

# **II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO E SUSTENTABILIDADE I**

**CLEIDE CALGARO**

**ELCIO NACUR REZENDE**

**JERÔNIMO SIQUEIRA TYBUSCH**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

#### **Representante Discente - FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriçtiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

---

D597

Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Cleide Calgario; Elcio Nacur Rezende; Jerônimo Siqueira Tybusch – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-162-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sustentabilidade. 3. Isonomia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

---

#### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho "Direito e Sustentabilidade" já percorreu várias edições no âmbito dos Congressos e Encontros do CONPEDI, consolidando-se como referência na área de Direitos Especiais, mais especificamente na conexão interdisciplinar entre Direito Ambiental, Sustentabilidade, Ecologia Política, Geopolítica Ambiental e Socioambientalismo. Nesta edição do Encontro Virtual do CONPEDI, contamos com a apresentação de vários artigos científicos que abordaram diversas temáticas inseridas na perspectiva de um Direito Ambiental reflexivo e com olhar atento às transformações da atualidade. Desejamos uma agradável leitura dos textos, os quais demonstram ao leitor a integração e, ao mesmo tempo, o alcance multidimensional das temáticas, tão importantes para uma visão crítica e sistêmica na área do Direito.

No primeiro trabalho denominado A (RE) DEFINIÇÃO DE POLUIDOR/OPERADOR E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO DO REGIME EUROPEU/PORTUGUÊS DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL da autora Marcia Andrea Bühring objetiva verificar a definição de poluidor e operador, além do tratamento dispensado ao princípio da prevenção ao longo dos anos.

O segundo trabalho A BIOECONOMIA NO SÉCULO XXI: REFLEXÕES SOBRE BIOTECNOLOGIA E SUSTENTABILIDADE NO BRASIL dos autores Romina Ysabel Bazán Barba e Nivaldo Dos Santos aborda, dentro do direito e sustentabilidade, pela vertente jurídico-sociológica, a problemática da Bioeconomia no Século XXI. Também, estuda como a biotecnologia vem assumindo a liderança entre os setores industriais e os novos desafios dessa economia que representa o futuro da humanidade.

Já, no terceiro artigo apresentado denominado A CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA NOS CASOS DE MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS dos autores Monique Reis de Oliveira Azevedo e Romeu Thomé estuda a consulta livre, prévia e informada prevista na Convenção 169 da OIT garante uma proteção especial aos povos indígenas afetados por atividades com grande potencial de impacto ao meio ambiente natural e cultural, tais como a mineração. No entanto, essa proteção especial vem sofrendo violações no Brasil, seja através da recente tentativa de viabilizar a mineração em terras indígenas, consubstanciada no PL 191/2020, seja pela inobservância da consulta nos processos de licenciamento ambiental em terras indígenas.

O quarto artigo A CRISE DA BIODIVERSIDADE E SEUS IMPACTOS NO SURGIMENTO DE PANDEMIAS: UMA ANÁLISE SOBRE O DESASTRE BIOLÓGICO DA COVID-19 das autoras Francielle Benini Agne Tybusch e Gislaine Ferreira Oliveira analisa a crise da biodiversidade tem se agravado devido a fatores relacionados ao desmatamento e as queimadas. Cada vez mais doenças infecciosas tem se tornado presentes. Somado a isso, tem-se no cenário atual um período marcado por uma pandemia sem precedentes.

Também no quinto trabalho com o nome A EMPRESA COMO FONTE DE PERIGO E AS INVESTIGAÇÕES INTERNAS COMO MECANISMO DE CONTROLE E GESTÃO DE RISCOS dos autores Fábio André Guaragni e Douglas Rodrigues da Silva tem por escopo investigar em que medida as investigações internas se apresentam como instrumento de controle e gestão de riscos da atividade empresarial, tornando-a afinada com os preceitos de ética, legalidade e sustentabilidade.

O sexto trabalho com o tema A NECESSÁRIA REESTRUTURAÇÃO DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL dos autores Daniel dos Santos Gonçalves e Romeu Thomé visa analisar se licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental consolidados no Brasil. Deste modo, diversas modificações vêm ocorrendo nesse instrumento em nível nacional, regional e local, mas pouco se debate sobre os seus pilares de sustentação. Portanto, neste estudo se analisou o próprio conceito de licenciamento ambiental e a importância de valorização do processo, sugerindo-se um modelo estratificado em etapas adaptado à realidade atual do Estado de Minas Gerais.

No sétimo trabalho com o tema A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DA LEI Nº 23.291/2019: UMA BREVE ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA dos autores Alessandra Castro Diniz Portela, Luiza Guerra Araújo e Eduardo Calais Pereira tem como objetivo analisar a Política Estadual de Segurança de Barragens, em face do princípio da participação comunitária e dos preceitos da democracia participativa verificando se o processo de edição da norma, contou com a participação da coletividade.

Já, no oitavo trabalho denominado A POSSIBILIDADE DO ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA PARA ERRADICAÇÃO DA FOME E DA VIOLÊNCIA A PARTIR DA EDUCAÇÃO dos autores Francine Cansi e Liton Lanes Pilau Sobrinho apresenta proposta a partir do sistema contributivo arrecadatário do Imposto de Renda, visando à proteção da criança e do

adolescente, com vistas ao alcance da sustentabilidade social a partir dos débitos e créditos da vida.

No nono trabalho A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA NO BRASIL E OS SEUS DESAFIOS dos autores Rhiani Salamon Reis Riani e Alcindo Fernandes Gonçalves aborda o Direito Ambiental Portuário e visa discutir a relevância da regularização ambiental nesta área, tendo em vista que este setor, embora exista há muito tempo, ainda não apresenta sinergia necessária com o meio ambiente.

O décimo artigo A RELAÇÃO ENTRE O TRABALHO DECENTE PREVISTO NA AGENDA 2030 DA ONU E OS MIGRANTES BRASILEIROS DURANTE A PANDEMIA DO SARS-COV-2 dos autores Edielis Coelho, Odisséia Aparecida Paludo Fontana e Silvia Ozelame Rigo Moschetta perquire sobre a relação entre trabalho decente a partir da Agenda 2030 e os migrantes brasileiros. Como objetivo geral analisa-se a garantia do trabalho decente previsto na agenda 2030, aos migrantes brasileiros, no contexto da pandemia de Covid-19.

Também no décimo primeiro artigo com a temática A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA NUMA VISÃO ÉTICO HUMANISTA do autor Chede Mamedio Bark visa estabelecer uma discussão sobre a responsabilidade social da empresa, a partir de uma abordagem ético/humanista, inserida no bojo do direito contemporâneo. Sob a ótica doutrinária visualizaremos a questão da ética frente a nossa realidade social e econômica, procurando demonstrar que o fator da responsabilidade social da empresa não pode se resumir a uma visão meramente empresarial, indo mais além, ou seja, com ingerência no campo econômico, social e cultural.

