

LIVRO:

## SUSTENTABILIDADE & PRODUÇÃO: TEORIA E CASOS

*Organizador: Prof. Dr. João Amato Neto (POLI-USP)*

### **CAPÍTULO 5: Aspectos do Direito e Ética Ambiental: configuração do dano ambiental no contexto atual**

**PATRÍCIA FAGA IGLECIAS LEMOS\***

Sumário: 1. Introdução. 2. Ética e configuração do bem socioambiental. 3. Dano ambiental. 4. Dano ambiental e limites de tolerabilidade. 5. Configuração do dano no contexto atual. Conclusão.

#### **1. Introdução**

O contexto atual de uma sociedade de consumo contribui para uma verdadeira inversão de valores, com efeitos perversos ao meio ambiente. Percebemos a criação de necessidades ilimitadas, que dependem da utilização de recursos naturais, que são limitados. Além disso, é certo que o crescimento e o desenvolvimento dos países passa pela estrada da utilização e consumo dos recursos naturais vitais, o que deteriora as condições ambientais, de forma que a “pegada ecológica” do homem contemporâneo impede a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) definiu o meio ambiente como patrimônio a ser necessariamente protegido, tendo em vista o uso coletivo. Como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o direito ao meio ambiente é um direito fundamental de terceira geração, incluído entre os direitos da solidariedade ou direitos dos povos. Por isso, tal direito é, ao mesmo tempo, individual e coletivo, interessando a toda a humanidade.<sup>1</sup>

Assim, a garantia desse direito depende da conjugação de esforços dos indivíduos, do Estado e dos vários setores da sociedade. Por tal razão, o direito ao meio ambiente cria deveres para todos, não só para o Estado como também para os indivíduos.

Reconhecido o meio ambiente como direito fundamental de terceira geração, forçoso identificá-lo com os interesses difusos, entre os quais se inclui o direito à qualidade ambiental.

---

\* A autora é professora associada do Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Livre-Docente, doutora e mestre em Direito pela USP. Advogada e consultora ambiental em São Paulo.

<sup>1</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1, p. 102.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>2</sup> classifica o direito ao meio ambiente como um direito de situação. “Os direitos de situação são poderes de exigir um status. Seu objeto é uma situação a ser preservada ou restabelecida.” Tal direito abrange um não fazer (não degradar) e um fazer (recuperar a qualidade ambiental degradada), mantendo um status: o meio ambiente equilibrado. Portanto, o seu exercício se dá independentemente do Poder Público e, até mesmo, em face deste.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabeleceu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo, assim, o direito ao meio ambiente como direito fundamental. Daí, temos como consequência a indispensabilidade da proteção ao meio ambiente para a manutenção da vida e da dignidade do ser humano, como núcleo essencial dos direitos fundamentais.<sup>3</sup>

Ressalta Cançado Trindade, lembrando lições de Ramcharan, que o direito ao meio ambiente sadio é extensão do direito à vida, razão pela qual os Estados têm o dever de assegurar os meios de sobrevivência aos indivíduos. Dessa forma, os Estados têm ainda a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida.<sup>4</sup>

Entendemos que a análise do dano ao meio ambiente deve partir da concepção preventiva, ou seja, é preciso evitar a ocorrência do dano via mecanismos de prevenção previstos na legislação ambiental. Trata-se de uma questão ética, que depende de novas posturas em relação ao meio ambiente.<sup>5</sup>

No dizer de Fábio Konder Comparato, a construção do verdadeiro Estado Democrático de Direito depende do respeito aos atributos essenciais da pessoa humana expressos nos direitos fundamentais.

Quanto à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, de princípio-base da ordem econômica seu conteúdo é ampliado quando se reconhece que além de fator da produção, a conservação ambiental é uma condição essencial ao desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e da convivência social.<sup>6</sup>

## 2. Ética e configuração do bem socioambiental

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), em seu art. 3.º, I, foi a primeira a trazer uma definição legal, conceituando o meio ambiente como “o 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”.

---

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit.

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Os problemas fundamentais da sociedade brasileira e os direitos humanos*: para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 36.

<sup>4</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente*: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 75.

