artigo 225, *caput*), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o **princípio da prevenção** (pois uma vez que se possa **prever** que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada) e a consequente precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais **conservadora, evitando-se a ação**) exigindo-se, inclusive, na forma

da lei, a **implementação de políticas públicas voltadas para a prevenção de potencial desequilíbrio ambiental**, como na hipótese dos autos<sup>149</sup> (TRF1, AG - AGRAVO DE INSTRUMENTO, 5ª Turma, – Desembargador Federal Souza Prudente, e-DJF1, de 06/07/12, p. 180 – sem destaques no original).

Considerando que virtualmente o Tribunal Regional Federal da 1ª Região não disponibilizou virtualmente para consulta a integralidade do julgado acima referido, deixa-se, lamentavelmente, de informar o conteúdo do voto relator que conduziu ao acórdão.

Assim, o TRF1, pela sua 5ª Turma, considerou irrelevante a apresentação dos licenciamentos ambientais municipais e estaduais apresentados pelo degradador ambiental, responsabilizando-o, com base no princípio do poluidor pagador, na medida em que praticou atividade nociva ambiental, sem prévio estudo de impacto ambiental, caracterizando atropelo ao princípio da prevenção.

E igualmente:

[...] CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. QUEIMADAS E DESMATAMENTOS SEM AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO IBAMA. ATOS ADMINISTRATIVOS. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. **PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR**. “[...] busca de uma sociedade sustentável e global, baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura de paz, com responsabilidades pela grande comunidade da vida, numa perspectiva intergeracional, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). Tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos. Trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de Meio Ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar”, elaborou a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em seu **princípio** nº 16 estabeleceu a responsabilidade do **poluidor**, na dicção de que: “as autoridades nacionais devem procurar promover a **internacionalização dos custos ambientais** e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o **poluidor** deve, em **princípio**, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”<sup>150</sup> (TRF1, AC 200741000057043, 5ª Turma, Desembargador Federal Souza Prudente, E-DJF1, de 15/06/12, p. 519 – sem destaques no original).

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

Mais uma vez, considerando que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região não disponibilizou virtualmente para consulta a integralidade do julgado acima referido, deixa-se, lamentavelmente, de informar o conteúdo do voto relator que conduziu ao acórdão referido.

Em resumo, o TRF1, por sua 5ª Turma, prelecionou que a internacionalização de custos ambientais deve ser um vetor a ser observado na prática da atividade econômica, ante possíveis danos ambientais, na medida em que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição derivada da sua atividade.

### 3.4.d.II Do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

[...] Em matéria ambiental, o **princípio** do poluidor pagador assume papel fundamental no que tange à **prevenção do dano ambiental** e, sucessivamente, **sua reparação da forma mais integral possível**. Assim sendo, surgem como responsáveis solidários pela **reparação do dano** ambiental todos aqueles que, direta ou indiretamente, se **aproveitam da atividade poluidora**. Portanto, não há como afastar da cadeia causal, **geradora do prejuízo ao Meio Ambiente**, a participação dos compradores e vendedora da mercadoria, já que a presença da substância tóxica no território pressupõe o negócio jurídico firmado entre as partes<sup>151</sup> (TRF4, AG 200604000030717 AG – AGRAVO DE INSTRUMENTO, 3ª Turma, Desembargadora Federal Relatora Vânia Hack de Almeida, de 09/05/2007 – sem destaques no original).

Neste julgado destaca-se a preocupação da Desembargadora Federal Relatora Dra. Vânia Hack de Almeida, ao julgar o agravo, no sentido de responsabilizar solidariamente os autores, em razão de dano ambiental gerado, senão vejamos:

“... , ...

Em matéria ambiental, o princípio do poluidor-pagador assume papel fundamental no que tange a prevenção do dano ambiental e, sucessivamente, sua reparação da forma mais integral possível.

O art. 225 da Constituição Federal c/c art. 3º, IV, da Lei nº 6.938/81 expõem o princípio:

*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.*

(...)

*§ 3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

*Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*

(...)

---

<sup>151</sup> Idem.

*IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;*

Nesse contexto, surgem como responsáveis solidários pela reparação do dano ambiental todos aqueles que, direta ou indiretamente, se aproveitam da atividade poluidora.

Na hipótese *sub judice*, não há como afastar da cadeia causal, geradora do prejuízo ao meio ambiente, a participação dos compradores e da vendedora da mercadoria, já que a presença da substância tóxica no território, pressupõe o negócio jurídico firmado entre as partes.

Esta ampla responsabilidade solidária coaduna-se com a relevância do bem jurídico tutelado: o meio ambiente, direito fundamental de terceira geração, marcado pelos atributos da inalienabilidade e irrenunciabilidade.

A princípio, a extensão da responsabilidade, ora defendida, parece contrariar a já mencionada ilegitimidade da empresa BRITANNIA. Todavia, destaco que sua exclusão do feito se deu em vista de outro direito fundamental constante no rol do art. 5º da CF, consubstanciado na efetividade da jurisdição.

Dessa forma, o conflito de direitos fundamentais (proteção ao meio ambiente e efetividade da jurisdição) resolve-se através de mecanismos de ponderação e harmonização, sem que qualquer dos bens tutelados, acabe excluído pelo outro.

... , ...”.

O TFR4, pela 3ª Turma, com base no princípio do poluidor pagador entendeu que, além do fabricante, compradores e vendedores da mercadoria tóxica produzida, devam ser responsabilizados por danos causados ao meio ambiente, tendo em conta o negócio jurídico firmado entre as partes – responsabilidade solidária.