O décimo segundo trabalho com o tema AGRICULTURA E AGROECOLOGIA: POSSIBILIDADES DE UM NOVO MERCADO SUSTENTÁVEL dos autores Gabrielle Kolling e Gernardes Silva Andrade tem como objetivo analisar como a agroecologia e os seus desdobramentos no cenário brasileiro.

No décimo terceiro artigo AS CONSEQUÊNCIAS DA LIBERAÇÃO DOS PESTICIDAS ANTE A APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 6.299/02 PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS dos autores Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Luciana Aparecida Teixeira objetiva analisar a aprovação do Projeto de Lei (PL) 6.299/02 pela Câmara dos Deputados e contrapor as consequências e riscos da utilização dos pesticidas da forma sustentada pelo relator.

O décimo quarto trabalho com a temática CRÉDITO DE SUSTENTABILIDADE ESCOLAR dos autores Livia Maria Cruz Gonçalves de Souza e Vânia Cristina dos Santos, sendo que, a presente pesquisa possui o objetivo de analisar se a redução da conta de água e energia dessas escolas podem gerar pagamento por serviços ambientais.

No décimo quinto artigo DA IMPORTÂNCIA DA EMISSÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE CRÉDITOS DE DESCARBONIZAÇÃO (CBIOS) dos autores Daniela da Silva Jumpire, Moacir Venâncio da Silva Junior e Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro. O objetivo geral desse artigo, foi identificar os entraves tributários para fomentar a emissão e a comercialização de créditos de descarbonização. Observou a necessidade de redução da carga tributária sobre o crédito de descarbonização.

Já, no décimo sexto trabalho denominado DIREITOS HUMANOS NO ANTROPOCENO: REFLEXÕES À LUZ DA ÉTICA ECOLÓGICA do autor Ítalo Cardoso Bezerra de Menezes analisa os Direitos Humanos em seu estado de conhecimento tradicional, para, ao fim, buscar compreender as eventuais contribuições que a ética ecológica pode trazer na problemática levantada.

O décimo sétimo artigo com a temática EQUILÍBRIO ECOLÓGICO E SAÚDE: DEVER DE RESGUARDO EM TEMPOS DE PANDEMIA dos autores Késia Rocha Narciso e Paula Romão Rodrigues, sendo que esta pesquisa objetiva analisar o dever estatal de resguardo em tempos de pandemia ante a interseção entre o equilíbrio ecológico e o direito à saúde.

Por fim, no décimo oitavo artigo com a temática OS PADRÕES DE CONSUMO DIANTE DO ODS 12 DA AGENDA 2030 dos autores José Fernando Vidal De Souza e Heloisa Correa Meneses trata da relação entre consumo consciente e desenvolvimento sustentável, abordando o conceito contido no ODS 12 da Agenda 2030. Investiga o papel do consumidor inserido na sociedade e a defesa do meio ambiente.

Prof. Dra. Cleide Calgaro - Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - Universidade Federal de Santa Maria

Nota técnica: O artigo intitulado “A REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL PORTUÁRIA NO BRASIL E OS SEUS DESAFIOS” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos), nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito e Sustentabilidade I apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito e Sustentabilidade. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A (RE) DEFINIÇÃO DE POLUIDOR/OPERADOR E O PRINCÍPIO DA  
PREVENÇÃO DO RÉGIME EUROPEU/PORTUGUÊS DE RESPONSABILIDADE  
AMBIENTAL**

**RE) POLLUTER/OPERATOR DEFINITION AND THE PRINCIPLE OF  
PREVENTION OF THE EUROPEAN/PORTUGUESE ENVIRONMENTAL  
LIABILITY REGIME**

**Marcia Andrea Bühring <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente trabalho tem como objetivo principal verificar, primeiro a definição de poluidor e operador, além do tratamento dispensado ao princípio da prevenção ao longo dos anos. Para tanto, o método utilizado foi o hipotético-dedutivo, e a técnica utilizada foi a revisão bibliográfica, que se justifica com a apresentação de forma linear dos principais aspectos do princípio estruturante e fundante da responsabilidade civil por dano ambiental, na ordem internacional e interna brasileira, no que se refere a legislação e aspectos tanto doutrinários como jurisprudenciais relevantes. Como conclusão, mostrar além das definições, também as redefinições necessárias.

**Palavras-chave:** Poluidor/operador, Princípio da prevenção, Redefinição de prevenção

**Abstract/Resumen/Résumé**

The main objective of this work is to verify, first, the definition of polluter and operator, in addition to the treatment given to the principle of prevention over the years. Therefore, the method used was the hypothetical-deductive, and the technique used was the literature review, which is justified by the linear presentation of the main aspects of the structuring and foundational principle of civil liability for environmental damage, in the Brazilian international and domestic order, with regard to legislation and aspects of both doctrinal and relevant jurisprudential aspects. In conclusion, show beyond the settings, also the necessary resets.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Polluter/operator, Principle of prevention, Redefinition of prevention

---

<sup>1</sup> Pós-Doutora em Direito Pela FDUL-Lisboa-Portugal. Doutora em Direito pela PUCRS-Brasil. Mestre em Direito pela UFPR. Professora da PUCRS e da ESMAFE. Advogada e Parecerista. E-mail: marcia.buhring@gmail.br.



## 1 INTRODUÇÃO

O problema central da pesquisa é verificar primeiro o conceito de poluidor no contexto nacional brasileiro, assim como o conceito de operador no contexto europeu.

Também o tratamento dispensado ao princípio da prevenção ao longo dos anos, visto que o termo está presente nas mais diversas frentes e contextos.

O que justifica a investigação, é justamente a definição de meio ambiente inteiro, amplamente considerado, enquanto conjunto de - condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas-.

O método utilizado para o desenvolvimento da temática é o hipotético-dedutivo, investigativo-interpretativo, com pesquisa aos doutrinadores, legislação e consulta jurisprudencial, e para atingir o objetivo proposto está estruturada em 2 itens, o primeiro analisa o conceito de poluidor e de operador, assim como o princípio em âmbito internacional e interno e o segundo apresenta as definições e redefinições necessárias no contexto pós pandemia.

## 2 (RE) DEFINIÇÃO DE POLUIDOR/OPERADOR

Se por um lado, o Decreto brasileiro nº 79.437, de 28/03/1977, (BRASIL, 1977) internaliza e promulga a “Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos causados por Poluição por Óleo de 1969. Por outro lado, a Lei dos Danos Nucleares nº 6.453/77 é a primeira Lei específica brasileira sobre a Responsabilidade Civil por Danos Nucleares (artigos 4º ao 18) e a responsabilidade criminal (artigos 19 ao 27) por atos relacionados com atividades nucleares, que no capítulo I traz, diversas definições como:

I - "operador", a pessoa jurídica devidamente autorizada para operar instalação nuclear e

[...]

VII - "dano nuclear", o dano pessoal ou material produzido como resultado direto ou indireto das propriedades radioativas, da sua combinação com as propriedades tóxicas ou com outras características dos materiais nucleares, que se encontrem em instalação nuclear, ou dela procedentes ou a ela enviados.