<sup>5</sup> JIMÉNEZ, Carlos Molina. *La ética y la viabilidad del futuro*. Costa Rica: Heredia, 1992. V. 43/44, p. 27. Ao sintetizar a finalidade do saber moderno como a procura pelo domínio do entorno para poder modificá-lo, enquanto para a antiga filosofia a função do conhecimento era de sustentar uma ética, ressalta que “...parece necessário operar uma síntese de ambas as posições, dado que o extraordinário poderio tecnológico do homem atual acrescenta e aprofunda suas responsabilidades”.

<sup>6</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*, São Paulo: Saraiva, 3ª ed., 2008, p. 222 e segs.

Na verdade, o conceito de meio ambiente, como conjunto de fatores que influenciam o meio em que o homem vive, compreende classes de elementos: os naturais, como água, ar, solo, flora, fauna, ecossistemas; os culturais, como bens e valores integrantes do patrimônio histórico, artístico, turístico, estético, arqueológico etc.; os artificiais, como o espaço urbano e rural construído ou modificado; e, os laborais, propiciando um meio ambiente laboral com salubridade.

De forma sintética, mas abrangente, Paulo Affonso Leme Machado considera como meio ambiente tudo o que “permite, abriga e rege a vida”.

É importante perceber que o meio ambiente não se configura como um bem corpóreo. Não é o conjunto de bens formado pelas águas, solo, etc. É o conjunto de relações e interações que condiciona a vida, por isso é incorpóreo e imaterial.

A proteção da água, do solo, da fauna, da flora não busca a proteção do elemento em si, mas sim como um elemento indispensável para a proteção do meio ambiente como bem imaterial, objeto principal visado pelo legislador. Não se desconsidera a proteção do elemento em sua individualidade, mas se ressalta o elemento como componente de uma imensa cadeia: o meio ambiente.

A doutrina italiana tem apontado nesse sentido. Franco Giampietro<sup>7</sup> diz que a proteção jurídica do meio ambiente tem em mira interesses fundamentais da coletividade, que não se identificam, ou melhor, não se exaurem na tutela dos bens singulares que constituem os componentes materiais do meio ambiente unitariamente considerado. Aliás, essa é a única forma de dar proteção efetiva ao meio ambiente.

Com essa base, podemos selecionar os chamados bens ambientais, ou seja, aqueles considerados essenciais para a manutenção da vida das espécies.

O chamado “bem ambiental” fica acima das categorias bens públicos, bens privados etc. Aqui, não importa a natureza jurídica do bem nem mesmo a qualidade de seu proprietário. Com isso, a necessidade de preservação para as presentes e futuras gerações submete seu titular ao regime necessário para que essa proteção se efetive.

Até a Constituição de 1934, para se proteger um bem ambiental, este deveria integrar o patrimônio público, por exemplo, por meio de desapropriação, pois o particular não poderia ser obrigado a preservá-lo. Mas a partir do momento que se reconhece a possibilidade de introduzir obrigações ao titular do direito de propriedade, surge um direito de preservação da coisa, que passa a ser superior ao direito de propriedade.

O direito à preservação de bens culturais, naturais e/ou artificiais passa a fazer parte dos interesses difusos e se sobrepõe à vontade do particular. Daí surge o chamado bem socioambiental, que depende do cumprimento das funções social e ambiental.<sup>8</sup>

A partir do reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental e da sua classificação como bem socioambiental, temos que refletir que caminhos adotar

---

<sup>7</sup> GIAMPIETRO, Franco. *La responsabilità per danno all'ambiente*. Milano: Giuffrè, 1988, p. 205.

<sup>8</sup> Nesse sentido, dispõe o art. 1228, § 1º. do Código Civil Brasileiro: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

de forma a propiciar a prevenção de danos ao meio ambiente, atendendo a uma ética de valoração do meio ambiente.

Vejamos as palavras de Enrique Leff<sup>9</sup>:

“os valores ambientais se induzem por diferentes meios (e não só dentro dos processos educativos formais), produzindo efeitos educativos. Estes vão desde os princípios ecológicos gerais (comportamentos em harmonia com a natureza) e uma nova ética política (abertura na direção da pluralidade política e da tolerância em relação ao outro), até novos direitos culturais e coletivos que têm a ver com os interesses sociais em torno da reapropriação da natureza e a redefinição de estilos de vida que rompem com a homogeneidade e a centralização do poder na ordem econômica, política e cultural dominante.”

