

Coleção
Resumos para
CONCURSOS
Organizadores
Frederico Amado | Lucas Pavione

16

Frederico Amado

Direito Ambiental

8^a : revista e
edição : atualizada

2021

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

A definição do rol de princípios informadores do Direito Ambiental não é tarefa fácil, diante da grande controvérsia doutrinária sobre o tema. A doutrina ambiental diverge bastante, inclusive quanto ao conteúdo jurídico de muitos dele. Considerando que o objetivo desta obra é a preparação para concursos públicos, será apresentada uma larga listagem dos princípios ambientais, de acordo com o entendimento majoritário.

3.1. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O Princípio da Prevenção informa expressamente o Direito Ambiental no Brasil, tendo em vista a sua previsão em inúmeros diplomas legais, a exemplo das Leis 11.428/2006 (Mata Atlântica) e 12.187/2009 (Política Nacional de Mudança do Clima).

É certo que, tecnicamente, em regra, o dano ambiental é irreparável *in natura*. Por exemplo, uma floresta nativa desmatada não poderá ser colada. Neste caso, mesmo que haja um reflorestamento (compensação ambiental), nascerá outro ecossistema similar, mas nunca será restabelecido o estado anterior do bem ambiental lesionado.

Cuida-se de princípio da **certeza científica**. Trabalha com o **risco certo**, conhecido ou concreto, pois o órgão ambiental licenciador já conhece a existência, natureza e extensão dos impactos ambientais causados por determinada atividade, já vastamente estudada pela ciência ambiental.

Logo, se o Poder Público exige um potente filtro na chaminé de uma tradicional fábrica produtora de biscoitos como condição para a concessão

da licença ambiental, trata-se de aplicação do Princípio da Prevenção, vez que já há certeza científica sobre os impactos ambientais positivos e negativos dessa atividade humana já secularmente desenvolvida.

3.2. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

É previsto expressamente no ordenamento jurídico pátrio em dezenas de atos normativos, pioneiramente na Convenção do Clima e na Convenção da Diversidade Biológica, ratificadas pelo Brasil no ano de 1994 por ocasião da ECO 92, promovida pela ONU no Rio de Janeiro.

É o princípio da **dúvida científica**. Trabalha com **risco incerto**, desconhecido ou abstrato. Normalmente é invocado em grandes polêmicas, onde são criadas novas atividades econômicas fruto do desenvolvimento tecnológico, quando não se sabe ao certo quais os danos ambientais a serem causados pelo projeto e sua intensidade.

▲ ATENÇÃO

Se no Direito Penal existe o in dubio pro reo, no Direito Ambiental há o in dubio pro natura ou salute, em aplicação ao Princípio da Precaução. Conforme pontificado no princípio 15 da Declaração do Rio em 1992, “de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para precaver a degradação ambiental”.

Destarte, na dúvida em favor do ambiente e da saúde. O benefício da dúvida deverá militar em favor das pessoas, e não do poder econômico. Contudo, é preciso que realmente haja uma controvérsia científica sobre os danos ambientais advindos da atividade estudada, não podendo ser algo remoto, pois é utopia se pensar que existe “risco zero”.

Se o órgão ambiental licenciador estiver analisando um pedido de licença para uma nova atividade, a exemplo da liberação no organismo de novo vegetal transgênico, existindo séria controvérsia na comunidade científica sobre os males a serem causados pela atividade, na dúvida, mesmo sem saber se eles ocorrerão, deve condicionar a concessão da licença ambiental à adoção de medidas de mitigação dos impactos ambiental duvidosos.

É que um pedido de desculpas posterior ou todo o dinheiro do mundo não tem o poder de reverter diversos impactos ambientais negativos, impondo-se uma medida de precaução. Se for um caso de

uma atividade realmente perigosa, é possível que a licença ambiental seja denegada com fundamento no Princípio da Precaução.