Mas é no artigo 4º, que menciona a responsabilidade independente de culpa. “Será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta Lei, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear [...]”. (BRASIL, 1977).

Já no artigo 6º, aduz a culpa exclusiva da vítima. “Uma vez provado haver o dano resultado exclusivamente de culpa da vítima, o operador será exonerado, apenas em relação a ela, da obrigação de indenizar”. E no artigo 8º, traz as excludentes em casos de: conflitos armados, guerra civil e excepcional fato da natureza. “O operador não responde pela reparação do dano resultante de acidente nuclear causado diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou excepcional fato da natureza”. (BRASIL 1977).

Por outro lado, cumpre lembrar que muito embora a Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares, seja de 1963, ela só foi promulgada no Brasil pelo Decreto 911, de 3 de setembro de 1993. Que no artigo IV, 1, traz que a responsabilidade do operador por danos nucleares será objetiva, pois independe de culpa ou dolo.<sup>1</sup> Vale a menção ainda a Convenção sobre Compensação Suplementar por Danos Nucleares de 1997, Art. 1 (f).

Nesse sentido, Gomes critica a demora, mais de 50 anos discutindo a responsabilidade por danos ecológicos:

Tão pouco é de estranhar o facto de a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas ter trabalhado durante 50 anos num *Projecto de Convenção sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados* (já apresentado à Assembleia Geral em 2001 e presentemente em discussão), que não contém normas específicas sobre responsabilidade por danos ecológicos (FITZMAURICE, 2007, p. 1010). finalmente, a delicadeza da questão impede o consenso necessário à reunião das ratificações suficientes para a entrada em vigor da Convenção de Lugano (1993), sobre

---

<sup>1</sup> Veja-se: “Artigo IV 1 - A responsabilidade do operador por danos nucleares, de conformidade com a presente Convenção, será objetiva; 2 - Se o operador provar que a pessoa que sofreu os danos nucleares os produziu ou para eles contribuiu por negligência grave ou por ação ou omissão dolosa, o tribunal competente poderá, se assim o dispuser sua própria legislação, exonerar total ou parcialmente o operador da obrigação de indenizar tal pessoa pelos danos sofridos; 3 - a) De conformidade com a presente Convenção, não acarretarão qualquer responsabilidade para o operador os danos nucleares causados por acidente nuclear devido diretamente a conflito armado, a hostilidades, a guerra civil ou a insurreição. b) Exceto na medida em que o Estado da Instalação dispuser em contrário, o operador será responsável pelos danos nucleares causados por acidente nuclear devido diretamente a uma catástrofe natural de caráter excepcional; 4 - Quando os danos nucleares e outros que não sejam naturais tiverem sido causados por acidente nuclear ou, conjuntamente, por acidente nuclear e outra ou outras causas diversas, será considerado, para os fins da presente Convenção, que os danos não-nucleares, quando estes não puderem ser distinguidos dos danos nucleares, são danos nucleares causados pelo acidente nuclear. Contudo, quando os danos nucleares forem causados, conjuntamente, por acidente nuclear coberto pela presente Convenção e por emissão de radiações ionizantes não coberta por ela, nenhuma cláusula desta Convenção limitará ou modificará a responsabilidade que, seja com respeito a qualquer pessoa que tenha sofrido os danos nucleares, sejam como consequência da interposição de uma ação regressiva, recair sobre pessoas responsáveis por essa emissão de radiação ionizante; 5 - O operador não será responsável, de acordo com a presente Convenção, pelos danos nucleares sofridos: a) pela instalação nuclear propriamente dita ou pelos bens que se encontrem no recinto da instalação e que estejam sendo ou que deveriam ser utilizados pelas mesmas; b) pelo meio de transporte no qual, ao produzir-se um acidente nuclear, estava o material que o ocasionou; 6 - Qualquer Estado da Instalação poderá dispor, por via legislativa, que não seja aplicação o subparágrafo (b) do parágrafo 5 deste artigo, desde que a responsabilidade do operador pelos danos nucleares, excluídos aqueles sofridos pelo meio de transporte, em caso nenhuma se reduza a uma importância inferior a 5 milhões de dólares por acidente nuclear; 7 - Nenhuma das disposições da presente Convenção afetará: a) a responsabilidade da pessoa física que, por ação ou omissão dolosa, tenha causado dano nuclear pelo qual, de conformidade com o disposto nos parágrafos 3 e 5 deste artigo, não seja responsável o operador, de acordo com a presente Convenção; b) a responsabilidade do operador por dano nuclear fora do âmbito da presente Convenção, desde que, de acordo com o subparágrafo (b) do parágrafo 5 deste artigo, não seja ele responsável, de conformidade com a presente convenção.” (BRASIL, 1993)

responsabilidade civil por actividades perigosas para o ambiente, adoptada no seio do Conselho da Europa — muito provavelmente devido à consagração de um regime de responsabilidade civil ilimitada, repudiado pelos operadores económicos”. (GOMES, 2009, p. 239).

Ainda adverte Lanceiro, (2019, p.23) de acordo com a lógica da Directiva, “a prevenção e a reparação de danos ambientais devem ser efetuadas mediante a aplicação do princípio do poluidor-pagador, previsto no artigo 191º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável”. Mas é:

O princípio fundamental da Directiva é o da responsabilização financeira do operador cuja actividade tenha causado danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos, a fim de induzir os operadores a tomarem medidas e a desenvolverem práticas por forma a reduzir os riscos de danos ambientais. É esse o contexto do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho, que a transpõe para o ordenamento jurídico português.

Para melhor compreensão, segue um quadro demonstrativo desse importante Decreto-Lei n.º 147/2008, bem como sua classificação e os anexos correspondentes, trazendo por um lado um regime de responsabilidade civil subjectiva e objectiva e, por outro lado, um regime de responsabilidade administrativa. O que torna difícil a aplicabilidade prática.

Quadro 1 - Síntese - Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho

Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho:				
<p><b>por um lado</b> i) «um regime de responsabilidade civil subjectiva e objectiva nos termos do qual os operadores-poluidores ficam obrigados a indemnizar os indivíduos lesados pelos danos sofridos por via de um componente ambiental»;</p> <p><b>por outro lado</b>, ii) «um regime de responsabilidade administrativa destinado a reparar os danos causados ao ambiente perante toda a colectividade, transpondo desta forma para o ordenamento jurídico nacional a Directiva n.º 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro, que aprovou, com base no princípio do poluidor-pagador, o regime relativo à responsabilidade ambiental aplicável à prevenção e reparação dos danos ambientais, com a alteração que lhe foi introduzida pela Directiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à gestão de resíduos da indústria extractiva».</p>				
Capítulo I	Capítulo II	Capítulo III	Capítulo IV	Capítulo V
Disposições gerais	“Responsabilidade civil” Só 4 artigos.....	“Responsabilidade administrativa pela prevenção e reparação de danos ambientais”. Com 4 secções.... <b>Primeira secção:</b> disposições gerais, onde se encontram uma listagem de definições a aplicar só neste capítulo.  <b>Segunda secção:</b> obrigações de prevenção e reparação dos danos ao ambiente.	Versa sobre a fiscalização e o regime contra-ordenacional.	Disposições complementares, finais e transitórias.