### 3. Dano ambiental

O dano ao meio ambiente é concebido sempre como uma lesão ao interesse difuso, razão pela qual o dano a ser ressarcido sempre será difuso no sentido de dano ao meio ambiente em si e, em algumas situações, também pode configurar lesão a interesse privado, se atingir interesse do particular lesado (o chamado dano reflexo).

Com isso, haverá modificação do patrimônio ambiental, podendo até mesmo atingir direitos personalíssimos. Ensinam Isidoro Goldenberg e Nestor Cafferatta que o dano ao meio ambiente representa “um menoscabo às potencialidades humanas, um estreitamento ou perda de chances ou expectativas vitais, uma diminuição da atitude vital genérica da vítima existente ou potencial, um prejuízo que põe em cheque direitos personalíssimos, inerentes à pessoa, ou atributos da personalidade”.<sup>10</sup>

Para Franco Giampietro, se considerarmos o meio ambiente como pertencente à sociedade como um todo, o dano causado será coletivo e difuso, o que o impede de ser simplesmente um dano pessoal.<sup>11</sup> Por isso, o dano que atinge um indivíduo é chamado dano reflexo ou por ricochete. O dano ao meio ambiente pode ser patrimonial ou extrapatrimonial.

---

<sup>9</sup> LEFF, Enrique. “Educação ambiental e desenvolvimento sustentável”, in: *Verde cotidiano – o meio ambiente em discussão*. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 1999, p. 120.

<sup>10</sup> GOLDENBERG, Isidoro H.; CAFFERATTA, Nestor A. *Daño ambiental: problemática de su determinación causal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, [s.d.]. p. 11. Infelizmente, não entendeu assim o TJSP no seguinte julgado: “Ação civil pública – Dano ambiental – Açude em propriedade rural – Restituição do curso d’água que causou morte de peixes – Estrago ambiental que refoge do campo da tutela desta ação – Ausência de interesse público – Caso de dano privado – Carência decretada – Recurso provido para esse fim. Não configura dano ambiental reparável por meio de ação civil pública, a destruição de ecossistema localizado em propriedade particular de pequenas dimensões, e sem extensão gravosa de ecossistema localizado em propriedade particular de pequenas dimensões, e sem extensão gravosa a vizinhos” (ApCív 243.333-1, rel. Des. Walter Moraes, j. 12.08.1996). Em sentido oposto: “Dano contra o meio ambiente: rompimento de tanque construído precariamente, ocasionando derrame de lama fétida e poluentes – Irrelevância do fato de a empresa ré ter indenizado alguns proprietários, porque, indubitavelmente, não foram eles os únicos atingidos – Ação civil pública que, outrossim, não se confunde com uma ação qualquer de responsabilidade civil por danos causados a particulares” (Apelação cível, j. 18.02.1991, rel. Des. Godofredo Mauro, apud: MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit., p. 91, nota 1).

<sup>11</sup> GIAMPIETRO, Franco. *La responsabilità per danno all’ambiente*. Milano: Giuffrè, 1988. p. 205 e s.

O dano ambiental atinge qualquer dos elementos componentes do meio ambiente, pode configurar-se pelo menoscabo do meio ambiente natural, artificial, laboral e cultural.

De acordo com o art. 3.º da Lei 6.938/81, entende-se por:

“II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

“III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

“a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

“b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

“c) afetem desfavoravelmente a biota;

“d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

“e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões estabelecidos”.

Goldenberg classifica o dano ao meio ambiente como “dano diferente”, pois, em muitos casos, há grandes dificuldades na identificação do agente causador do dano; um dano ao meio ambiente pode atingir um número elevado de vítimas.<sup>12</sup>

Trata-se do que chamamos de dano social, pois atinge interesses difusos. São os chamados danos supraindividuais, que pertencem à comunidade.