▲ POSIÇÃO DO STF

*“A Corte registrou que o conteúdo jurídico do princípio da precaução remontaria originalmente à “Carta Mundial da Natureza”, de 1982, cujo princípio n. 11, “b”, estabeleceria a necessidade de os Estados controlarem as atividades potencialmente danosas ao meio ambiente, ainda que seus efeitos não fossem completamente conhecidos. Esse princípio fora posteriormente incluído na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92). Além desses documentos, o princípio da precaução estaria contido na Constituição. Decorre referido princípio da constatação de que a evolução científica poderia trazer riscos, muitas vezes imprevisíveis ou imensuráveis, a exigir uma reformulação das práticas e procedimentos tradicionalmente adotados na respectiva área da ciência. Apontou que o princípio da precaução não prescindiria de outros elementos considerados essenciais para uma adequada decisão estatal, a serem observados sempre que estiver envolvida a gestão de riscos: a) a proporcionalidade entre as medidas adotadas e o nível de proteção escolhido; b) a não discriminação na aplicação das medidas; e, c) a coerência das medidas que se pretende tomar com as já adotadas em situações similares ou que utilizem abordagens similares. Portanto, na aplicação do princípio da precaução a existência de riscos decorrentes de incertezas científicas não deveria produzir uma paralisia estatal ou da sociedade. Por outro lado, a aplicação do princípio não poderia gerar como resultados temores infundados. Assim, em face de relevantes elementos de convicção sobre os riscos, o Estado deveria agir de forma proporcional. Por sua vez, o eventual controle pelo Poder Judiciário quanto à legalidade e à legitimidade na aplicação desse princípio haveria de ser realizado com prudência, com um controle mínimo, diante das incertezas que reinam no campo científico”. **Informativo 829: RE 627189/SP, rel. Min. Dias Toffoli, 8.6.2016.***

É com fulcro no Princípio da Precaução que o STJ vem invertendo o ônus da prova em ações civis públicas de reparação dos danos ambientais.

▲ POSIÇÃO DO STJ

“PROCESSUAL CIVIL – COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA POR DANO AMBIENTAL – INEXISTÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL – PRESTAÇÃO JURISDICIONAL – OMISSÃO – NÃO-OCORRÊNCIA – PERÍCIA – DANO AMBIENTAL – DIREITO DO SUPOSTO POLUIDOR – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. 1. A competência para o julgamento de execução fiscal por dano ambiental movida por entidade autárquica estadual é de competência da Justiça Estadual. 2. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 3. **O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva.** 4. Nesse sentido e coerente com esse posicionamento, é direito subjetivo do suposto infrator a realização de perícia para comprovar a ineficácia poluente de sua conduta, não sendo suficiente para torná-la prescindível informações obtidas de sítio da internet. 5. A prova pericial é necessária sempre que a prova do fato depender

de conhecimento técnico, o que se revela aplicável na seara ambiental ante a complexidade do bioma e da eficácia poluente dos produtos decorrentes do engenho humano. 6. Recurso especial provido para determinar a devolução dos autos à origem com a anulação de todos os atos decisórios a partir do indeferimento da prova pericial” (REsp 1.060.753, 2ª Turma, Rel Min. Eliana Calmon, de 01.12.2009).

SÚMULA N. 618

A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Corte Especial, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018.

3.3. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável também foi positivado expressamente no Brasil, sendo previsto nas Leis 12.187/09 (Política Nacional de Mudança do Clima) e na Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).

Deve efeito, este princípio parte da premissa de que o desenvolvimento econômico não poderá ocorrer a todo custo, tendo em vista que o planeta Terra não tem uma capacidade ilimitada de suportar a poluição. Logo, é preciso que o Poder Público, com a colaboração de toda a sociedade, mantenha os índices de poluição dentro dos padrões impostos pelas normas ambientais.