No mesmo sentido:

As **medidas compensatórias** têm cunho não pecuniário e apresentam-se como alternativas de **indenização de impactos ambientais negativos não-mitigáveis** e como complemento da **recuperação “in natura”**, sendo também informadas pelo **princípio do poluidor pagador**. Prestam-se, ainda, a **recompôr o custo operacional da Polícia Ambiental**, reduzindo o custo da Polícia Ambiental para o Poder Público. São previstas no artigo 3º da Lei nº 7.347/85, que prescreve que a ação civil pública poderá ter por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, incluindo a **recuperação específica e a reparação por equivalente**. São também previstas expressamente na Convenção da Biodiversidade, subscrita em 1992, no Rio de Janeiro, e ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 2 de 03/02/1994. 9 – A fim de complementar da recuperação *in natura* e visando à **prevenção de danos futuros**, cabível a prestação de ação educativa junto à comunidade, especialmente junto às instituições de ensino fundamental e médio da região, no qual deverá ser lecionada a importância do Meio Ambiente sadio e equilibrado, abordando-se, especialmente, as qualidades da área degradada e a necessidade de sua proteção para o benefício de toda a coletividade. Ainda, a título de **medida compensatória para a recomposição do custo operacional da Polícia Ambiental**, cabível a doação de veículo utilitário para a fiscalização.<sup>152</sup> (TRF4, AC 200572070021288 AC – APELAÇÃO CÍVEL, 4ª Turma, Desembargadora Federal Relatora Marga Inge Barth Tessler, de 30/07/2010 – sem destaques no original).

<sup>152</sup> Idem.

Ao decidir o presente julgado, a Desembargadora Federal Dra. Marga Inge Barth Tessler, assim fundamentou seu voto condutor:

“... , ...

Quanto à cumulatividade de obrigações reparatórias de dano ambiental, entendo que não haveria *bis in idem* em duas hipóteses: a) quando a causa de pedir for diferente para a condenação em dinheiro e a obrigação de fazer ou; b) quando houver parcela da obrigação passível de recomposição *in natura* e parcela irrecuperável. Isso porque nem sempre é possível a completa recuperação ambiental pela reconstituição do estado anterior, pois o dano pode ter comprometido a biodiversidade, por exemplo.

Considero, ainda, possível a cumulação quando cabível a reparação de "*lucros cessantes*" ambientais, decorrentes do período de espera para o cumprimento da obrigação de reconstituir, em que a coletividade é privada de desfrutar do meio ambiente.

De fato, tenho que nessas hipóteses não há *bis in idem*, pois os fatos-fundamentos da obrigação são distintos e permitem o cúmulo.

... , ...

A condenação em dinheiro é de responsabilidade única do empreendedor, ALCINEI NANDI GUAREZZI, pela teoria do risco-proveito.

Ora, uma vez que pretendia explorar a área, obtendo benefício econômico, deve responder pelo ônus decorrente de sua atividade. Saliento que a indenização em pecúnia não deve ser socializada com a FATMA, que jamais auferiria lucro com o empreendimento, tendo, sim, incorrido em omissão.

Para aferir, todavia, o *quantum* a ser indenizado, é indispensável que haja liquidação de sentença, em face da complexidade que encerra causas dessa natureza.

Em liquidação deverá ser apresentado parecer por profissional habilitado, no qual será calculado o valor do dano não passível de recomposição pela obrigação de fazer - documento que deve ser devidamente contraditado pelos réus.

Da mesma forma, deverão ser quantificados os "*lucros cessantes*" ambientais, consubstanciados na espera para o cumprimento da obrigação de reconstituir, em que a coletividade foi privada de desfrutar da área degradada.

... , ...

O valor apurado deverá ser revertido ao Fundo de reconstituição de Bens Lesados... ,

...

Por fim, destaco que indenização em dinheiro deverá ressarcir o IBAMA de seus custos no procedimento de reconstituição - esse custo, como disposto no item 2.1.3, deverá ser suportado solidariamente pelos réus - indenizando laudos, vistorias e demais intervenções que sejam necessárias.

... , ...

Quanto ao pedido de compensação dos réus em medidas compensatórias, consigno, inicialmente, que estas têm cunho não pecuniário e apresentam-se como *alternativa de indenização de impactos ambientais negativos não-mitigáveis* e como *complemento da recuperação "in natura"*, sendo também informadas pelo princípio poluidor-pagador. Prestam-se, ainda, a *recompôr o custo operacional da Polícia Ambiental*, reduzindo o custo da Polícia Ambiental para o Poder Público.

As medidas compensatórias são previstas no artigo 3º da Lei nº 7.347/85, que prescreve que a ação civil pública poderá ter por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, incluindo a recuperação específica e a reparação por equivalente. São também previstas expressamente na Convenção da Biodiversidade, subscrita em 1992, no Rio de Janeiro, e ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 2 de 03/02/1994.

Considerando, portanto, sua finalidade, e as particularidades do caso e da área afetada, reputo-as cabíveis.

Condeno, assim, a ré FATMA, a título de medida compensatória complementar da recuperação *in natura* e visando à prevenção de danos futuros, à prestação de ação educativa junto à comunidade, especialmente junto às instituições de ensino fundamental e médio da região, consubstanciada em curso de duração não inferior a

uma hora, no qual deverá ser lecionada a importância do meio ambiente sadio e equilibrado, abordando-se, especialmente, as *qualidades da área degradada* e a *necessidade de sua proteção* para o benefício de toda a coletividade.

Condeno, ainda, o réu ALCINEI NANDI GUAREZZI, a título de medida compensatória para a recomposição do custo operacional da Polícia Ambiental, a doar veículo utilitário, em boas condições de uso, para a fiscalização do IBAMA. ...”

