

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO AMBIENTAL: POSTULADOS QUE CONDUZEM A LEGISLAÇÃO

FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL LAW: POSTULATES LEADING TO LEGISLATION

FABRÍCIO WANTOIL LIMA¹

CLAÚDIA PIMENTA LEAL²

DIÓRGENES DE CASTRO FERREIRA RODRIGUES³

CAROLINE INÁCIO MATHIAS COSTA DE OLIVEIRA⁴

RESUMO

O artigo apresenta uma análise acerca dos princípios fundamentais do Direito Ambiental. Dar-se-á ênfase aos princípios que norteiam referido ramo, entre estes: princípio da solidariedade intergeracional, princípio do limite, do desenvolvimento sustentável, princípio do ambiente ecologicamente equilibrado, da natureza pública da proteção ambiental, da participação, do poluidor-pagador e usuário pagador, da prevenção ou precaução; visando esclarecer, mesmo de forma sucinta, as noções básicas e indispensáveis que registram as normas a serem seguidas, no meio social. O presente artigo é proveniente de uma pesquisa do tipo bibliográfica e qualitativa, na área do Direito Ambiental. Definiu-se pelo seguinte problema: a influência principiológica pode contribuir para proteção do meio ambiente?

PALAVRAS-CHAVE: Princípios. Meio Ambiente. Proteção. Direito Ambiental.

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the fundamental principles of environmental law. Giving up will emphasis on principles that guide that branch, among them: the principle of intergenerational solidarity principle limit, sustainable development, principle of ecologically balanced environment, the public nature of environmental protection, participation, the polluter pays principle and user pays, prevention or precaution; aiming to clarify, even briefly, the basic and essential notions that record the norms to be followed, in the social environment. This article comes from a survey of the literature and qualitative type in Environmental Law. It was defined by the following problem: a principled influence can contribute to environmental protection?

KEYWORDS: Principles. Environment. Protection. Environmental Law.

INTRODUÇÃO

Os princípios gerais do direito são os postulados que conduzem toda a legislação, assim, apresentam-se como fonte do Direito Ambiental. Esses podem ser considerados como o alicerce

¹ Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae*/Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC) e doutor em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC/Go. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (PPSTMA) da UniEVANGÉLICA e especialista em Direito Penal, Direito Processual e Direito Público pela Uniurv. Especialista em Docência Universitária. Professor pesquisador do curso de Direito da Faculdade de Anicuns e da Faculdade Raízes. Anápolis, Goiás, Brasil. E-mail: professorfwl@hotmail.com.

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (PPSTMA) da UniEVANGÉLICA e professora titular do curso de Direito da Faculdade de Anicuns. Anicuns, Goiás, Brasil. E-mail: professoraclaudial@bol.com.br

³ Aluno especial do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (PPSTMA) da UniEVANGÉLICA e professor titular do curso de Direito da Faculdade de Anicuns. Anicuns, Goiás, Brasil. E-mail: diorgenes.castro@hotmail.com

⁴ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente (PPSTMA) da UniEVANGÉLICA e professora titular do curso de Direito da Faculdade de Anicuns. Anicuns, Goiás, Brasil. E-mail: costacarolineoliveira@hotmail.com

do Direito, pois esboçam as noções básicas tidas como fundamentais do ordenamento jurídico, tendo em vista que delimitam quais os preceitos mínimos a serem adotados.

“Os princípios jurídicos podem ser implícitos ou explícitos. Explícitos são aqueles que estão claramente escritos nos textos legais e fundamentalmente na CRFB; implícitos são os princípios que decorrem do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos” (ANTUNES, 2010, p. 22).

É sempre importante lembrar que nos ordenamentos jurídicos existem princípios gerais e princípios específicos para cada área do Direito. O mesmo ocorre com o Direito Ambiental, que possui princípios próprios.

Devido à função interpretativa dos princípios, estes orientam as decisões jurídicas dos casos submetidos à apreciação do interprete. Os princípios funcionam como verdadeiros vetores interpretativos, ou seja, cumprem função orientadora do trabalho interpretativo. Espindola explica que os princípios possuem, ainda, uma função supletiva “[a função supletiva] realiza a tarefa de integração do Direito, suplementando o ‘vazios’ regulatórios da ordem jurídica ou ausência de sentido regulador constatáveis em regras ou em princípios de maior grau de densidade normativa” (ESPINDOLA, 1998, p. 68).