Morato Leite reconhece que o dano ambiental será toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana ao meio ambiente, seja diretamente como macrobem de interesse da coletividade, seja indiretamente a terceiros, tendo em vista seus próprios interesses, como microbem.<sup>13</sup>

É importante ressaltarmos que o dano ao meio ambiente configura-se a partir do alcance de determinado nível de impacto. Isso porque qualquer atuação humana, até mesmo o simples existir, gera impacto no meio ambiente. Assim, é preciso fixar determinados limites de tolerabilidade.

#### **4. Dano ambiental e limites de tolerabilidade**

A responsabilidade civil objetiva está prevista no art. 927, parágrafo único, do CC brasileiro, que dispõe sobre a obrigação de reparar os danos independentemente de culpa, nos casos especificados em lei ou quando a atividade desenvolvida pelo causador do dano por sua natureza criar riscos. Assim, o dispositivo prevê a responsabilidade objetiva, que se configura independentemente de culpa, nos casos previstos na lei, como no dano ao meio ambiente.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> GOLDENBERG, Isidoro H.; CAFFERATTA, Nestor A. Op. cit., p. 11.

<sup>13</sup> LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. Teoria e prática. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 3ª. ed. revista, atualizada e ampliada. p. 95

<sup>14</sup> Art. 14, § 1º. da Lei 6938/81.

O reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado como fundamental do homem acaba por exigir uma tutela o mais abrangente possível. Diante disso, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, previu no art. 14, § 1.º a responsabilidade objetiva do poluidor ao determinar que ele responda pelo dano causado independentemente de culpa.

O fato é que a lei não distingue ato lícito, ato ilícito e abuso do direito na configuração do dano ao meio ambiente. Com isso, temos que reconhecer que os danos ao meio ambiente podem decorrer de ato ou atividade lícita, como nas situações em que o empreendedor tem uma licença e desenvolve sua atividade dentro dos limites desta e, mesmo assim, pode ser responsabilizado se o meio não absorver os impactos da atividade. Adota-se a teoria do risco da atividade, afastando a possibilidade de alegação de excludentes de responsabilidade.

De qualquer forma, cabe distinguir ato ilícito de dano ambiental, pois enquanto o primeiro configura-se como aquele contrário ao direito, é certo que nem todo ato ilícito gera dano.

Albamonte não faz uma distinção entre ato ilícito e dano, mas vislumbra duas naturezas jurídicas de dano: aquele que tem por consequência o ressarcimento ou reparação, pois gerou a depreciação do bem protegido, e o que decorre da violação do enunciado da norma, configurando lesão presumida ao bem juridicamente tutelado (o problema neste caso está na ofensa a esse valor, havendo, para o autor, o dever de indenizá-lo).<sup>15</sup>

A Resolução 001/86 do Conama estabelece no art. 1.º: “Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais”.

Ora, é fácil perceber, como já mencionamos, que qualquer atividade implica impacto ambiental. Na verdade, cabe aferir o limite de tolerabilidade do meio: é preciso verificar se o meio tem condições de absorver o impacto.

Segundo Francis Caballero, o princípio do limite de tolerabilidade deve ser aceito em função de um fator natural: o meio ambiente tolera espontaneamente até certo limite de agressão.<sup>16</sup>

O mesmo raciocínio é utilizado nos danos causados nas relações de vizinhança, em que se estabelecem limites de tolerabilidade, sobre os quais estará configurado o dano. Em ambos os casos, tais limites não podem ser pré-fixados.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> ALBAMONTE, Adalberto. *Danni all'ambiente e responsabilità civile*. Padova: Cedam, 1989. p. 24. Esclarece o autor: “Sicché per integrarei l fatto illecito, Che obbliga al risarcimento del danno, non è necessario Che l'ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto, ma è sufficiente una condotta (dolosa o colposa) ‘in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge’ in quanto riconosciuta di per sé dalla stessa idônea a compromettere l'ambiente”.

<sup>16</sup> CABALLERO, Francis. *Essai sur la notion juridique de nuisance*. Paris: LGDJ, 1981. p. 69.

<sup>17</sup> A teoria da pré-ocupação, muito utilizada nas relações de vizinhança, não pode ser aceita para afastar a ocorrência de dano ao meio ambiente. O prévio estabelecimento de determinada atividade numa região em momento algum configura um salvo-conduto para que o poluidor cause danos ao meio ambiente.