Em suma, o TRF4, pela sua 4ª Turma, admite que em razão do princípio do poluidor pagador seja o causador do dano obrigado à promover medidas compensatórias (não pecuniárias) bem como recompor, in natura, os impactos ambientais a que deu causa, promovendo-se a recuperação específica e a reparação equivalente. Aplicou, ainda, medida compensatória, obrigando o poluidor doar veículo utilitário em favor da polícia de fiscalização ambiental.

E finalmente:

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. ARTIGO 3º DA LEI 7.347/85. Na interpretação do disposto no artigo 3º da Lei nº 7.347/85 - e considerando que o sistema jurídico de proteção ao Meio Ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, artigo 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, artigos 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos **princípios** da prevenção, do poluidor pagador e da reparação integral -, cabível a acumulação da condenação em dinheiro com o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sob pena de, assim não sendo, ensejar limitação à eficácia da ação civil pública como instrumento de tutela dos direitos coletivos e difusos, notadamente no que diz com a proteção ao Meio Ambiente. Precedentes do STJ<sup>153</sup> (TRF4, EINF 200572080056172 – EINF – EMBARGOS INFRINGENTES, 2ª Seção, Desembargador Federal Valdemar Capeletti, de 22/01/2010 – sem destaques no original).

O Desembargador Federal Valdemar Capeletti, amparado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça para este julgamento, votou no seguinte sentido, *vervbis*:

“... , ...

Considerando importantes precedentes (a seguir colacionados) do Superior Tribunal de Justiça - na interpretação do disposto no art. 3º da Lei nº 7.347/85 - convençõe-me, sobremaneira, acerca **da possibilidade efetiva dessa cumulação da condenação em dinheiro com o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer**, sob pena de, assim não sendo, ensejar limitação à eficácia da ação civil pública como instrumento de tutela dos direitos coletivos e difusos, notadamente no que diz com a proteção ao meio ambiente.

Adoto os fundamentos do voto condutor por ocasião do julgamento do REsp 625.249/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/08/2006, DJ 31/08/2006, p. 203, *in verbis* (parte essencial):

... , ...

*In casu, não se extrai do art. 3º da Lei 7.347/85 um comando de alternatividade, sob pena de privilegiar-se a exegese literal, ensejando verdadeira limitação à eficácia da ação civil pública como instrumento de tutela dos direitos coletivos e difusos,*

<sup>153</sup> Idem.

*comprometendo sua aptidão para viabilizar adequadamente sua finalidade, nomeadamente no que diz respeito à tutela meio ambiente.*

*Deveras, concluir pela interpretação literal seria dar à interpretação gramatical um conteúdo absoluto que ela não possui, olvidando os métodos lógico-sistemático, histórico e teleológico, além de abandonar inteiramente a vontade do constituinte derivado, fazendo-se triunfar o fetiche da palavra sobre o conteúdo da norma.*

*A Carta Constitucional atribuiu ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação do meio ambiente e, especificamente ao autor de conduta lesiva, a obrigação de reparar o dano, porquanto a prevenção e repressão consagraram-se como valores consolidados no sistema de proteção ambiental.*

*Os referidos princípios restaram incorporados ao sistema normativo infraconstitucional, conforme disposto na Lei 6.938/81, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente (...).*

*Ressoa do direito material exposto, que a tutela do meio ambiente comporta deveres e obrigações de variada natureza, impondo aos seus destinatários prestações de natureza pessoal (fazer e não fazer) e de pagar quantia (ressarcimento pecuniário), prestações essas que não se excluem, mas, ao contrário, se acumulam, se cabível.*

*Ao tratar da responsabilização do poluidor, o artigo 4º, inciso VII, da supracitada lei, refere-se, à obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, bem como ao "dever jurídico de evitar a consumação de danos ao meio ambiente " (Paulo Affonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2003 - p.72), obrigação pessoal negativa, de não-fazer. Em suma, do ponto de vista do direito aterial, a tutela ambiental impõe prestações variadas - e cumuladas -, de fazer, não fazer e pagar quantia.*

*Consectariamente, uma vez assegurada a proteção constitucional e infraconstitucional ao meio ambiente, não se poderia olvidar que o titular da ação correspondente ao referido direito pudesse se utilizar dos meios processuais adequados a tal finalidade.*

*Nestes termos, ao se interpretar o art. 3º da Lei 7.347/85, impõe-se considerar a conjunção "ou" com o sentido de adição (o que atende ao princípio da adequação) e não o de exclusão (que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado, para não dizer inútil), interpretação sistemática, à luz, especialmente, da legislação superveniente (...)*

*Entendo, pois, que a fixação do quantum respectivo deve ser considerada a partir da efetivação do plano de recuperação ambiental da área degradada (PRAD), observadas as determinações constantes da parte dispositiva da sentença, momento em que o juízo a quo poderá visualizar com clareza as efetivas circunstâncias de dano ao meio ambiente, até porque nada considerou o voto condutor a respeito.*

*Ante o exposto, voto no sentido de **negar provimento aos embargos infringentes**".*

O Tribunal Regional da 4ª Região - TRF4, pela sua 2ª Seção, decidiu que além das normas legais e Constitucionais, aplicam-se subsidiariamente os Princípios do Poluidor Pagador, da Prevenção e da Reparação integral, mesmo acumuladamente, sob pena de limitação à eficácia da ação civil pública na tutela do meio ambiente. Condenou-se o poluidor a pagar valor pecuniário em espécie, além de promover a reparação do próprio dano ambiental.

### **3.4.e Governança ambiental – o aparato fiscalizatório do Estado**

A prevenção não é mais uma ação a ser relegada como ato secundário, aplicável subsidiariamente, durante ou após o evento danoso e lesivo perpetrado em desfavor do equilíbrio do Meio Ambiente. Não se permite mais, portanto, restarem dúvidas de que o instituto da prevenção deve estar erigido ao plano máximo de ação primeira, de salvaguarda da incolumidade ambiental, no sentido de prevenir sempre, tornando-se regra indissociável do Princípio do Poluidor Pagador - PPP como guardião do Meio Ambiente.