		<b>Terceira secção:</b> garantias financeiras.			
		<b>Quarta secção:</b> danos transfronteiriços.			
<b>ANEXOS do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de Julho:</b>					
<b>ANEXO I</b>	<b>ANEXO II</b>	<b>ANEXO III</b>	<b>ANEXO IV</b>	<b>ANEXO V</b>	<b>ANEXO VI</b>
i) a lista de convenções internacionais que regulem responsabilidade e cujo âmbito de aplicação abranja danos ao ambiente ou ameaças iminentes desses danos, referidas no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), (os danos assim regulados ficam fora do âmbito de aplicação do regime).	ii) a enumeração dos instrumentos internacionais que regulem a responsabilidade ou compensação de danos ao ambiente ou ameaças iminentes desses danos decorrentes de riscos nucleares, referidas no artigo 2.º, n.º 2, alínea c), (os danos assim regulados também ficam fora do âmbito de aplicação do regime)	iii) a listagem das actividades económicas que podem dar origem à responsabilidade objectiva dos seus responsáveis, nos termos do artigo 7.º e 12.º.	iv) a determinação dos critérios para a aferição do estado inicial que serve de base de avaliação do estado de conservação favorável dos habitats ou espécies, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea e), sub-alínea i).	v) o estabelecimento de um quadro comum a seguir na escolha das medidas mais adequadas que assegurem a reparação de danos ambientais.	vi) a lista de dados e informações a incluir no relatório sobre a experiência obtida com a aplicação do decreto-lei, elaborado pela autoridade competente e apresentado à Comissão Europeia, até 30 de Abril de 2013.

Fonte: A autora (2019).

Importante mencionar ainda, que a Agência Portuguesa do Ambiente (APA),<sup>2</sup> é entidade competente para atuar no âmbito de danos às águas, e lançou importantes guias como: “Guia para a Avaliação de Ameaça Iminente e Dano Ambiental - Responsabilidade Ambiental”, de outubro 2011; o “Regime Jurídico Da Responsabilidade Por Danos Ambientais - Prevenção e Remediação de Danos Ambientais - Manual de Apoio ao Operador”, de agosto de 2016; e o “Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais – Guia de Apoio ao Preenchimento do Formulário de Comunicação – Caracterização do Local da Ocorrência e da Envolvente”, de 2018. (APA).

<sup>2</sup> “Esse relatório, datado de Abril de 2013, traz “o balanço assim apresentado contém uma lista das situações de danos ambientais registadas até então: a “Situação n.º 1 de dano ambiental (Posto de abastecimento de combustível)” e a “Situação n.º 2 de dano ambiental (Derrame de mistura de água e fuelóleo)”. Também contém informação suplementar relativa às ameaças iminentes analisadas ao abrigo do regime (registraram-se seis), da implementação das garantias financeiras, acções de promoção para implementação do regime e condicionantes e limitações”. (APA, 2013, p. 13).

Se por um lado a Comissão Europeia em 1993, apresentou o “Livro Verde” sobre a reparação de danos causados ao ambiente, por outro lado, em 2000, apresentou o “Livro Branco” sobre Responsabilidade Ambiental.

Nesse sentido, adverte Seia, (2010, p. 76) que o “Livro Branco” sobre Responsabilidade Ambiental/2000 descreve as características que marcam o regime comunitário de responsabilidade ambiental, com destaque a “não-retroactividade, a cobertura dos danos ambientais tradicionais (pessoas e coisas), mas também dos danos causados por actividades perigosas” assim como “a responsabilidade baseada na culpa por actividades não perigosas, algum alívio do ónus da prova do queixoso, centrando-se a responsabilidade no operador”.

Nesse sentido, o Artigo 6º n.º 3 da Directiva (Equivale ao artigo 17º da lei nacional portuguesa): “a autoridade competente pode em último recurso executar ela própria as medidas de prevenção e reparação previstas no presente decreto-lei, quando:

- a) O operador incumpra as obrigações resultantes do n.º 1 e das alíneas c), d) e) do n.º 3 do artigo 15.º;
- b) Não seja possível identificar o operador responsável;
- c) O operador não seja obrigado a suportar os custos, nos termos do presente decreto-lei”.

Ao que adverte Aragão, que tanto a Directiva como a lei nacional portuguesa, são claras a esse propósito (4 funções), cuja “autoridade competente deve exigir que as medidas de reparação sejam tomadas pelo operador”, pois caso o operador não as cumprir ou caso não possa ser identificado, ou ainda, não for obrigado a suportar os custos conforme preceitua a diretiva pode, numa quarta função “ser a própria autoridade competente a tomar essas medidas, como último recurso”. Bem resume “independentemente de saber qual a intervenção mais expedita ou mais eficaz, há uma preferência, que se pode explicar por razões de equidade, por fazer o poluidor suportar directamente as medidas preventivas ou reparatórias. É a filosofia típica do PPP, uma filosofia de internalização”.

Poluidor pela legislação brasileira e quem é considerado poluidor/operador para o direito europeu. E por isso, concorda-se com Bobbio, (1992, p. 06) quando traz o direito fundamental do meio ambiente, como integrante dos novos direitos, sendo que o mais importante deles é o reivindicado pelos “movimentos ecológicos”, ou seja, o direito de viver num ambiente “não poluído”. Mas o que significa poluição?... A partir da definição de meio ambiente, necessário definir também quem é o poluidor,<sup>3</sup> e o que é juridicamente poluição,

---

<sup>3</sup> No Brasil, os principais dispositivos constitucionais relacionados à **proteção ambiental**: art. 5.º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, e § 1 e 2; art. 21, incisos XIX, XX, XXIII, alíneas a, b, e c,

fundamental no contexto da responsabilidade Civil Ambiental, pois está atrelada a esses conceitos fundantes e estruturantes.

E assim é errôneo crer que os problemas ambientais constituem uma nova preocupação, (CEREXHE, 1975) muito pelo contrário, (DALCQ,) já referia Benjamin, (1998) que os “países que primeiro sediaram a Revolução Industrial deram ao século XIX exemplos concretos de grave poluição-conseqüência da crescente industrialização e urbanização”. Mas bem antes já havia a destruição de florestas, degradação do solo, com a exploração – agrícola, madeireira e minerária – ou seja “punham em risco a existência de povos e civilizações”. (SPENCER, 1997). No final do século XIX e início do século XX “estavam repletos de sérios problemas de poluição”, (BROOKS, 1987 p. 54) de origem industrial.

Por isso, destaca Iturraspe, (1999, p. 158) que poluição é qualquer alteração das propriedades “físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar), causada por qualquer substância sólida, líquida, gasosa ou em qualquer estado da matéria, que, direta ou indiretamente”, que seja “nociva ou ofensiva à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações; crie condições inadequadas para fins domésticos, agropecuários, industriais e outros; ou ocasione danos à fauna e à flora”.