▲ **ATENÇÃO**

De acordo com o Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Brundtland, elaborado pela ONU em 1987, assim se considera “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Também é possível definir o desenvolvimento sustentável como aquele que respeita a capacidade de suporte de poluição dos ecossistemas, a fim de manter a perenidade dos recursos naturais.

Tomemos um exemplo concreto. É certo que uma das funções das águas é diluir os efluentes (esgoto) produzidos pelo homem. Entretanto, o Poder Público somente autorizará o seu lançamento nas águas após o devido tratamento e mesmo assim até a capacidade de suporte desse ecossistema, a fim de manter um bom padrão de vida.

O lançamento de efluentes sem tratamento e/ou além do máximo suportável pelo curso d'água viola o Princípio do Desenvolvimento

Sustentável, pois irá prejudicar a vida animal e vegetal, além de tornar os recursos hídricos impróprios à utilização humana.

É possível afirmar que implicitamente a Constituição Federal de 1988 recepcionou este princípio no seu artigo 225 e principalmente no artigo 170. É que a Ordem Econômica, que se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem como princípio a Defesa do Meio Ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, não sendo exagero intitulá-la de **Ordem Econômica Ambiental**.

Vale salientar, por fim, que o desenvolvimento sustentável ou simplesmente sustentabilidade, tão citado em propagandas políticas e de grandes empresas, também possui uma vertente social, pois pressupõe a redução das desigualdades sociais e da pobreza.

3.4. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

A degradação ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente (artigo 3º, inciso II, da Lei 6.938/81). Já a poluição é uma espécie de degradação ambiental causada pelo homem, resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Poderá a ser poluição lícita ou ilícita. A ilícita é a causada sem licença ou autorização ambiental ou em desacordo com a obtida. Já a poluição lícita é a amparada em regular licenciamento ambiental, onde são cumpridas todas as exigências do Poder Público.

O homem precisa poluir para viver, pois inexistente poluição “zero”. Mesmo os homens das cavernas necessitavam cortar as árvores e produziam resíduos sólidos e líquidos que afetavam negativamente o ambiente. Contudo, a poluição precisa ser limitada à capacidade de suporte dos ecossistemas, devendo ser sustentável.

▲ ATENÇÃO

O Princípio do Poluidor-pagador parte da premissa de que não é justo que o empreendedor internalize os lucros e socialize os prejuízos ambientais. Logo, deverá o poluidor arcar com os custos sociais da degradação causada, internalizando as externalidades negativas.

É previsto expressamente na Lei 12.305/2010, bem como em diversas normas ambientais brasileiras. Também consta do princípio 16, da Declaração do Rio:

“Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais”.

Outrossim, é objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, na forma do artigo 4º, inciso VII, da Lei 6.938/81,

“à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”.

Com propriedade, o exemplo genérico de concretização do Princípio do Poluidor-pagador é o dever ambiental de reparação ou compensação dos danos ambientais, mesmo que a poluição esteja amparada em licença ou autorização ambiental.

Um exemplo específico consta do artigo 1º, da Resolução CONAMA 416/2009, que prevê que

“os fabricantes e os importadores de pneus novos, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos), ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução”.

Por conseguinte, os fabricantes e importadores de pneus, por terem internalizado os lucros, são responsáveis pela destinação ambientalmente adequada dos mesmos após o uso, inclusive por sua coleta.

Entretanto, este princípio não é uma abertura incondicionada à poluição, desde que se pague. É Poluidor-pagador, e não Pagador-poluidor. A poluição só será licenciada até os padrões máximos admitidos pela legislação ambiental, conforme previsto na licença, mesmo que o proponente do projeto se proponha a pagar milhões pela liberação de uma degradação adicional, não admitida na normatização ambiental.

3.5. PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR

O Princípio do Usuário-pagador não possui exatamente o mesmo conteúdo jurídico do Princípio do Poluidor-pagador. É mais amplo. Por

ele, aqueles que utilizarem recursos naturais, principalmente com finalidades econômicas, deverão pagar por sua utilização.