O Direito, como ciência humana e social, pauta-se também pelos postulados da filosofia das ciências, entre os quais está a necessidade de princípios constitutivos, para que a ciência possa ser considerada autônoma, ou seja, suficientemente desenvolvida e adulta para existir por si e situar-se num contexto científico dado. Foi por essas vias que, do tronco de velhas e tradicionais ciências, surgiram outras afins, como rebentos que enriquecem a família; tais como os filhos, crescem e adquirem autonomia sem, contudo, perder os vínculos com a ciência-mãe. Por isso, no empenho natural de legitimar o Direito do Ambiente como ramo especializado e peculiar da árvore da ciência jurídica, têm, os estudiosos se debruçado sobre a identificação dos princípios ou mandamentos básicos que fundamentam o desenvolvimento da doutrina e que dão consistência às suas concepções (MILARÉ, 2007, p. 760).

O princípio é a base do Direito, e, no caso do Direito Ambiental, não poderia ser desigual, tendo em vista que o mesmo é rico em princípios que o norteiam e proposições básicas que o fundamentam e sustentam, cujos doutrinadores da matéria relacionam os mais relevantes.

1. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

O princípio da Solidariedade Intergeracional visa o dever de solidariedade da geração atual em relação às vindouras.

Este princípio busca assegurar a solidariedade da presente geração em relação às futuras, para que também estas possam usufruir, de forma sustentável, dos recursos naturais. E assim sucessivamente, enquanto a família humana e o planeta Terra puderem coexistir pacificamente. Em círculos ambientalistas e universitários, fala-se muito em dois tipos de solidariedade: a sincrônica e a diacrônica. A primeira, *sincrônica* (“ao mesmo tempo”), fomenta as relações de cooperação com as gerações presentes, nossas contemporâneas. A segunda, a *diacrônica* (“através do tempo”), é aquela que se refere às gerações do após, ou seja, as que virão depois de nós, na sucessão do tempo. Preferimos falar de solidariedade *intergeracional*, porque traduz os vínculos solidários entre as gerações presente e com as futuras (MILARÉ, 2011, p. 1066).

O princípio da solidariedade intergeracional pode ser considerado também como princípio da equidade intergeracional. Considerando que os recursos naturais são finitos e que, a partir desta perspectiva podemos inviabilizar a vida das futuras gerações. Mateo (1997, p. 18) conceitua os recursos e esclarece que podem esgotar-se:

Todos los componentes de la naturaleza no son técnicamente recursos. Éstos son los que tienen valor para la humanidad en cuanto ellos puede sacar determinados rendimientos o satisfacciones, se presentan con una cierta escasez, pueden agotarse o deteriorar-se obra del hombre, y aunque no nos suministren ventajas inmediatas su desaparición o perturbación pueden causar dislocaciones y prejuicios para los ecosistemas progresivamente.

A equidade intergeracional preconiza a necessidade da presente geração respeitar os direitos das gerações futuras.

La propuesta inicial es que, cada generación es, a la vez, custodia y usuaria de nuestro patrimonio común natural y cultural. Como custodios de este planta, tenemos ciertas obligaciones morales hacia generaciones futuras que puedan ser transformadas en normas jurídicas obligatorias. Nuestros antepasados tuvieron idénticas obligaciones hacia nosotros. Como beneficiarios del legado de generaciones pasadas, heredamos ciertos derechos para disfrutar los frutos de este legado, al igual que las generaciones futuras. Pueden verse éstas como obligaciones planetarias intergeneracionales y derechos planetarios.

Pero no es suficiente limitar una teoría de equidad intergeracional a estos tipos de relaciones. Necesariamente, la equidad intergeneracional abarca un conjunto paralelo de obligaciones planetarias y derechos planetarios que son intrageneracionales. Por si sola, la equidad intergeneracional no indica qué manera las cargas y los frutos deben ser llevados por la actual generación. Por esto, la equidad intergeneracional debe extenderse al contexto intrageneracional (WEISS, 1999, p. 54-55).