Também Meireles (1988, p. 489) conceitua poluição como “toda alteração das propriedades naturais do meio ambiente, causada por agente de qualquer espécie, prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos”.

Já a Lei nº 6.938/81 estatui que poluidor é "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental". O vocábulo é amplo e inclui os que diretamente causam o dano a exemplo do [fazendeiro, o industrial, o madeireiro, o minerador, o especulador], bem como os que indiretamente contribuem ou facilitam ou ainda viabilizam a ocorrência do dano, a exemplo do [banco, órgão público que expede a licença, engenheiro, arquiteto, incorporador, corretor, transportador]. (BENJAMIN, 1998, p. 42).

Inclusive, vale lembrar que a legislação do Estado de São Paulo-Brasil, Lei nº 3.068, de 14 de julho de 1995, define a poluição das águas como “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas das águas que possa constituir prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ainda que possa comprometer a fauna ictiológica e a utilização das águas para fins comerciais, industriais e recreativos”. (p. 94).

---

XXV; art. 22, incisos IV, XII, XXVI; art. 23, incisos I, III, IV, VII, IX, XI; art.24, incisos IV, VII, VIII; art. 43, § 2, IV e § 3 art. 49, incisos XIV, XVI; art.91; art.129, inciso III; art.170, inciso VI; art. 174, § 3 e 4; art.176 e §; art.182 e §; art.186; art..200, incisos VII, VIII; art. 216, inciso V e § 1, 3 e 4 ; art. 225; art. 231; art. 232.

Assim, está associado também ao significado de “fonte” de poluição, que designa “origem, causa”, segundo Silva é “a atividade, o local ou o objeto de que emanem elementos (poluentes) que degradem a qualidade do meio ambiente”. (SILVA 1998, p. 133).

Por fim, a figura do operador em Portugal:

Considera-se “operador”, qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que execute, controle, registre ou notifique uma atividade abrangida pelo regime da responsabilidade ambiental, quando exerça ou possa exercer poderes decisivos sobre o funcionamento técnico e económico dessa mesma atividade, incluindo o titular de uma licença ou autorização para o efeito (na aceção da alínea l) do n.º 1 do artigo 11.º).

Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, na sua redação atual, é aplicável a qualquer operador que: Independentemente da existência de dolo ou culpa, causar um dano ambiental ou uma ameaça iminente de dano ambiental, em virtude do exercício de qualquer das atividades ocupacionais enumeradas no seu anexo III.<sup>4</sup>

Dessa forma, e repetindo o anexo III, entende-se por operador, qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que execute, controle, registre ou notifique uma atividade abrangida pelo regime da responsabilidade ambiental, quando exerça ou possa exercer poderes decisivos sobre o funcionamento técnico e económico dessa mesma atividade, incluindo o titular de uma licença ou autorização para o efeito.

### **3 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO: ÂMBITO INTERNACIONAL E INTERNO**

A primeira menção necessária é que esse princípio está vinculado também ao Princípio da Soberania dos Estados sobre os recursos naturais, tanto que a primeira afirmação internacional, refere Gomes, deu-se na “sentença final do Caso da Fundação Trail,<sup>5</sup> de 1941”. (GOMES, 2007).

---

<sup>4</sup> No anexo III do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março, são listadas as seguintes atividades:

1. Exploração de instalações sujeitas a licença, 2. Operações de gestão de resíduos, 3. Todas as descargas para as águas interiores de superfície que requeiram licenciamento prévio, 4. Todas as descargas de substâncias para as águas subterrâneas que requeiram licenciamento prévio, 5. Descargas ou injeções de poluentes nas águas de superfície ou nas águas subterrâneas que requeiram título de utilização dos recursos hídricos ou registo. 6. Captação e represamento de água sujeitos a título de utilização dos recursos hídricos, 7. Fabrico, utilização, armazenamento, processamento, enchimento, libertação para o ambiente e transporte no local de: a) Substâncias perigosas, b) Misturas perigosas, c) Produtos fitofarmacêuticos, d) Produtos biocidas, 8. Transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo ou por vias navegáveis interiores de mercadorias perigosas ou poluentes, 9. Exploração de instalações sujeitas a autorização. 10. Quaisquer utilizações confinadas, incluindo transporte, que envolvam microrganismos geneticamente modificados, 11. Qualquer libertação deliberada para o ambiente, incluindo a colocação no mercado ou o transporte, de organismos geneticamente modificados, 12. Transferências transfronteiriças de resíduos, 13. Gestão dos resíduos de extração, 14. Operação de locais de armazenamento, nos termos do regime jurídico da atividade de armazenamento geológico de dióxido de carbono.

<sup>5</sup> “Trata-se da reclamação apresentada pelos Estados Unidos contra o Canadá junto a um tribunal arbitral, motivada por queixas de pessoas e empresas localizadas no Estado de Washington, que sofriam os efeitos deletérios da poluição

Esse princípio, ainda que não expresso, foi consagrado em 1972, na Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, ao estabelecer em seus Princípios 5, 6 e 21:

Princípio 5. Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Princípio 6. Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

Princípio 21. Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional/

Tido como um dos pilares do Direito do Ambiente,<sup>6</sup> o conteúdo do princípio da prevenção, afirma Pereira da Silva, (2002, p. 67) “tanto se destina, em sentido restrito a evitar *perigos* imediatos e concretos, de acordo com uma lógica imediatista e actualista, como procura, em sentido amplo, afastar eventuais *riscos* futuros”. E na opinião do autor, “é preferível a separação entre prevenção e precaução como princípios distintos e autônomos que a construção de uma noção ampla de prevenção, adequada a resolver os problemas com que se defronta o jurista do ambiente”. (Pereira da Silva, (2002, p. 67).

Por um lado, a CFP/76, com sucesso, tanto político como jurídico-constitucional, e de acordo com os *standard* de avaliação traz o princípio da prevenção em seu texto.<sup>7</sup> Também

---

transfronteiriça (de partículas e fumaça tóxica) produzida por uma fundição de cobre e zinco localizada na cidade de Trail, no Canadá. [...] A sentença final do caso da Fundição Trail é considerada por muitos como a primeira manifestação do direito internacional do meio ambiente.” (SOARES, 2003, p. 23-44).

<sup>6</sup>“Tem como objectivo a antecipação de efeitos lesivos produzidos pela acção humana. Tem por base o privilégio das acções antecipativas em matéria de ambiente, isto é, medidas destinadas a reduzir ou eliminar as causas de degradação ambiental de modo a evitar a produção de danos ambientais. Como nem sempre é possível evitar as lesões ao ambiente a **prevenção** muitas vezes resigna-se a minimizar danos. Prevenir traduz-se no estabelecimento de medidas de minimização que permitem ao sujeito desenvolver a sua actividade sem lesar intoleravelmente os bens de fruição colectiva. Há um imperativo de ponderação do interesse de protecção ambiental e do direito de iniciativa económica. Um instrumento privilegiado da prevenção é o procedimento de avaliação de impacto ambiental”.