Entende-se que o Princípio do Usuário-pagador engloba o Princípio do Poluidor-pagador. Isso porque todos que poluem estão necessariamente usando um recurso natural. Mas nem todos que estão usando, estarão necessariamente poluindo.

O pagamento pela utilização adequada da água é um exemplo de concretização do Usuário-pagador. A utilização racional da água não se enquadra no conceito de poluição, razão pela qual essa cobrança não decorre do Poluidor-pagador, e sim do Usuário-pagador.

E por que se deve cobrar pela mera utilização de um recurso natural? Para racionalizar o seu uso, educar a população e angariar recursos para serem investidos na proteção ambiental. Ademais, a extração de recursos naturais, patrimônio imaterial de toda a coletividade, afeta a todos, sendo justo que os usuários arquem com os custos.

Nesse sentido, é objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, na forma do artigo 4º, inciso VII, da Lei 6.938/81, à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Contudo, essa cobrança não poderá gerar uma discriminação negativa ambiental, a fim de privar os mais pobres do acesso aos recursos naturais, devendo ser isonômica, como ocorre com o pagamento da conta de água, pois existem tarifas progressivas conforme a capacidade contributiva do usuário.

A legislação ambiental brasileira positivou este princípio, previsto na Lei 11.428/06 (Bioma Mata Atlântica) e na Resolução CONAMA 357/2005 (classificação dos corpos d'água), dentre outras normas.

3.6. PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR

Este princípio é o oposto do Poluidor-pagador. Se por um lado é justo que aqueles que poluam arquem com os custos sociais da degradação causada, por outro é igualmente correto que aqueles que protejam o meio ambiente sejam premiados por suas iniciativas.

Em vários países do mundo há várias formas de pagamento por serviços ambientais (PSA), ou seja, aquelas pessoas que preservam

as florestas, o solo, os animais silvestres, as águas ou o ar recebem algum benefício, pois estão colaborando com toda a sociedade na realização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Coube à **Lei 14.119/2021** instituir a **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNSA)**, exímio exemplo de concretização do Princípio do Protetor-recebedor e do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, na medida em que busca trazer vantagens a quem atua na proteção ao meio ambiente beneficiando imaterialmente toda a coletividade.

Os serviços ambientais foram definidos como as atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos.

O pagamento por serviços ambientais é definido como a transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes.

Foram criadas modalidades exemplificativas de pagamento por serviços ambientais, podendo o Ministério do Meio Ambiente criar novas modalidades por ato próprio:

- I – pagamento direto, monetário ou não monetário;
- II – prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas;
- III – compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação;
- IV – títulos verdes (green bonds);
- V – comodato;
- VI – Cota de Reserva Ambiental (CRA), instituída pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

No Brasil, o Princípio do Protetor-recebedor foi positivado na Lei 12.305/2010, que aprovou a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Há uma controvérsia muito grande sobre o grau de incidência deste princípio. Para muitos, apenas devem ser pagos os serviços ambientais daqueles que protegem a natureza além do que é determinado pela

legislação ambiental. Ou seja, aquele que apenas cumpre as normas ambientais, sem proteger além dela, não merece ser premiado.

3.7. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS

Cuida-se de princípio fundamental da Constituição Federal, que deverá nortear as relações internacionais brasileiras. Outrossim, é um importante princípio ambiental, pois apenas com a colaboração mútua entre as nações será possível o controle global da poluição.

Com propriedade, o planeta Terra é formado por um conjunto de ecossistemas que formam a Biosfera, todos ligados entre si. A poluição exagerada em determinada parte do planeta poderá afetar um país distante, como ocorre com a maciça emissão dos gases que causam o efeito estufa, que elevam a temperatura da Terra como um todo.

Por tudo isso, prega o Princípio da Cooperação entre os Povos que todas as nações deverão cooperar mutuamente para implantar o desenvolvimento sustentável, sendo praticamente inócuas a adoção de políticas públicas ambientais isoladas.