A denominada governança ambiental, que adiante se mostrará, é de caráter indissociável na salvaguarda da prevenção ambiental. Quando o legislador impõe ao Poder Público o dever de responder diretamente, através da prevenção, como gestor dos bens ambientais, é necessário praticar, agir, andar na frente dos fatos, dos acontecimentos. É colocar em ação no âmbito da esfera federal o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis e do Ministério Público Federal e do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente; no âmbito dos Estados da Federação o Ministério Público Estadual, a Polícia Militar Ambiental e as demais instituições que agem por delegação ou com as quais o Poder Público mantém convênios diversos, a exemplo de fundações de amparo ao Meio Ambiente, dentre outras. Todas essas detêm poder de polícia para efetuar autuações e instaurar processos administrativos ambientais, bem como aplicar as penalidades decorrentes da prática infracional.

#### **3.4.e.I O dever de agir e a omissão do Estado frente às normas**

A falta de agir do Estado impõe a aplicação de sanções aos infratores, sempre que observada e caracterizada, em processo próprio a inobservância dos ditames legais atropelados. Exemplo da falta de cumprir com o dever de agir, ou seja, da prevenção, em certos momentos pode representar o dever de responder e, de indenizar, em razão das consequências constatadas.

Com bastante acuidade, ao decidir monocraticamente o Agravo Regimental nº 0008290-35.2012.404.0000/SC<sup>154</sup>, o Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson

---

<sup>154</sup> STJ no RESP 647.493/SC. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

Flores Lenz, do Tribunal Regional Federal da Quarta Região (Porto Alegre, RS), aplicou o direito ao caso concreto, ao decidir sobre a responsabilidade da União, em razão de condenação sofrida e a consequente obrigação “em recuperar 157 bocas de minas” compelida que foi a apresentar “Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas -PRAD's, da Região da Bacia Carbonífera do Sul do Estado de Santa Catarina e a iniciarem a recuperação ambiental”<sup>155</sup>. A decisão, conforme adiante colacionado, demonstrará o poder/dever do Estado em manter hígida a chamada *governança ambiental*, a *gestão de bens ambientais* e o dever de *assegurar a existência e/ou manutenção de um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado*, nortes do princípio da prevenção, alicerce do PPP.

Processo de larga repercussão, no qual a Justiça Federal brasileira decidiu impor obrigações à União, em razão de dano ambiental de larga escala, em razão da deficiência no dever de agir, caracterizada pela sua própria omissão, no que tange ao dever de fiscalizar e prevenir a as atividades concernentes à extração mineral das empresas mineradoras, responsáveis pela extração comercial do carvão em região de Tubarão – em Santa Catarina.

O recurso desprovido junto ao Superior Tribunal de Justiça teve sua ementa assentada nos termos seguintes:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.

1 – A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao Meio Ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.

2 – A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Essa obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, § 1º, 2º e 3º da Carta Magna.

3 – Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade imediatamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental – por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de

---

155

Disponível

em:

<[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=5221403&termosPesquisados=carvao,|ambiental,|prevencao,|poluidor|pagador](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=5221403&termosPesquisados=carvao,|ambiental,|prevencao,|poluidor|pagador)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral – a toda a sociedade beneficia<sup>156</sup>.

E continuando a exposição de motivos que fundamentaram a decisão monocrática antes referida, o Desembargador Federal Thompson Flores prossegue afirmando que

[...] A União também buscou defender que não tem responsabilidade solidária com as empresas mineradoras à cominação imposta de recuperação do Meio Ambiente e indenizações consequentes. Aduz, principalmente, que a responsabilidade deve ser infligida apenas aos entes poluidores, ante o que estabelece o princípio do "poluidor pagador". Sustentou, ainda que, se obrigada à reparação, na verdade estar-se-á compelindo a sociedade à auto-indenização. A primeira questão que se coloca é afeta ao campo da responsabilidade civil do Estado por omissão, e, em casos tais, entendo, assim como grande parte da doutrina e jurisprudência, que a responsabilidade é subjetiva, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que **deveria o Estado ter agido por imposição legal. Com relação a esse fato (omissão ou não do ente público), encontra-se no acórdão recorrido a conclusão de que a União foi omissa no dever de fiscalização, permitindo às mineradoras o exercício de suas atividades extrativas sem nenhum controle ambiental.** [...]. Assim, irrefutável o acórdão quanto à condenação da União. Todavia, há outro fator levantado pela União que merece análise mais detida, consubstanciado no argumento de que, sendo ela condenada à reparação de danos e uma vez compelida ao cumprimento da obrigação, na verdade, quem estará arcando com os custos da indenização será, em última análise, a população<sup>157</sup>.

Outro ponto importante referido no agravo em destaque é a referência ao dever do Poder Público em manter hígido um programa de prevenção para a tutela ambiental, através da chamada “governança ambiental, mediante a qual o Poder Público passa a figurar como gestor dos bens ambientais, a fim de assegurar a existência e/ou manutenção de um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>158</sup>. E, continuando o Desembargador Thompson, este assenta que para permitir ao Poder Público a desincumbência desse dever

a lei (artigo 14, I a IV, da Lei n. 6.938/81 e artigo 63 do Decreto n. 227/67) assegura a intervenção estatal, manifestada por diversos mecanismos que vão desde a **prevenção, por meio de licenciamento e Estudo Prévio de Impacto Ambiental, até a suspensão das atividades, ou, em se tratando de atividade extrativa mineral, a caducidade da concessão da lavra.** [grifo meu]

<sup>156</sup>

Disponível

em:

<[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=5221403&termosPesquisados=carvao,ambiental,prevencao,poluidor|pagador](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=5221403&termosPesquisados=carvao,ambiental,prevencao,poluidor|pagador)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

<sup>157</sup> Idem.