<sup>7</sup> Comenta: “Com ela se estabeleceram, desde logo, os pilares institucionais básicos para a consolidação de um regime político de natureza democrática, bem como um extenso catálogo de direitos fundamentais e respectivas garantias institucionais, que se afirmaram como elementos essenciais deste país verdadeiramente novo, levantado do chão pelos seus cidadãos a partir de 1974. A referência a um país levantado do chão não é, de todo, figura de estilo. Portugal alterou-se profunda e decisivamente, durante o período de consolidação da democracia, assim como ao longo das três décadas de integração europeia [...] Além disso, a CRP de 1976 é um exemplo feliz (ainda que tardio) do constitucionalismo da segunda metade do século XX, ou seja, do constitucionalismo do Estado Social. De facto, no direito constitucional do Estado Social, encontra-se um direito que, além de autodefinir os seus próprios limites de validade, se assume como estatuto jurídico do político, de um projeto político comum, típico das democracias europeias ocidentais. No quadro deste projeto comum, a Constituição aparece como um instrumento normativo que regula a convivência social, com



referido por Canotilho e Vital Moreira (2007): “como princípio jurídico-constitucional vinculativo das entidades que, em nome de Portugal, partilham o exercício de poderes, [a realização do princípio da coesão económica e social] tem subjacente uma ideia básica”, ou seja:

A União Europeia deve orientar-se no sentido de um Estado de Direito social europeu. A socialidade supranacional implicará, entre outras coisas, a articulação da política de convergência económica e financeira dos Estados-Membros com a Carta Social Europeia de direitos fundamentais e a institucionalização de uma política social europeia (através de ‘fundos estruturais’, ‘fundos de coesão’, ‘formação profissional’, ‘protecção do trabalho’, sistema de impostos). Note-se que o amplo catálogo de direitos económicos, sociais e culturais consagrados na constituição portuguesa não deixará de impor aqui uma particular atenção ao efeito recíproco entre os direitos sociais europeus e os direitos sociais constitucionalmente consagrados.

Por outro lado, afirma Gomes (2009, p. 252) que na linha da directiva 35/2004, o RRPDE – Regime da Responsabilidade por dano Ecológico de Portugal “assenta numa compreensão alargada de responsabilidade, isto é, independente da verificação de um dano”. Pois o princípio da prevenção, que é pilar do Direito do Ambiente, “justifica essa visão, uma vez que, dada a fragilidade de muitos bens naturais, ofensas à sua integridade podem revelar-se irreversíveis (sobretudo quando não regeneráveis)”.<sup>8</sup>

O RRPDE vem confirmar a ideia de que a protecção do ambiente impõe deveres de defesa e promoção da qualidade dos bens ambientais aos operadores de actividades que possam ter sobre estes efeitos significativos. Os actos autorizativos estabelecem uma relação para-contratual entre o industrial/produtor/comerciante e as entidades com competência autorizativa, na medida em que, para desenvolverem a sua liberdade de iniciativa económica de acordo com os limites impostos pela tutela ambiental, os operadores ficam adstritos a um conjunto de vinculações que configuram deveres de *facere*, de *pati* e de *non facere* — densificados através de cláusulas modais, mais ou menos precisamente definidas nas leis sectoriais. Porque o ambiente é um bem público e frágil, as actividades que o possam afectar mais significativamente estão sujeitas a um *princípio de proibição sob reserva de permissão*, que só se ultrapassa através da concessão das autorizações necessárias à concretização de tais deveres.

---

funções de controlo do poder e de garantia de um conjunto de direitos e liberdades cuja realização efetiva se configura como tarefa fundamental do Estado, independentemente da orientação ideológica concreta de cada maioria parlamentar.[...] Em Portugal, este “período dourado” foi mais breve, uma vez que apenas 26 anos passaram entre a adoção da CRP e a introdução, em 2002, do Euro como moeda oficial, que marca uma viragem definitiva no exercício da soberania nacional e na capacidade de definição e execução de políticas públicas. Contudo, as suas consequências são evidentes e duradouras, e materializam-se, entre outros aspetos, no sucesso do projeto constitucional”. (CANOTILHO, 2017, p. 38).

<sup>8</sup> Poderíamos mesmo ser tentados a concluir por uma dupla amplitude do conceito de responsabilidade por dano ecológico, dadas as hipóteses de suportação de custos pela entidade pública autorizante — ou com competência específica sobre o recurso natural em jogo. Isto é, não haveria dualidade entre credor e devedor, pois a colectividade sofre o dano ecológico e custeia a sua reparação. No entanto, a afectação dos custos ao Fundo de Intervenção Ambiental (alimentado por coimas e taxas sobre as garantias financeiras constituídas ao abrigo do RRPDE) faz com que, na realidade, os patrimónios sejam diferentes.

Gomes ainda refere que em relação ao dever de adoção de medidas preventivas previsto no artigo 14º do RRPDE, devem ser aclarados alguns detalhes:

- i) as medidas preventivas são exigíveis perante a ameaça iminente de um dano ecológico, ou de novos danos subsequentes a uma lesão já ocorrida.[...]
- ii) a determinação das medidas preventivas obedece aos critérios constantes do Anexo V [ponto 1.3.1., alíneas a) a f)], por remissão do artigo 14º/3 do RRPDE;[...]
- iii) a competência de prevenção de danos ecológicos é irrenunciável<sup>9</sup> — constitui um poder-dever da Agência Portuguesa do Ambiente (artigo 29º do RRPDE). A tutela do ambiente é primordialmente pública, como o afirmam os artigos 66º/2 da CRP, e 37º da LBA, e preferencialmente preventiva. Intervindo oficiosamente, a requerimento de interessados (cfr. o artigo 18º do RRPDE). (GOMES, 2009, p. 252-253).

Que, segundo Pereira, (2018, p. 306) mesmo que o RPRDE tenha alargado o regime, passando a admitir-se a possibilidade de imposição de medidas de reparação e de prevenção, perante a mera ameaça de dano iminente.

Trata-se de uma opção claramente inovadora decorrente do princípio da prevenção e da necessidade de harmonizar o conflito de interesses entre a proteção ambiental e o desenvolvimento socioeconómico. Portanto, as medidas de prevenção são exigíveis e devem ser adotadas pelo operador perante uma mera ameaça de dano ou de novo dano subsequente a uma lesão já ocorrida. Esta autonomização no plano legal do dano ecológico e a consagração da figura do dano iminente são claramente uma conquista do Estado de direito ambiental que deve ser mantida e, se possível, melhorada, de forma a que possa integrar um conjunto mais alargado de danos e, conseqüentemente, de medidas de prevenção e reparação.

No âmbito interno a CF/88 não previu expressamente o princípio da prevenção, mas, refere Machado, (2012, p. 111) que a CF/88, expressamente prevê a publicidade do estudo de impacto ambiental, atendidos os princípios constitucionais.