O ser humano é parte de um todo maior, Reimer (2010, p. 125), revela a importância da solidariedade:

Também vai se compreendendo que a vida nesta grande casa comum, a Terra, somente terá chances de um futuro duradouro e promissor dentro de uma perspectiva intergeracional. Há que se observar o direito das gerações futuras! Para isso torna-se necessário um urgente manejo *em sabedoria* destas questões vitais na atualidade. Mas também há que se observar o direito das gerações presentes.

Os vínculos entre gerações são inquestionáveis, pois os erros e acertos do presente podem influenciar o futuro, a geração atual tem um dever com a futura.

2. PRINCÍPIO DO LIMITE

O Princípio do Limite revela-se pelo poder do Estado de controlar a atividade dos particulares, materializado por meio do Poder de Polícia Ambiental, com fundamento no artigo 78 do Código Tributário Nacional.

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Holthe (2009, p. 782) leciona que por esse princípio

[...] compete ao Estado, como guardião do interesse público, controlar a atividade dos particulares, mediante concessão de licenças, definição de padrões de qualidade ambiental (ex.: estipulação de níveis toleráveis de emissão de poluentes), fiscalização, imposição de sanções etc., limitando os interesses particulares em prol da preservação do meio ambiente. Esse controle será exercido pelo Estado através do poder de polícia ambiental.

O Estado tem o dever de limitar as ações dos particulares em face do meio ambiente, o princípio do limite revela a necessidade do controle dos interesses particulares com fito de preservar os recursos naturais.

3. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável assevera a necessidade de crescimento econômico equilibrado. O desenvolvimento é inevitável por isso a preocupação com o crescimento sustentável é relevante.

A terminologia empregada para esse princípio surgiu na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada, no ano de 1972, em Estocolmo, “Princípio 8: O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições adequadas para melhorar a qualidade de vida”.

Foi repetida nas demais conferências sobre o meio ambiente, em especial na Rio-92. “Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio

ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada”.

Fiorillo (1999, p.31) assegura que:

[...] desenvolver e conservar: este é o resumo do princípio do desenvolvimento sustentável, que tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente, para que as futuras gerações tenham a oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos a nossa disposição.

Há necessidade da coexistência do direito e dever. O desenvolvimento e fruição dos recursos naturais do planeta não são apenas direitos, exigem deveres de cada indivíduo e de toda a sociedade.

Sobre o princípio do desenvolvimento sustentável, Silva (2004, p. 65) manifesta que:

Seu fundamento pauta-se numa política pública menos radical, aplicada sem impedir o desenvolvimento econômico, sob uma gestão lógica dos recursos naturais, a serem utilizados de forma racional. Evitando-se assim o perigo de seu esgotamento, e assegura às futuras gerações a possibilidade de participar dos benefícios de tal uso.

O meio ambiente patrimônio não só da geração atual, mas, também, das gerações futuras, precisa ser considerado nas suas dimensões de espaço e tempo, em sucessivos ‘aqui e agora’. É preciso crescer, sim, mas de maneira planejada e sustentável, visando assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico social com a proteção da qualidade ambiental em todo instante e em toda parte. Isso é condição para que todo progresso se concretize em função de todos os homens e não à custa do mundo natural e da própria humanidade, que, com ele, está ameaçada pelos interesses de uma minoria ávida de lucros e benefícios (MILARÉ, 2007).

Holte (2009, p. 781) descreve o princípio do desenvolvimento sustentável assim:

Princípio do desenvolvimento sustentável: albergado na CF/88, quando consagra a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (artigo 170, VI), o princípio do desenvolvimento sustentável exige que o crescimento econômico se dê com responsabilidade ambiental e sem comprometer a capacidade de crescimento e o meio ambiente das gerações futuras. Assim, a exploração dos recursos naturais e os rumos do desenvolvimento econômico e tecnológico devem atentar não só para as prioridades atuais como também para as necessidades futuras.

A Constituição Federal de 1988 trata do desenvolvimento sustentável em vários dispositivos, entretanto, ressalta-se o artigo 225: “todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...] para as presentes e futuras gerações”. O artigo 170 elenca o crescimento econômico pautado na defesa do meio ambiente:

Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Nessa linha de pensamento Marques (2012, p. 26) revela ser preciso

[...] fazer uma pausa e lembrar que o objetivo desse princípio é assegurar a humanidade uma qualidade de vida e a existência de condições futuras e não impedir que o crescimento e desenvolvimento econômico e social aconteçam, ao contrário viabiliza regras e deveres para que estes aconteçam sem comprometer o meio ambiente. E o mesmo acontece em relação à cultura e a criatividade.