<sup>158</sup> Idem.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

Para compelir, contudo, o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde ambiental nos casos em que haja prejuízo para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais mesmo com a observância dos padrões oficiais, o Poder Público deve responder solidariamente com o particular<sup>159</sup>. [grifo meu]

Do comando final da decisão do mencionado agravo, restou assente que

portanto, sendo dever da União a fiscalização, preservação e restauração do “processo ecológico”, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal, omitindo-se nesse mister, aqui consubstanciado no **poder-dever-de-polícia ambiental**, exsurge, de fato, a obrigação de indenizar<sup>160</sup>. [grifo meu]

Assim, depreende-se destes três trechos, que o Estado tem papel preponderante e fundamental na efetivação da prevenção ao dano ambiental, visto que possui as prerrogativas de fiscalizar, prevenir e restaurar.

### 3.4.f Prevenção *versus* precaução: possibilidade de dupla aplicação ao caso concreto

Em determinados momentos, quando o fato danoso já causou consequências de necessária posterior reparação por parte do autor do fato, muitas vezes a prevenção e a precaução acabam se confundindo, ou sendo aplicadas concomitantemente. Exemplificando a situação, buscou-se de alguns julgamentos (jurisprudência recente), a sua efetiva demonstração na atualidade. Eis dois exemplos:

Exemplo 1:

A fim de complementar da recuperação in natura e visando à **prevenção** de danos futuros, cabível a prestação de ação educativa junto à comunidade, especialmente junto às instituições de ensino fundamental e médio da região, no qual deverá ser

<sup>159</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 332.

<sup>160</sup> Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=5221403&termosPesquisados=carvao,|ambiental,|prevencao,|poluidor|pagador](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=5221403&termosPesquisados=carvao,|ambiental,|prevencao,|poluidor|pagador)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

lecionada a importância do Meio Ambiente sadio e equilibrado, abordando-se, especialmente, as qualidades da área degradada e a necessidade de sua proteção para o benefício de toda a coletividade. Ainda, a título de medida compensatória para a recomposição do custo operacional da Polícia **Ambiental**, cabível a doação de veículo utilitário para a fiscalização **ambiental**<sup>161</sup> (TRF4, 4ª Turma, AC 200572070021288).

Neste caso, a prevenção diz respeito à necessidade de evitar danos futuros através de ações educativas junto à comunidade, evitando que a conduta reitere e que as outras pessoas aprendam agir corretamente ambientalmente. No tocante a precaução, tendo em vista a ocorrência do dano, impõe-se ao autor do fato a ação corretiva de impor-lhe a doação de veículo automotor que deverá ser aplicado pela *governança ambiental* para melhor administrar a guarda e proteção ambiental, frustrando e corrigindo outras atividades lesivas.

#### Exemplo 2:

[...] 9 – A ponderação dos princípios jurídicos concorrentes, especialmente da concretização dos deveres de proteção ao ambiente, conduz a juízo de proporcionalidade que aponta para a realização de estudo de impacto **ambiental**, a partir do qual as alternativas possíveis, necessárias e razoáveis serão definidas no juízo de origem, objetivando a recomposição **ambiental** da área afetada ou, se for o caso, de forma isolada ou cumulativa, a adoção das iniciativas cabíveis, abrangendo desde a demolição até compensação **ambiental** e indenização por parte da agravada. 10 – Deve a empresa ré ser condenada a apresentar e executar projeto de recuperação **ambiental** da área atingida, devidamente subscrito por profissional habilitado e sob a supervisão do IBAMA. Tal projeto deve incluir, inclusive, a retirada total do empreendimento da região analisada pela perícia, já que acima constatado que não pode haver licenciamento de projeto de carcinicultura na mesma. 11 – Quando da ocorrência de um dano **ambiental**, a mera reconstituição do Meio Ambiente a seu status quo anterior não é suficiente. Com o evidente intuito inibitório do cometimento de novas irregularidades, justifica-se a adoção de medidas coercitivas, como a punição pecuniária pleiteada pelo Ministério Público Federal. 12 – Na compensação por danos morais coletivos ressalta-se o caráter personalíssimo de tal indenização, por levarem em conta questões subjetivas. O interesse jurídico, no caso em tela, não leva em consideração o indivíduo em si, mas, ao contrário, considera o grupo de indivíduos num todo se caracterizando como interesse transindividual. 13 – Como parâmetro para a fixação do valor a ser devido a título de compensação pelo dano moral coletivo, é aplicável, por analogia, no caso em tela, os limites previstos nos artigos 72 e 75 da Lei 9.605/98 e deve ser fixado, considerando as peculiaridades do caso concreto, que demonstraram o descaso da empresa com a legislação **ambiental** pertinente e as inúmeras tentativas de burla ao necessário licenciamento, o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a serem revertidos ao “Fundo de Reconstituição dos Bens Lesados”, de que trata o artigo 13 da Lei 7.347/85<sup>162</sup>.

<sup>161</sup> Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

<sup>162</sup> Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 14 abr. 13.