Por tais razões, o simples cumprimento dos termos da licença não afasta o dever de responder quando configurado o dano ao meio ambiente. Com isso, concluímos que a legalidade não afasta o dever de indenizar pelos danos causados. E mais, o limite de tolerabilidade será aferido no caso concreto. É esse o preciso entendimento esposado na legislação ambiental brasileira.

É bom lembrarmos que capacidade de absorção não é o mesmo que capacidade de regeneração. A primeira consiste na possibilidade de que o meio resista aos impactos e que não haja dano, enquanto a segunda consiste na recuperação do meio que sofreu um dano. Não há direito de poluir. Há a possibilidade de utilizar o recurso ambiental até o limite de tolerabilidade, evitando perdas na qualidade ambiental. A questão envolve a capacidade de absorção de impactos pelo meio ambiente e não se refere à possibilidade de recomposição do meio ambiente degradado.

Paulo de Bessa Antunes menciona o chamado princípio do limite, “pelo qual a Administração tem o dever de fixar parâmetros para as emissões de partículas, de ruídos e de presença de corpos estranhos do meio ambiente, levando em conta a proteção da vida e do próprio meio ambiente”.<sup>18</sup>

Diante dessas ponderações, o dano ao meio ambiente será toda a degradação ambiental que atinja o homem, sua saúde, sua segurança ou seu bem-estar; todas as formas de vida animal ou vegetal; o meio ambiente em si, tanto em seu aspecto natural como cultural e artificial.

## 5. Configuração do dano no contexto atual

O dano pode ser conceituado como lesão ou redução patrimonial, sofrida pelo ofendido, em seus valores protegidos pelo direito; configura-se pela perda, ou a diminuição, total ou parcial, de elemento, ou de expressão, componente da estrutura de bens psíquicos, físicos, morais ou materiais.<sup>19</sup>

Para ser indenizável, o dano deve ser certo quanto à sua existência, deve ser injusto e atual ou, ao menos, determinável, pessoal e direto. Ao dano certo opõe-se o dano eventual, que não dá direito à reparação em razão da incerteza de sua ocorrência.

Nos parece bastante importante que a análise do dano que se tome em conta o momento em que vivemos. Trata-se de entender como configurar o dano no contexto atual.

Como bem aponta Anthony Giddens, a situação atual é de risco e de perigo, mas cuida-se de um risco específico, que o autor delinea em várias hipóteses, entre as quais merecem destaque as seguintes:

“1. *Globalização do risco* no sentido de *intensidade*: por exemplo, a guerra nuclear pode ameaçar a sobrevivência da humanidade.

2. *Globalização do risco* no sentido da *expansão da quantidade de eventos contingentes que afetam todos ou ao menos grande quantidade de pessoas no planeta*: por exemplo, mudanças na divisão global do trabalho.

---

<sup>18</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 37.

<sup>19</sup> BITTAR, Carlos Alberto. *Responsabilidade civil: teoria & prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p. 7.

3. Risco derivado do *meio ambiente criado, ou natureza socializada*: a infusão de conhecimento humano no meio ambiente material.

4. O desenvolvimento de riscos ambientais institucionalizados afetando as possibilidades de vida de milhões: por exemplo, mercado de investimentos.”<sup>20</sup>

Ora, como diz o autor, o problema atual gira exatamente em torno da intensidade de risco e aponta para certos riscos ambientais como: radiação a partir de acidentes em usinas nucleares; poluição química nos mares; efeito estufa; destruição de florestas; exaustão de milhões de acres de terra fértil, entre tantos outros.

Diante dos fatos, nos parece necessária a revisão dos parâmetros diferenciais entre dano e impacto ambientais. Na atual situação, cada vez mais, a mera potencialidade de dano passa a ser relevante.

Dessa forma, “a complexidade dos efeitos do dano ambiental deve conduzir-nos ademais a afirmar que o risco de dano se incluirá no conceito global de dano ao meio ambiente e será necessário, para tanto, aplicar-se o mesmo regime de responsabilidade aplicável ao dano certo”.<sup>21</sup>

Vejam os que tal entendimento vem sendo adotado por nossos Tribunais via aplicação direta do princípio da precaução, permitindo a inversão do ônus da prova, num claro mecanismo de prevenção de danos.<sup>22</sup>

Outro mecanismo preventivo que destacamos é a sistemática da Lei 9985/2000 (SNUC), Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, ao exigir a chamada compensação prévia, calculada com base no estudo prévio de impacto ambiental (EPIA). Trata-se de dano futuro, porém dano certo, o que justifica a responsabilização.