Pode-se delimitar, então, o princípio do desenvolvimento sustentável “na condição de desenvolvimento que possa atender as necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações e agindo em conformidade com os ditames da lei”.

4. PRINCÍPIO DO AMBIENTE EQUILIBRADO

O Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado configura uma extensão do direito à vida e proteção contra qualquer privação arbitrária da mesma; determina aos Estados o dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos; têm, pois, a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida.

Desse modo, o novo direito fundamental, reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano de 1972 menciona:

Princípio 01: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presente e futura. A este respeito às políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira continuam condenadas e devem ser eliminadas.

Esse foi reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, “Princípio 01: Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

A Constituição Federal de 1988⁵ elenca de forma expressa o Princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2003).

De acordo com Trindade (*apud* MILARÉ, 2007, p. 762) o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio é uma extensão do direito à vida:

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sobre o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.

Este princípio impõe aos Estados o dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos. Neste sentido, a proteção do meio ambiente equilibrado consubstancia-se na extensão da proteção da própria vida.

Holte (2009, p. 781) mostra que o princípio do meio ambiente equilibrado exige a ponderação entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente:

O princípio do equilíbrio exige a ponderação do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, de modo que se coloque na balança os prejuízos e o impacto ambiental de um empreendimento, de um lado, e os benefícios econômicos, do outro, para se chegar à solução mais justa, entendida como aquela que traga desenvolvimento econômico sem comprometer o meio ambiente para as gerações futuras.

Percebe-se que este princípio guarda íntima relação com o princípio do desenvolvimento sustentável.

5. DA NATUREZA PÚBLICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Este Princípio impossibilita a apropriação individual de parcelas do meio ambiente para o consumo privado, uma vez que é de uso comum do povo. Qualquer realização individual desse direito fica, diretamente, ligada à realização social.

No caso de ocorrer um conflito entre iniciativa privada e comunidade ou até envolvendo o Estado, tal princípio consagra que o meio ambiente deve ser preservado para que possibilite sua utilização em comum; isto é, para a população em geral, sempre que ocorrerem dúvidas, a decisão a ser tomada será de zelar pelo interesse público, devendo sempre estar acima do interesse privado. Pode-se dizer que, na dúvida, o poder público deverá se manifestar em prol do meio ambiente.

Milaré (2007, p. 764) afirma que:

⁵ Artigo 225, *caput*.

O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não resulta em nenhuma prerrogativa privada, mas apenas na fruição em comum e solidária do meio ambiente com todos os seus bens. De fato não é possível, em nome deste direito, apropriar-se individualmente de parcelas do meio ambiente para o consumo privado. O caráter jurídico do meio ambiente ecologicamente equilibrado é de um bem de uso comum do povo. Assim, a realização individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social.

A proteção ao meio ambiente não pode ser considerada uma ostentação ou mero sonho, pois a conscientização desse interesse geral e coletivo acarretará um novo controle da legalidade, auxiliando o Estado em assegurar o controle harmonioso entre homem e seu ambiente.

Machado (2007, p.103) diz que:

Os estados têm o papel de guardiães da vida, da liberdade, da saúde e do meio ambiente. Garantir a liberdade responsável: liberdade para empreender; para descobrir e aperfeiçoar tecnologias; para produzir e comercializar, sem arbitrariedades ou omissões dos Estados; liberdade que mantém a saúde dos seres humanos e a sanidade do meio ambiente. Desse modo, o livre-arbítrio que engrandece a humanidade e o meio ambiente exige um Estado de Direito, em que existam normas, estruturas, laboratórios, pesquisas e funcionários, independentes e capazes, pois as gerações presentes querem ver os Estados também como protetores do meio ambiente para as gerações que não podem falar ou protestar.

O princípio em comento resulta de intervenções do Poder Público, necessárias à manutenção, preservação e restauração dos recursos ambientais, tendo em vista sua utilização racional e disponibilidade permanente. Portanto, espera-se que o Estado assegure o equilíbrio harmonioso entre o homem e seu ambiente.