Igualmente, esse julgado evidencia um caso em que o entendimento do Tribunal Regional Federal da 5ª Região entendeu que em razão do dano ambiental causado pelo autor do fato na Apelação Cível nº 200582000043158, caberia serem aplicadas penas cumulativas, a uma a adoção de medida específica, qual seja:

[...] apresentar e executar projeto de recuperação ambiental da área atingida, devidamente subscrito por profissional habilitado e sob a supervisão do IBAMA..., devendo inclusive providenciar [...] a retirada total do empreendimento da região analisada pela perícia, já que acima constatado que não pode haver licenciamento de projeto de carcinicultura na mesma, a título de prevenção, e a outra, [...] como parâmetro para a fixação do valor a ser devido a título de compensação pelo dano moral coletivo, é aplicável, por analogia, no caso em tela, os limites previstos nos artigos 72 e 75 da Lei 9.605/98 e deve ser fixado, considerando as peculiaridades do caso concreto, que demonstraram o descaso da empresa com a legislação ambiental pertinente e as inúmeras tentativas de burla ao necessário licenciamento, o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a serem revertidos ao “Fundo de Reconstituição dos Bens Lesados”, de que trata o artigo 13 da Lei 7.347/85, Como dito no próprio julgado, a título de precaução.

Efetivamente os temas abordados neste capítulo demonstram que tanto as normas de cunho constitucional quanto as infraconstitucionais não estão a agir sozinhas na tutela e na guarda do Meio Ambiente neste país. A flexibilidade de ambas as normas, da Doutrina e da jurisprudência (que de forma conjunta têm mudado os rumos da proteção ambiental nacional) tem abertas as suas portas no sentido de amplamente recepcionados o PPP, assentados na premissa de que tanto a prevenção quanto a precaução são indissociáveis quando o tema é tratar as questões ambientais como um todo. E esse todo é estabelecer a necessidade de prevenir antes do que o fato concreto e lesivo aconteça e aplicar a precaução caso a prevenção não tenha sido efetiva ou suficiente a impedir o efetivo acontecimento do fato danoso desfavorável ao Meio Ambiente.

## CONCLUSÃO

Desenvolver e crescer. Esse binômio não precisa necessariamente se associar ao dever de ressarcir o dano provocado (prevenção), mas sim, ao também binômio prevenir e cuidar. Essa é a interpretação derivada do Princípio do Poluidor Pagador - PPP, que pretende, através do Direito, instituir o verdadeiro sentido da tutela ambiental segura e possível para salvaguardar a vida e o planeta como bem maior de toda a humanidade. Nega-se, por consequência, vigência a qualquer resquício retórico de que uma vez foi “preciso” poluir para desenvolver, ou de que seja possível pagar para destruir o que pertence de forma indisponível à coletividade. A nova ordem é, portanto, prevenir, prevenir e prevenir, sem exceção, pois, diante de um planeta que pede passagem para a vida, não se permite mais aplicar outro princípio senão o do poluidor pagador.

Assim, seja por seu caráter preventivo, o PPP precisa ser corretamente interpretado para ter sua eficácia plena, na sua dimensão de princípio orientador das políticas públicas ambientais. O PPP se revela um instrumento socioambiental indispensável à preservação do Meio Ambiente. Isso porque ele tem uma vocação preventiva, à medida que procura inibir a conduta lesiva a ser praticada pelo “potencial” poluidor, como também atua no campo da repressão, por meio do instituto da responsabilização.

Segundo o que foi apresentado sobre alguns aspectos a respeito da delimitação e eficácia do PPP nas questões ambientais, aponta-se a seguir as considerações finais sobre o tema: o Direito Ambiental surge da necessidade de existir a proteção jurídica dos bens ambientais, contra as condutas humanas, para se manter o equilíbrio necessário para a existência humana e do Meio Ambiente. Diante de uma visão preservacionista, é realizada a partir da utilização dos princípios, que são normas de grande abstratividade que visam formar o ordenamento jurídico de forma única, para a solução dos conflitos que venham a surgir. No Direito Ambiental, os princípios têm a finalidade de proteger os bens ambientais e a existência digna do homem, permitindo que ocorram outros direitos também essenciais ao homem, mas que se mantenha equilibrado o direito fundamental ao ambiente. Dentre os princípios do Direito Ambiental, apresentou-se neste estudo do PPP, apontando-se algumas características existentes e observou-se que o PPP visa à prevenção na proteção ambiental ocasionada pelas condutas humanas e que está inserido no da responsabilidade, uma vez que o princípio está relacionado às atividades lícitas e ilícitas do poluidor.

Assim, o poluidor pagador não se confunde com a figura da multa nem daquele que paga uma taxa. Envolve tanto atos lícitos quanto ilícitos e deve ser utilizado através de meios jurídicos e administrativos, bem como por qualquer meio legalmente possível de prevenção e de controle da poluição, sem acarretar ou redistribuir o ônus do dano para o Estado e a sociedade em geral, mas atribuir ao poluidor o custo ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Poluição industrial e dano ambiental: as novas afinidades eletivas da responsabilidade civil. **Boletim da Faculdade de Direito**, (Coimbra), v. 67, p. 5, 1991.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

AGOSTINHO, Alvim. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. São Paulo: Saraiva, 1949.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. Responsabilidade civil e Meio Ambiente: breve panorama do direito brasileiro. In: Benjamin, Antonio Herman V. (Org.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 237.

BARROS, Raimundo Gomes. Relação de causalidade e o dever de indenizar. **Revista de Direito do Consumidor**, (São Paulo), n. 34, p. 135-146, abr./jun. 2000.

BENJAMIN, Antonio Herman V. O princípio do poluidor pagador e a reparação do dano ambiental. In: Benjamin, Antonio Herman V. (Org.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 228.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade civil por dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, (São Paulo), v. 9, ano 3, p. 5-52, jan./mar. 1998.

BOFF, L. **Saber cuidar – Ética do humano – compaixão pela Terra**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. MEC. INEP N° 226, de 26 de julho de 2011. ENADE – Publicada no DOU n° 249, Seção 1, de 29 de dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: 1996.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/\\_03/Constituição/Constitui%20E7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/_03/Constituição/Constitui%20E7ao.htm)>. Acesso em: 07 set. 2006.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros Curriculares Nacionais, Ensino Fundamental**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=557>>. Acesso em: 12 mar. 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: apresentação dos temas transversais – ética**. MEC, Brasília, v. 8, 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Meio ambiente e Saúde**. MEC, Brasília, v. 9, 1997.