Assim, até mesmo os impactos ambientais devem ser analisados com bastante rigor. A visão tradicional de dano é insuficiente para a proteção efetiva ao meio ambiente como direito fundamental. Isso tomando em conta a complexidade dos efeitos dos danos ao meio ambiente.

Alguns instrumentos preventivos de danos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) merecem destaque:

a) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental (art. 9.º, I): normas que estabelecem padrões de qualidade do ar, da água e de emissões de ruídos.

---

<sup>20</sup> GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991, p. 126/127.

<sup>21</sup> CATALÁ, Lucia Gomes. *Responsabilidad por daños ao médio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, 1998, p. 79.

<sup>22</sup> “PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET – MATÉRIA PREJUDICADA – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990 C/C O ART. 21 DA LEI 7.347/1985 – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

1. Fica prejudicada o recurso especial fundado na violação do art.18 da Lei 7.347/1985 (adiantamento de honorários periciais), em razão de o juízo de 1º grau ter tornado sem efeito a decisão que determinou a perícia.

2. O ônus probatório não se confunde com o dever de o Ministério Público arcar com os honorários periciais nas provas por ele requeridas, em ação civil pública. São questões distintas e juridicamente independentes.

3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução.

4. Recurso especial parcialmente provido.” (Recurso Especial 972.902/RS, j. 25/8/2009, Relatora Ministra Eliana Calmon).

Ressaltamos as seguintes resoluções do CONAMA: *Resolução 5/89*, que criou o Pronar – Programa Nacional de Qualidade do Ar, cujo objetivo é estabelecer limites de poluentes no ar para proteção da saúde, do bem-estar das populações e para melhoria da qualidade de vida; *Resolução 8/90*, que estabelece limites máximos de emissão de poluentes no ar em decorrência de processos de combustão externa, dividindo-se que primários (níveis máximos toleráveis) e secundários (níveis desejados); *Resolução 357/2005*, que classificou as águas em: doces (grau de salinidade inferior a 0,5%), salobras (grau de salinidade entre 0,5% e 30%) e salinas (grau de salinidade acima de 30%). A *Resolução 12/2000*, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, classificou a água de acordo com o uso preponderante. Quanto aos ruídos, temos a *Resolução 1/90* do CONAMA, que deu validade à NBR 10.152 da ABNT, sobre avaliação de ruídos em áreas habitadas, e estabeleceu limites para os ruídos produzidos por atividades industriais. Também merecem ser mencionadas as seguintes resoluções: *Resolução 2/90*, que estabelece limites para ruídos produzidos por quaisquer outras atividades; *Resolução 20/94*, que trata dos ruídos emitidos por eletrodomésticos; *Resoluções 1/93, 2/93, 8/93, 17/95 e 252/99*, todas relativas aos ruídos produzidos por veículos automotores.

b) zoneamento ambiental (art. 9.º, II): nos termos do art. 225, § 1.º, III, da Constituição Federal, cabe ao Poder Público “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 alteração que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

São modalidades de zoneamento de acordo com a lei: zona de uso estritamente industrial; zona de uso predominantemente industrial; zona de uso diversificado (arts. 2.º, 3.º e 4.º, Lei 6.938/81).

O Dec. 4.297/2002 instituiu o Zoneamento ecológico-econômico do Brasil (ZEE): compete ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional e regional, principalmente quando envolver bioma de interesse nacional (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira).

c) avaliação de impactos ambientais (art. 9.º, III): consiste no conjunto de estudos ambientais preliminares e abrange “todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: *relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco*”, nos termos do art. 1.º, inciso III, da Resolução 237/97 do CONAMA.