A defesa do meio ambiente é encargo do Poder Público, essa responsabilidade está inserida no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, impondo ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

O artigo 2º, inciso I, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), assevera o dever do ente governamental em manter o meio ambiente preservado.

Art 2º: A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:
I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

A Constituição da República Federativa do Brasil, no parágrafo primeiro, artigo 225, nos incisos I, II e III, declara:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A responsabilidade de gerir os bens públicos é do Estado. “O Estado deve atuar como um gerente que administra os bens, que não são seus, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão, prestar contas sobre a utilização dos bens de uso comum do povo e atuar de forma eficiente” (MACHADO, 2003, p. 90).

Pode-se afirmar que o dever do Estado de proteger o meio ambiente é inquestionável, porém, a coletividade também possui a obrigação de resguardar os recursos naturais, haja vista que os mesmos são patrimônio de todos.

6. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

O princípio da participação é tratado por alguns doutrinadores como princípio da cooperação. Derani (1997, p. 157) salienta que:

O princípio da cooperação informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios. Ele está na base dos instrumentos normativos criados com o objetivo de aumento da informação e da ampliação de participação nos processos decisórios da política ambiental.

Para a resolução dos problemas do ambiente, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental.

De acordo com Milaré (2007, p. 776), o princípio da participação comunitária, expressa a ideia de que

[...] para a resolução dos problemas do ambiente, deve ser dado um realce especial à colaboração entre o Estado e a sociedade, por meio da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental. Isso vale para os três níveis da Administração Pública.

Ressalta-se que o princípio em comento é amplamente difundido no Direito Brasileiro. Ele não é exclusivo do Direito Ambiental, está inserido em outros ramos do ordenamento jurídico.

Concorda-se que na busca da resolução dos problemas do ambiente, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental.

É materializado por meio de audiências públicas⁶ com participação obrigatória da população. A Resolução 009/87 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) exige a realização de audiências públicas quando a atividade causar significativa degradação ambiental e houver interesse da população.

O preâmbulo da Conferência Mundial de Meio Ambiente - Declaração de Estocolmo – verberou que para alcançar as metas traçadas seria necessário:

Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.

Cita-se, ainda, o fato de uma ONG ou mesmo Associação poderem interpor ação civil pública em desfavor do Estado ou de particulares que estejam promovendo a degradação do meio ambiente.

O princípio da participação comunitária, que não é exclusivo do Direito Ambiental, expressa a idéia de que, para a resolução dos problemas do ambiente, deve ser dado um realce especial à colaboração entre o Estado e a sociedade, por meio da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental. Isso vale para os três níveis da Administração Pública (MILARÉ, 2007, p. 776).

Entende-se que uma forma eficaz e democrática de tratar temas relacionados ao meio ambiente é garantir a livre participação dos cidadãos empenhados na causa ambiental. É claro que esse direito deve ser garantido, respeitando os ditames legais.

O princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 menciona:

⁶ A audiência pública - que visa a expor aos interessados o conteúdo do projeto em análise e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito – é o mecanismo que dá vida a dois princípios fundamentais de Direito Ambiental: o da publicidade e o da participação pública.

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, inclusive informações sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

O direito de participação nos processos decisórios ambientais, pelas suas afeições coletivistas, é par de um dever correlato. A própria Constituição brasileira vigente imputa à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (Art. 225). Uma leitura positivista desse dispositivo enxerga nele apenas um dever jurídico em sentido fraco, mais próximo do ônus, pois o seu descumprimento não importa, tecnicamente, sanção, mas perda da oportunidade de participar (SAMPAIO, 2003, p. 80).

A participação popular representada pelas instituições está elencada no artigo 5º, caput, da Lei n. 7.347/85: “A ação principal e cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão, também, ser propostas por autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista ou por associações [...]”. Assim, visando à conservação do meio ambiente, está inserido num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade.

A possibilidade de as pessoas e de as associações agirem perante o Poder Judiciário é um dos pilares do Direito Ambiental. Para que isso se tornasse realidade foi necessária a aceitação do conceito de que a defesa do meio ambiente envolve interesses difusos ou coletivos (MACHADO, 2007, p. 96).