CAÍNZOS, Manuel. **Os principais temas transversais de formação integral**. Madrid: SantillanoElf S.A., 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicista. In: Amaral, Diogo Freitas do (coord.). **Direito do ambiente**. Oeiras: Instituto de Administração, 1994.

CARVALHO, Isabel C. de M. A. **Invenção ecológica: Narrativas e trajetórias da educação ambiental no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001.

CATALÁ, Lucía Gomis. **Responsabilidad por daños al medio ambiente**. Elacano (Navarro): Arazandi Editorial, 1998.

COELHO, Francisco Manoel Pereira. **O problema da causa virtual na responsabilidade civil**. Coimbra: Almedina, 1998.

CONSTANTINO, Rodrigo. **O custo social**. Disponível em: <<http://rodrigoconstantino.blogspot.com/2007/06/o-custo-social.html>>. Acesso em: 12 set. 20012.

CORDEIRO, Antonio Menezes. A tutela do ambiente e direito civil. In: Amaral, Diogo Freitas do (coord.) **Direito do ambiente**. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 1994, p. 201-48.

CRUZ, Branca Martins da. Responsabilidade Civil por danos ecológicos: alguns problemas. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), v. 5, ano 2, p. 26-7, 1997.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade civil por danos ao Meio Ambiente**. 1989. Dissertação (Mestrado em Direito Privado) – Universidade Federal do Paraná, 1989.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 160.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade civil no plano ecológico. **Revista Forense** (Rio de Janeiro), v. 317, p. 03-12, 1992.

DICIONÁRIO, REDE AMBIENTE. Disponível em: <<http://redeambiente.org.br/>> Acesso em: 10 fev. 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 137 e 454, 1988.

FREITAS, Vladmir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOLDIM, José Roberto. **O Princípio da Precaução**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/bioetica/precau.htm>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

GOMES, Luís Roberto. Princípios constitucionais de proteção ao Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), v. 4, n. 16, p. 164-91, 1999.

GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. Campinas: Papirus, 1995.

\_\_\_\_\_. **A formação de educadores ambientais**. Campinas: Papirus, 2004.

GUIMARÃES, Simone Sendin Moreira; INFORSATO, Edson do Carmo. Biologia no município de Piracicaba/SP. **Revista eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**. ISSN 1517-1256, v. 25, julho a dezembro de 2010.

GRINOVER, Ada Pelegrini. Ação civil pública em matéria ambiental e denúncia da lide. **Revista de Processo** (São Paulo), RT, v. 27, n. 106, p. 09-17, abr.-jun. 2002.

HAASE, Ferreira Herman. **Relatório final: teoria do direito segundo as rotinas de julgamento do STF**. Disponível em: <[http://sphere.rdc.puc.rio.br/ccpg/pibic/relatorio\\_resumo2006/relatorio/CCS/Dir/DIR\\_14\\_Hermann\\_Haase.pdf](http://sphere.rdc.puc.rio.br/ccpg/pibic/relatorio_resumo2006/relatorio/CCS/Dir/DIR_14_Hermann_Haase.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2013.

JOÃO, Cristina Gerber. **ICMS ecológico um instrumento econômico de apoio à sustentabilidade**. Disponível em <[http://www.cidasc.sc.gov.br/html/artigos/CRISTINA\\_GERBER\\_JOAO.pdf](http://www.cidasc.sc.gov.br/html/artigos/CRISTINA_GERBER_JOAO.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2013.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 56.

\_\_\_\_\_. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed. Editora Revista São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE José Rubens Morato e AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LIMA, Alvino. **Culpa e risco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LOUBET, Luciano Furtado. Delineamento do dano ambiental: o mito do dano por ato lícito. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), v. 40, ano 10, p. 124-47, out.-dez. 2005.

MACHADO, Paulo Antônio Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MATEO, Ramón Martín. *Manual de derecho ambiental*. Madri: Trivium, 1995.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao Meio Ambiente**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. Princípios fundamentais do direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), v. 2, ano 1, p. 50-65, abr.-jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), v. 21, p. 92-102, jan.-mar. 2001.

NERY JÚNIOR, Néelson; NERY, Rosa Maria B. B. de Andrade. Responsabilidade Civil, Meio Ambiente e ação coletiva ambiental. In: Benjamin, Antonio Herman (Org.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RT, 1993. p. 278-307.

NOIVILLE, Christine. Ciência, decisão, ação: três observações em torno do princípio da precaução. In Varella, Marcelo Dias (Org.). **Rede latino-americana-europeia sobre Governo dos Riscos**. Brasília, 2005.

NORONHA, Fernando. Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil. **Revista dos Tribunais** (São Paulo), v. 761, p. 31-44, mar. 1999.

ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Disponível em:

<[http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_para\\_a\\_Coopera%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_Developim\\_ento\\_Econ%C3%B3mico](http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_para_a_Coopera%C3%A7%C3%A3o_e_Developim_ento_Econ%C3%B3mico)> Acesso em: 21 fev. 2013.

PACCAGNELA, Luís Henrique. Dano Moral Ambiental. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), v. 13, ano 4, p. 44-51, jan.-mar, 1999.

PASQUALOTTO, Adalberto. Responsabilidade civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual. In: Benjamin, Antonio Herman V. (Org.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 444-70.