A regra dos atos dos gestores ambientais é a publicidade de todos os seus atos, exceto é claro os que a legislação atinente ao sigilo protege. Assim, considerando a realidade que nos norteia, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, a efetividade do licenciamento ambiental dependerá dos atendimentos dos princípios constitucionais, principalmente do princípio da precaução, prevenção e publicidade.

Todavia, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, textualmente refere nos princípios e objetivos, art. 6º “São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - a prevenção e a precaução”, também quando menciona os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, no art. 19. “O plano

---

<sup>9</sup> Em bom rigor, a alínea d) do nº 5 do artigo 14º do RRPDE deveria ser autonomizada, pois aí a discricionariedade de acção contemplada na hipótese normativa reduz-se drasticamente.

municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo” [...] “III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais”. E ainda quando trata dos Instrumentos Econômicos, art. 42. “O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de: I - prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo”.

Nesse contexto, o “Poder de polícia é essencial para a prevenção de danos ambientais” e surge com a possibilidade das conciliações realizadas pelo poder público em juízo conforme a Lei 10.259/01, artigo 10 “As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não”. Parágrafo único. “Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do *caput*, ficam autorizados a conciliar, transigir ou desistir, nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais”. Significa em termos práticos, os entes públicos federais em geral têm realizado acordos judiciais também em termos de responsabilidade Civil Ambiental. (BRASIL, 2001).

E também a Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública: ou seja, através da criação de “Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos”, mediação (artigos 32 a 34) e “transação por adesão” em controvérsias judicializadas (artigos 35 a 40). (BRASIL, 2015).

Conforme adverte Wedy, (2019) o Brasil tem enfrentado inúmeras catástrofes ambientais nos últimos anos como:

Incêndio na Vila Socó em 1984; no caso do Césio 137, em Goiânia, no ano de 1987; nos vazamentos de óleo na Baía da Guanabara e em Araucária, em 2000; no rompimento da barragem de Cataguases, em 2003; no vazamento de óleo na Bacia de Campos, em 2011; no incêndio na Ultracargo em 2015; e na tragédia de Mariana, em Minas Gerais, que causou danos irreversíveis ao meio ambiente e às comunidades afetadas. [acrescenta-se a tragédia de Brumadinho 2019.

Ou melhor, tristes realidades, o que se mostra que o poder de polícia é fundamental para a prevenção, seja de catástrofes, seja de danos ao meio ambiente.

Dessa forma, no âmbito interno, nem a CF/88, nem a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, nem a Lei dos Crimes e sanções administrativas de 1998, trazem textualmente o princípio da prevenção, todavia, está implícito. Apenas na Lei da Política

Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010) é que aparece textualmente no art. 6º I, 19 III, e 42 I.

#### **4 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO: (RE) DEFINIÇÕES**

Antes prevenir, do que remediar, é uma frase clássica, e que faz todo sentido. Aponta Benjamin, (1998) que mesmo tendo entre seus pressupostos o dano causado, pode-se perfeitamente falar num “efeito difuso de prevenção”, até na responsabilidade civil objetiva, “uma vez que os sujeitos do ordenamento tenderão, naturalmente, a evitar situações em que se multipliquem as hipóteses de risco”, e refere:

Fácil observar-se, aqui, um efeito preventivo indireto, pois a condenação do réu serve, além da compensação da vítima, para encorajar outros em situação a ele similar a tomar as cautelas necessárias, evitando, dessa maneira, futuros danos. Se na ortodoxia da técnica reparatória ambiental o lema é quem contamina paga (princípio poluidor-pagador), na prevenção - objetivo maior do Direito Ambiental o da moderna responsabilidade civil - passa a ser não contamine.

Com o que concorda Dias, (1994, p. 100) que no plano temporal, a prevenção, “com o caráter de intimidação, visando a evitar o dano, dá à responsabilidade civil o aspecto de meio relacionado ao futuro; enquanto a restituição lhe atribui um meio ligado ao passado, porque trata de restaurar.

No princípio da prevenção, informa Steigleder (2004, p. 189) se “supõe riscos conhecidos, seja porque previamente identificados no Estudo de Impacto Ambiental, seja porque já ocorreram anteriormente”, vale mencionar que “o perigo abstrato foi reconhecido, transformando-se em perigo concreto; decisão pela assunção do risco já foi tomada impondo-se adoção de medidas preventivas para evitar a produção do dano ou a sua repetição”.

No princípio da prevenção, já se tem conhecimento científico da atividade que será desempenhada e sabe-se dos riscos, de modo que é possível a adoção de medidas preventivas efetivas, e não apenas “respostas rápidas” posteriores ao dano. (MILARÉ, 2000, p. 144-145). Dessa forma, é o princípio da prevenção que informa o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental refere Antunes (2019, p. 37):

Tanto um como outro são realizados sobre a base de conhecimentos já adquiridos sobre uma determinada intervenção no ambiente. O licenciamento ambiental, como

principal instrumento de prevenção de danos ambientais, age de forma a prevenir os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não tivesse sido submetida ao licenciamento ambiental.

Diferencia inicialmente Aragão (2018, p. 18) o princípio da prevenção visa controlar os riscos comprovados, é “reactivo”. Ao que adverte Machado, (2002) que em caso de “certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o Princípio da Prevenção”.

Mesmo porque, adverte Carvalho (2013, p. 77) que, apesar de terem sido tratadas, durante o surgimento do direito ambiental, “como princípios jurídicos sinônimos ao longo das últimas décadas, tem-se intensificado a necessidade de uma ruptura entre eles”. Justamente porque a distinção desses dois princípios “capacita o direito a gerir, de forma autônoma e específica, os riscos concretos e os riscos abstratos.

Ao mesmo tempo em que o Princípio da Prevenção “é uma conduta racional ante a um mal que a ciência pode objetivar e mensurar, que se move dentro das certezas das ciências”. E o Princípio da Precaução, “pelo contrário, enfrenta a outra natureza da incerteza: a incerteza dos saberes científicos em si mesmo. (HAMMERSCMIDT, 2003).

Assim sendo, refere Antunes (2019, p. 27) que o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais conhecidos, a fim de que se possa estabelecer nexos causais, para identificar impactos futuros, mais prováveis, e para tanto, exemplifica com o licenciamento.

Com base no princípio da prevenção, o licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas. Pois tanto o licenciamento quanto os estudos prévios de impacto ambiental são realizados com base em conhecimentos acumulados sobre o meio ambiente. O licenciamento ambiental, na qualidade de principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental conhecido.

Por outro lado, ainda, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 47) conjugam ainda os princípios da prevenção e da precaução com o princípio da responsabilidade de Hans Jonas, ou seja, tanto o princípio da precaução como da prevenção, se interlaçam ao princípio da responsabilidade, “tudo num contexto em que a solidariedade e a noção de deveres fundamentais (do Estado e dos particulares) de tutela do ambiente assumem cada vez maior centralidade”. E destacam que de sua ética/moral da responsabilidade, “deve-se migrar para a esfera jurídica dos deveres constitucionais de proteção do ambiente, de modo, inclusive, a limitar a própria autonomia da vontade e dos demais direitos fundamentais do ser humano”, a fim de que se possa desfrutar uma vida, mais digna e saudável possível tanto para as gerações presentes, como futuras.