Sem dúvida, a participação nos procedimentos de decisões administrativas e nas ações judiciais ambientais deve ser facilitada e encorajada, pelo simples fato de haver necessidade de comunicação mútua, buscando-se a preservação ambiental (direito inalienável e intransferível de todo cidadão).

Assim, visando a conservação do meio ambiente, o princípio da participação popular está inserido num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade, leia-se direito de todos.

7. DO POLUIDOR-PAGADOR E USUÁRIO PAGADOR

O uso dos recursos naturais pode ser gratuito ou oneroso. Dependendo da abundância de certo recurso, a capacidade produtiva da atividade e a necessidade de evitar catástrofes, podem ser considerados fatores suficientes para a cobrança no uso dos recursos naturais.

De acordo com Sampaio (2003, p. 23), o princípio do poluidor pagador pode assim ser compreendido:

O princípio do poluidor-pagador pode ser compreendido como um mecanismo de alocação da responsabilidade pelos custos ambientais associados à atividade econômica. Em essência, portando, este princípio fornece o fundamento dos instrumentos de política ambiental de que os Estados lançam mão para promover a internalização dos custos ambientais vinculados à produção e comercialização de bens e serviços.

Esse determina ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico abrangente dos efeitos da poluição sobre toda natureza.

Holte (2009, p. 781) conceitua o princípio do poluidor pagador da seguinte forma:

Pelo princípio do poluidor-pagador (também chamado de poluidor-usuário-pagador ou até de consumidor pagador) impõe-se ao responsável pela poluição a obrigação de recuperar e/ou indenizar o dano causado ao meio ambiente. Com isso, imputa-se ao poluidor todos os ônus do seu empreendimento, compensando o lucro privado que ele terá com a exploração de uma atividade causadora de dano a toda coletividade.

Júnior (2002, p. 11) elucida que “o poluidor pagador é todo aquele, seja pessoa física ou jurídica, que polui e deve pagar por isso”.

Assim, impõe-se ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a atividade possa ocasionar. O ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos será de responsabilidade dele.

O poluidor-pagador e usuário-pagador também podem ser exemplificados como a empresa que utiliza um bem, por exemplo: a água, para produzir determinado produto, como as empresas de refrigerante, cervejarias e vinícolas, que, após toda a industrialização da água (usuário), devolve ao rio os dejetos da industrialização (poluidor). (JÚNIOR, 2002, p. 12).

Uma determinada empresa com atividade poluidora deve ser penalizada, tendo em vista que certos empresários visam o lucro exorbitante à custa dos bens naturais, exaurindo-os sem o menor pudor, preocupando apenas com lucro. Nesse mister, o poluidor tem que pagar pelo dano ocasionado, para que possa compreender que preservar o meio ambiente é essencial à vida.

No Brasil, o princípio do poluidor-pagador foi definitivamente adotado pela Constituição Federal de 1988, notadamente nos parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 225.

Silva (2004, p.78) entende que o poluidor-pagador possui “um conteúdo amplo e multifuncional, ao mesmo tempo em que é diretivo da política de prevenção é também relacionado à reparação – específica ou em dinheiro, à compensação e, ainda, à repressão”.

O princípio do ‘poluidor-pagador’ deve demonstrar que poluir não compensa, ou seja, poluir não é lucrativo. Desse modo, o poluidor deve ser punido, obrigando-o a reparar o dano, estabelecendo pena em caráter preventivo ou repressivo.

Já o princípio do ‘usuário-pagador’ pode parecer uma redundância do princípio do poluidor-pagador; pode parecer, no entanto são diferentes e complementares.

A Constituição Federal de 1988, nos parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 225, verbera a necessidade de preservar e controlar o uso dos recursos naturais.

A Lei n. 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, no artigo 4º, VII, também prevê ao usuário a imposição de contribuição por meio da utilização dos recursos ambientais com fins econômicos.

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...]

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Esse princípio tem por finalidade o pagamento por serviços ecológicos como incentivo à conservação do meio ambiente, visando evitar que a gratuidade dos recursos naturais possa induzir o sistema de mercado à exploração exacerbada dos recursos naturais. Milaré (2007, p. 774) salienta que:

É importantíssimo criar uma mentalidade objetiva a respeito deste princípio do usuário-pagador, porquanto o uso dos elementos naturais e o usufruto do patrimônio ambiental (nacional, estadual ou municipal) podem afetar o interesse social maior, que é o grande referencial do bem trazido para o uso dos interessados. Seria supérfluo dizer que, em caso de uso de bens ambientais para fins econômicos geradores de lucro para empreendedores privados, o pagamento não é apenas justo, é necessário e impositivo.