**PEREIRA**, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro, Forense: 1998.

**PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO**: uma maneira sensata de proteger a saúde pública e o meio ambiente (*The Precautionary Principle: a common sense way to protect Public Health and the Environment, preparado por: The Science and Environmental Health Network*). Tradução por Lucia A. Melim para Fundação Gaia. Disponível em: <<http://www.fgaia.org.br/texts/t-precau.html>> Acesso em: 19 fev. 2013.

**RAMOS**, André de Carvalho. Ação civil pública e o dano moral coletivo. **Revista do Direito do Consumidor** (São Paulo), v. 25, p. 80-98, jan.-mar. 1998.

**REHBINDER**, Eckard. O direito do ambiente na Alemanha. In: Amaral, Diogo Freitas do (coord.). **Direito do ambiente**. Oeiras: INA, 1994, p. 249-68.

**RODRIGUES**, Edinilson Fernandes. **As externalidades negativas ambientais**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/22/27/2227/>>. Acesso em: 7 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

**RODRIGUES**, Marcelo Abelha. **Elementos do Direito Ambiental: parte geral**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

**SANTOS**, Vera Lúcia dos; **MACHADO**, Lucy Marion Calderine Philadelpho. **A crise ambiental na sociedade atual: uma crise de percepção**. Disponível em: <<http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/estgeo/article/viewFile/248/204>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

**SENDIM**, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra, 1998.

**SMETS**, Henri. *Le principe utilisateur-payeur pour la gestion durable des ressources naturelles*, GEP/upp. Doc. 1998.

**SOUZA**, James Marins de. Riscos de desenvolvimento e tipologia das imperfeições dos produtos. **Revista do Direito do Consumidor** (São Paulo), v. 6, p. 120-5, 1993.

**STEIGLEDER**, Annelise Monteiro. Considerações sobre o nexos de causalidade na responsabilidade civil por dano ao Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), v. 8, n. 32, p. 83-103, out.-dez. 2012.

**STOCCO**, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. São Paulo, Revista dos Tribunais: 1994.

**TUPIASSU**, Lise Vieira da Costa. **O direito ambiental e seus princípios informativos**. **Revista de Direito Ambiental** (São Paulo), ano 8, n. 30, p. 155-78, abr.-jun. 2003.

**PIGOU**, A. C. (1962) *The economics of welfare*. London: MacMillan. 4ª. edição. [c1920]

**MARSHALL**, A. (1946) *Princípios de economia*. Rio de Janeiro: Epasa. Tradução da 8ª. edição inglesa (1938).

**COASE**, R. H. (1960) *The problem of social cost*. *Journal of Law and Economics*, 3, p.1-44.

**BRITO**, Fernando de Azevedo Alves. **A hodierna classificação do meio-ambiente, o seu remodelamento e a problemática sobre a existência ou a inexistência das classes do meio-ambiente do trabalho e do meio-ambiente misto**. Disponível no site: <[www.ambitojuridico.com.br](http://www.ambitojuridico.com.br)>. Acesso: 24 de Junho de 2012, às 12h17min.

**COLOMBO**, Silvana Brendler. **O princípio da precaução no Direito Ambiental**. Disponível no site: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5879>>. Acesso: 25 de Junho de 2012, às 20h12min.

**COLOMBO**, Silvana Brendler. **O Princípio do poluidor-pagador**. Disponível no site: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=932](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=932)>. Acesso em 26 de Junho de 2012.

**FACIN**, Andréia Minussi. **Meio-ambiente e direitos humanos**. Disponível no site: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3463>>. Acesso: 25 de Junho de 2012, às 14h32min.

**FIORILLO**, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro** (ed. 10ª rev., atual. e ampl.). São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

**MAITAN**, Elise Mirisola. **Ensaio do Direito Ambiental e sua abordagem principiológica**. Disponível no site: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10387>>. Acesso: 25 de Junho de 2012, às 13h48min.

**MOTTA**, Sylvio; **DOUGLAS**, Willian. **Direito Constitucional – Teoria, Jurisprudência e 1.000 Questões (15ª. ed. – rev., ampl. e atual.)**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004.

**MOURA**, Danieli Veleda. **Os princípios gerais do Direito Ambiental**. Disponível no site: <<http://jusvi.com/artigos/41044>>. Acesso: 26 de Junho de 2012, às 14h22min.

**RAMOS**, Carlos Fernando Silva. **Princípio da Prevenção**. Disponível no site: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9574>>. Acesso: 25 de Junho de 2012, às 20h20min.

**TAKEDA**, Tatiana de Oliveira. **Princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador**. Disponível no site: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7204](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7204)>. Acesso em 26 de Junho de 2012, às 13h46min.

**VIANNA**, José Ricardo Alvarez. **O Direito Ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. Disponível no site: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2974>>. Acesso dia 26 de Junho de 2012, às 20h27min.

\_\_\_\_, Luís Roberto; **BARCELLOS**, Ana Paula de. **O Começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro**. Disponível em: <[http://www.femparpr.org.br/userfiles/file/texto\\_principios\\_constitucionais\\_barroso.pdf](http://www.femparpr.org.br/userfiles/file/texto_principios_constitucionais_barroso.pdf)> Acesso em 21 abr. 2013.

**BINENBOJM**, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

**BORGES**, Alice Gonzalez. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Diálogo Jurídico**. Nº 15, janeiro/fevereiro/março de 2007, Salvador, p. 4. Disponível em: <[www.tudodireito.com.br/cesmac/supremacia.pdf](http://www.tudodireito.com.br/cesmac/supremacia.pdf)> Acesso em 19 abril. 2013.

**SOARES**, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

**MACHADO**, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8.ed. São Paulo : Malheiros, 2000.

**STEIGLEDER**, Annelise Monteiro. Responsabilidade Civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do advogado. 2004.p.202.

**CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. *op. cit.* p. 40