## 5 CONCLUSÃO

No Princípio da Prevenção, por um lado, os riscos são conhecidos, há inclusive a certeza de risco de dano, portanto, um alto grau de previsibilidade, e então, mensuráveis, a par dos elementos certos para confirmar o perigo da atividade. A CFP/76, traz o princípio da prevenção em seu texto, o que a CFB/88 só faz de forma implícita. O dever de adoção de medidas preventivas previsto no artigo 14º do RPRDE embora tenha alargado o regime, passou a se admitir a possibilidade de imposição de medidas de reparação e de prevenção perante a mera ameaça de dano iminente.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR DIAS, J de. **Da Responsabilidade Civil**. vol. I, Rio de Janeiro: Forense, 1994.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do urbanismo e do Ambiente**. Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Ano XI., n.22, 02.2008.

B. A. WEINTRAUB, Science, International environmental regulation, and the precautionary principle: setting standards and defining terms, in New York University Environmental Law Journal, 1, 1992.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. A responsabilidade civil pelo dano ambiental no direito brasileiro e as lições do direito comparado. 1998. **BDJur**, Brasília, DF. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8632>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 48-82, abr./jun. 1999. Ver também: BENJAMIN, Antonio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 3, v. 9, p. 5-52, jan./mar. 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 79.437, de 28 de março de 1977**. Promulga a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por óleo, 1969. Brasília, DF: Senado, 1977. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-79437-28-marco-1977-428295-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 911, de 3 de setembro de 1993**. Promulga a Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares, de 21/05/1963. Brasília, DF: Planalto, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0911.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0911.htm). Acesso em: 20 out. 2019.).

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm). Acesso em 20 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm). Acesso em 20 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1977. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm). Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1977. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm). Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1977. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm). Acesso em: 10 jan. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. 40/30 – Quarenta anos de Constituição, trinta de integração Europeia: entre passado e presente, abertura e pertença. **UNIO - EU Law Journal**. Vol. 3, N.º 1, janeiro 2017, pp 38-48. 2017 Centro de Estudos em Direito da União Europeia Escola de Direito – Universidade do Minho.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. volume I Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CARVALHO. Délton Winter de. **Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2013.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO sobre o ambiente humano – 1972. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP**, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 07 out. 2019..

E. CEREXHE, Discours, in Les Aspects Juridiques de L'Environnement - Actes du Colloque de la Section belge de l'Institut International de Droit d'expression française, Namur, Presses Universitaires de Namur, 1975.

FITZMAURICE, Malgosia. International responsibility and liability. In: BODANSKY, Daniel; BRUNNÉ, Jutta; HEY, Ellen (coord.). **Oxford Handbook of International Environmental Law**. Chippenham, 2007. p. 1010-1016.

GOMES, Carla Amado. A Responsabilidade Civil por Dano Ecológico: reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”. In: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (org.). **Actas das Jornadas de Direito do Ambiente**, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008.Lisboa: [S. n.], 2009.

GOMES, Carla Amado. A Responsabilidade Civil por Dano Ecológico: reflexões preliminares sobre o novo regime instituído pelo DL 147/2008, de 29 de Julho”. In: GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago (org.). **Actas das Jornadas de Direito do Ambiente**, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 15 de Outubro de 2008.Lisboa: [S. n.], 2009. p. 237-275. p. 239.

GOMES, Carla Amado. **Risco E Modificação Do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de proteção do Ambiente**. Tese (Doutorado)-Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/Risco&modifica%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 30 mai. 2019.

H. SPENCER, denunciou "viciações da pureza do ar, como a dos odores mefíticos de certas indústrias, a dos vapores perniciosos de vários produtos químicos e da fumarada que sai das chaminés das fábricas". H. SPENCER, A. **Justiça, versão de Augusto Gil**. Lisboa: Livrarias Aillaud e Bertrand, 1997.

HAMMERSCHMIDT, Denise. O Risco na Sociedade Contemporânea e o Princípio da Precaução no Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 21, jul./set., p. 136-156, 2003.

ITURRASPE, Jorge Mosset. **Responsabilidad por daños: responsabilidad colectiva**. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Ed., 1999.

LANCEIRO, Rui Tavares. Nos dez anos de vigência do regime jurídico da responsabilidade por danos ao ambiente: uma reflexão. *In*: GOMES, Carla Amado Gomes; LANCEIRO, Rui Tavares (org.). O Regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência. GOMES, Carla Amado Gomes; LANCEIRO, Rui Tavares (org.). **Actas do colóquio de 5 de Dezembro de 2018**. [S. l.], ICJP 2019, p. 23. p. 24-25.

MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental: Atuação Preventiva do Estado à Luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002 *In*: ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Müller Carioba (orgs). **Análise da Precaução e suas Implicações no Estudo de Impacto Ambiental**. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT09/grabriela.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT09/grabriela.pdf). Acesso em: 27/05/2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14. ed. São Paulo: RT, 1988.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

PEREIRA, Eliana Silva. O regime de prevenção e reparação do dano ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência: a perspectiva da ZERO. *In*: O Regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico: o balanço possível de dez anos de vigência. **Actas do colóquio de 5 de Dezembro de 2018**. [S. l.], 2018. p. 55. Ver também: GOMES, Carla Amado, Introdução ao Direito do Ambiente, 4. edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2018.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março.

R. O. BROOKS. Responses to Robert L. Rabin, in Houston. **Law Review**, v. 24, 1987.

R. O. DALCQ, La responsabdité civile et penale du pollueur, in Les Aspects Jundiques de L' Environnement cit., .

Responsabilidade ambiental <https://www.apambiente.pt> Ver também LANCEIRO, Rui Tavares. Nos dez anos de vigência do regime jurídico da responsabilidade por danos ao ambiente: uma reflexão. *In*: GOMES, Carla Amado Gomes; LANCEIRO, Rui Tavares (org.). O Regime de Prevenção e Reparação do Dano Ecológico: o balanço possível



de dez anos de vigência. GOMES, Carla Amado Gomes; LANCEIRO, Rui Tavares (org.). **Actas do colóquio de 5 de Dezembro de 2018**. [S. l.], ICJP 2019, p. 23. p. 35.

SÃO PAULO. Lei nº 3.068, de 14 de julho de 1995. **Revista DAE**, São Paulo, v.16, n. 26.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SEIA, Cristina Aragão. Novas normas de responsabilidade ambiental na União Europeia: implicações para a jurisprudência. **Lusíada. Direito. Porto**. n. 1 e 2, p. 71-86, 2010. p. 76.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verde: Cor de Direito – Lições de Direito do Ambiente**. Coimbra: Almedina, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

WEDY, Gabriel. Princípios do desenvolvimento sustentável e da solidariedade intergeracional. **Ambito Jurídico**, 17 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-17/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-solidariedade-intergeracional>. Acesso em: 13 ago. 2019.