Analisa-se que o uso dos recursos naturais pode ser gratuito ou pode ser pago. O fato de o recurso natural ser raro, a utilização em caráter poluidor e a necessidade de evitar catástrofes, entre outros motivos, podem ocasionar a cobrança do uso dos recursos naturais.

Para Machado (2007, p. 61), “o princípio do usuário-pagador contém também o princípio do poluidor-pagador, isto é, aquele que obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada”.

Referido dispositivo principiológico abrange duas situações: “a) busca evitar a ocorrência de danos ambientais (caráter preventivo) e b) ocorrido dano visa sua reparação (caráter repressivo)” (FIORILLO, 2010, p. 88).

Portanto, os princípios do ‘poluidor-pagador’ e ‘usuário-pagador’⁷ estão intimamente relacionados, e muitos pesquisadores fazem alusão a esses de maneira conjunta; outros, separadamente, percebendo-se, assim, que são interdependentes e que se complementam. Ambos não têm finalidade de tolerar a poluição, conforme preço determinado ou limitando-se apenas a compensar os danos causados, já que o objetivo primordial é evitar o dano ao meio ambiente.

8. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO OU PRECAUÇÃO

O Princípio de Prevenção ou Precaução é considerado, por muitos estudiosos, como um dos princípios mais importantes do Direito Ambiental. Alguns doutrinadores tratam esses princípios com distinção, outros utilizam ambas as expressões; pode-se dizer que a prevenção trabalha com risco certo, ao passo que a precaução vai além, e se preocupa com o risco incerto. Para Milaré (2007, p. 766), ambos são basilares em Direito Ambiental

[...] concernindo à propriedade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de agressões ao ambiente de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade. Vejamos.

a) Princípio da prevenção

Aplica-se esse princípio, como se disse, quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa [...]

b) Princípio da precaução

A inovação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.

O princípio da precaução prioriza a atenção que deve ser dada a medidas que evitem qualquer início de agressão ao ambiente para, assim, evitar ou eliminar qualquer agente causador do dano ecológico. Onde há risco de dano irreversível ou sério ao meio ambiente, deve ser tomada uma ação de precaução para prevenir prejuízos.

Fiorillo (2001, p. 36) leva em conta que:

A prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma consciência ecológica, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental. De fato é a consciência ecológica que propiciará o sucesso no combate preventivo do dano ambiental.

⁷ Mesmo existindo dispositivo legal que autorize a cobrança do recurso natural, conforme artigo 4º da PNMA “ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”, apenas em alguns estados/municípios o mesmo é aplicado.

Sampaio (2003, p. 70) assevera quanto ao princípio da prevenção que “é a forma de antecipar-se aos processos de degradação ambiental, mediante adoção de políticas de gerenciamento e de proteção dos recursos naturais”.

A implementação do princípio da precaução, segundo Machado (2007, p. 65),

[...] não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata de precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

A Declaração do Rio de Janeiro, 1992, adotou o princípio da precaução, com a seguinte redação:

Princípio 15: Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Canotilho (1998, p. 43) leciona que um grande número de autores não distingue o princípio da prevenção do princípio da precaução

[...] referindo-se aos dois com o mesmo significado por outras colocando o princípio da precaução como uma forma de expressão do princípio da prevenção, que o englobaria. Todavia, boa parte da doutrina vem entendendo que aplicação do princípio da prevenção implica na adoção de medidas antes da ocorrência do dano concreto, cuja origem e a possibilidade é conhecida e previsível, a fim de evitar o acontecimento de novos danos ou minorar seus efeitos.

Machado (2003, p. 73) diz que prevenir significa agir antecipadamente, “Contudo, para que haja ação é preciso que se forme o conhecimento do que prevenir”. Ele divide em cinco itens o princípio da prevenção:

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto a conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamento ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 5º) Estudo de Impacto Ambiental.