Conforme ensina Antonio Herman Benjamin<sup>23</sup>, a avaliação de impacto ambiental tem sua origem no direito norte-americano (*environmental impact analysis*) e, no Brasil, surgiu graças à previsão do art. 10, § 4.º, da Lei 6.803/80, que introduziu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Posteriormente, o estudo prévio de impacto ambiental veio previsto na Lei 6.938/81, como um dos instrumentos básicos da Política Nacional do Meio Ambiente.

---

<sup>23</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. A principiologia do estudo prévio de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antonio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: RT, 1993, p. 35.

O art. 225, § 1.º, inciso IV, da Constituição Federal determina que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao Poder Público “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”.

O EPIA deve ser exigido pelo Poder Público tanto para a instalação da obra quanto para o funcionamento da atividade, e tem por característica a publicidade. Nesse sentido, ensina Paulo Affonso Leme Machado<sup>24</sup>: “Dar publicidade do estudo transcende o conceito de possibilitar a leitura do Estudo ao público, pois passa a ser dever do Poder Público levar o teor do estudo ao conhecimento público. Deixar o estudo à disposição do público não é cumprir o preceito constitucional, pois, salvo melhor juízo, o sentido da expressão ‘dará publicidade’ é publicar – ainda que em resumo – o estudo de impacto em órgão de comunicação adequado”.

O estudo de impacto ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, está previsto no art. 9.º, inciso III, da Lei 6.938/81. No final do referido estudo deve ser emitida uma avaliação do projeto.

Assim, o estudo prévio de impacto ambiental atua como medida preventiva, principalmente, visando a evitar danos ao meio ambiente, ou, ao menos, minorá-los.

## **Conclusão**

A partir do reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental do ser humano, bem como da situação contemporânea de uma sociedade de consumo, buscamos formas efetivas de prevenção de danos ao meio ambiente, que considere uma ética ambiental. Cuida-se do bem socioambiental de titularidade difusa.

A viabilização da sua efetiva proteção depende da participação de todos os atores envolvidos: Poder Público e diversos segmentos da sociedade, de forma a viabilizar uma verdadeira gestão de riscos ambientais.

O limite de tolerabilidade é um critério importante para a distinção entre dano e impacto ambiental. Tal limite permite um equilíbrio entre a proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento das atividades econômicas.

No contexto atual, cada vez mais, o risco de dano deve ser incluído no conceito global de dano, permitindo a aplicabilidade do sistema da responsabilidade civil ambiental.

Entre os instrumentos preventivos de dano ambiental têm importante papel: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; as avaliações de impactos ambientais, entre elas, o estudo prévio de impacto ambiental.

A grande solução dos problemas ambientais está sim na responsabilidade civil e no seu papel preventivo, pois os danos ambientais normalmente são graves e

---

<sup>24</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 146.

irreversíveis. Para que isso seja possível, necessitamos de um sistema forte de responsabilização, de forma que seja melhor prevenir do que reparar os danos causados.

## Referências bibliográficas

- ALBAMONTE, Adalberto. *Danni all'ambiente e responsabilità civile*. Padova: Cedam, 1989.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. A principiologia do estudo prévio de impacto ambiental e o controle da discricionariedade administrativa. In: MILARÉ, Édís. BENJAMIN, Antonio Herman V. *Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: RT, 1993.
- BITTAR, Carlos Alberto. *Responsabilidade civil: teoria & prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- CABALLERO, Francis. *Essai sur la notion juridique de nuisance*. Paris: LGDJ, 1981.
- CATALÁ, Lucia Gomes. *Responsabilidad por daños ao médio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, 1998.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Os problemas fundamentais da sociedade brasileira e os direitos humanos: para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 3ª ed., 2008.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.
- GIAMPIETRO, Franco. *La responsabilità per danno all'ambiente*. Milano: Giuffrè, 1988.
- GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- GOLDENBERG, Isidoro H.; CAFFERATTA, Nestor A. *Daño ambiental: problemática de su determinación causal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, [s.d.].
- JIMÉNEZ, Carlos Molina. *La ética y la viabilidad del futuro*. Costa Rica: Heredia, 1992. V. 43/44.
- LEFF, Enrique. “Educação ambiental e desenvolvimento sustentável”, in: *Verde cotidiano – o meio ambiente em discussão*. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 1999.
- LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 3ª. ed. revista, atualizada e ampliada, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2009.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio-ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.