3.8. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA OU CIDADÃ

Assim como o princípio anterior, o Princípio da Participação Comunitária ou Cidadã (também conhecido como Princípio Democrático) não é exclusivo do Direito Ambiental. A Suprema Corte, quando admite a intervenção *amicus curiae* (amigo da corte) nas ações abstratas de controle de constitucionalidade, permitindo que a comunidade forneça elementos técnicos para a formação do convencimento dos Ministros, aplica o Princípio da Participação Cidadã.

Este princípio foi previsto expressamente na Lei 12.187/2009 (Política Nacional de Mudança do Clima), ganhando grande força na área ambiental, visto que os impactos ambientais positivos e negativos são sentidos por toda a coletividade, especialmente por aqueles que residem ou passam pelas áreas afetadas.

Assim sendo, como são as pessoas que sofrem os impactos ambientais, nada mais justo, em termos de democracia ambiental, que o povo seja ouvido antes da tomada da decisão política ambiental, mesmo que

tal oitiva não vincule o órgão ambiental competente na decisão de conceder ou não a licença.

Cada vez mais existem institutos criados para a participação popular no campo ambiental. São exemplos de concretização do Princípio da Participação Comunitária: a ação popular em defesa do meio ambiente, a ser proposta por qualquer cidadão; a audiência pública para debater o Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório (EIA-RIMA); a consulta pública que precede a criação das unidades de conservação.

3.9. PRINCÍPIO DA NATUREZA PÚBLICA (OU OBRIGATORIEDADE) DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Por este princípio, implicitamente consagrado na cabeça do artigo 225, da Constituição Federal, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Destarte, há um dever cominado ao Estado para proteger o meio ambiente, e não mera discricionariedade política ou administrativa, razão pela qual normalmente o poder de polícia ambiental é vinculado.

3.10. PRINCÍPIO DO LIMITE OU CONTROLE

Trata-se de norma principiológica que impõe ao Poder Público o dever de controlar a poluição mediante a instituição de padrões máximos de tolerância, a fim de mantê-la dentro de níveis aceitáveis, visando preservar o equilíbrio ambiental e a saúde humana.

Decorre do Princípio do Limite a edição da Resolução 18/1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que instituiu nacionalmente o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE, que objetiva reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores visando ao atendimento aos Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos.

3.11. PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO

O Princípio da Informação não é exclusivo do Direito Ambiental, sendo informador de outros ramos jurídicos, como o Direito do Consumidor. A Lei 11.428/2006 inseriu como seu princípio a transparência

Estado deve editar normas jurídicas ambientais cada vez mais restritivas, com o objetivo de realizar/restabelecer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental, deverá o legislador evoluir na edição de normas ambientais cada vez mais protetivas, não devendo, em regra, flexibilizar as normas ambientais, que seria um grande retrocesso.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o recurso especial 302.906, de 26.08.2010, reconheceu a existência deste princípio:

“[...] O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilatação da qualidade de vida nas cidades. **Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes [...]**” (passagem do julgado grifada pelo autor).

3.15. TÓPICO – SÍNTESE

Tópico – Síntese: Princípios Ambientais	
Prevenção	É o princípio da certeza científica. Trabalha com o risco certo, conhecido ou concreto, pois o órgão ambiental licenciador já conhece a existência, natureza e extensão dos impactos ambientais causados por determinada atividade, já vastamente estudada pela ciência ambiental.
Precaução	É o princípio da dúvida científica. Trabalha com risco incerto, desconhecido ou abstrato. Normalmente é invocado em grandes polêmicas, onde são criadas novas atividades econômicas fruto do desenvolvimento tecnológico, quando não se sabe ao certo quais os danos ambientais a serem causados pelo projeto e sua intensidade. Na dúvida em favor do ambiente e da saúde.