Holte (2009, p. 780) conceitua o princípio da prevenção e precaução de forma apartada:

Princípio da Prevenção: considerando que o dano ambiental é altamente lesivo e que nem sempre ele consegue ser integralmente reparado, **o princípio da prevenção procura evitar o risco de uma atividade sabidamente perigosa** e, assim, evitar efeitos nocivos ao meio ambiente. Esse princípio autoriza a imediata cessação de

atividades que se revelem potencialmente poluidoras do meio ambiente, reduzindo ou mesmo impedindo que o dano ambiental efetivamente ocorra.

Princípio da precaução: por este princípio, **procura-se evitar o risco de uma atividade não sabidamente danosa ao meio ambiente, mas que apresenta indícios de perigo em potencial.** A precaução, como próprio nome revela, exige medidas de proteção ambiental (ex: políticas públicas preventivas), ainda que haja incerteza quanto ao dano, mas desde que evidenciado o estado de perigo abstrato e em potencial ao meio ambiente.

A precaução se manifesta como princípio na seara da Legislação Penal Especial, e, obviamente do Direito Ambiental, por meio da Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98) no seu artigo 54:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

[...]

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível. (grifo nosso).

O dispositivo legal impõe pena a quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Destarte, ambos os princípios buscam evitar que o dano ambiental ocorra na realidade social. Apesar de alguns doutrinadores versarem que os termos – Princípio da Precaução e Princípio da Prevenção – sejam sinônimos, a grande maioria da doutrina apresenta diferenças conceituais entre ambos. O Princípio da Prevenção busca evitar aqueles danos que já são conhecidos pela comunidade científica. Já o Princípio da Precaução visa combater danos de atividades ou novas tecnologias em que não se sabe ao certo os efeitos que essas atividades ou tecnologias podem causar a realidade social.

CONCLUSÃO

Os princípios fundamentais do Direito Ambiental são postulados que conduzem a legislação ambientalista. Esses podem ser considerados como o alicerce do Direito, pois esboçam as noções básicas tidas como fundamentais do ordenamento jurídico, tendo em vista que delimitam quais os preceitos mínimos a serem adotados.

Deste modo, aprofundar os estudos acerca dos princípios ambientais é fundamental para a evolução da legislação protetora do meio ambiente.

Cumprido ressaltar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito universal – é necessário tratar deste tema de forma séria e realista, pois sem um meio ambiente saudável o futuro da humanidade estará fadado ao infortúnio da destruição.

Portanto, a influência principiológica pode contribuir para proteção do meio ambiente, pois os princípios são fonte do Direito Ambiental, servem para nortear, orientar a legislação no sentido da máxima proteção ambiental. Sendo assim, ao tratar desse assunto, necessita-se considerar o planeta e tudo que está nele inserido, pois o homem é natureza, parte do sistema ecológico. Se a toda ação corresponde uma reação, a humanidade poderá encontrar respostas mais satisfatórias para a solução dos problemas atuais se redirecionar o olhar para o passado, pensar no presente (atualmente prejudicado) e agir preventivamente para não sofrer no futuro.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. *Direito ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998*. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1991. In: MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1111 pp. 2007.

_____. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limond, 1997.

ESPINDOLA, Rui Samuel. *Conceitos de princípios constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FIORILLO, C. A. P. *Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

_____. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HOLTE, LEO VAN. *Direito Constitucional*. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2009.

JUNIOR, L. C. A. *Direito Ambiental e Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

MARQUES, Hygor Ribeiro. *Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídica nos Crimes Ambientais*. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito Evangélica de Goianésia, Goianésia, 2012.

MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

_____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MATEO, Ramón Martín. *Tratado de derecho ambiental*. Madri: Trivium. 1997.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,. 2011.

_____. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,. 2007.

REIMER, Haroldo. *Bíblia e Ecologia*. São Paulo: Editora Reflexão, 2010.

SAMPAIO, J. A. L. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, B. C. (org.) *Direito Ambiental: enfoques variados*. São Paulo: Lemos e Cruz, 2004.

WEISS, Edith Brow. *Um mundo para las futuras generaciones: derecho internacional, patrimonio común y equidad intergeracional*. Madrid: Mindi-Prensa, 1999.

recebido em: 02 março 2017
aprovado em: 10 julho 2017