

# Fundação Universidade Federal do Rio Grande

Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental

Rev. eletrônica Mestr. Educ. Ambient.

ISSN 1517-1256

Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental

*Volume 14, janeiro a junho de 2005.*

## O Princípio Da Precaução No Direito Ambiental

Silvana Colombo<sup>1</sup>

**Resumo:** No Brasil, a questão ambiental passou a ter relevância jurídica, pois o direito de viver num ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido à categoria de Direito Humano Fundamental pela Constituição Federal de 1988. Como os outros ramos da ciência jurídica, o direito ambiental é orientado por dois princípios fundamentais: o princípio da precaução e do poluidor-pagador, vinculados aos princípios da cooperação, informação ambiental e participação popular. As políticas ambientais devem observar esses princípios, a fim de preservar o meio ambiente. Este é dever atribuído ao Estado e também à coletividade, conforme a Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** questão ambiental, Constituição Federal de 1988, precaução, poluidor-pagador, políticas ambientais.

**Abstract:** In Brazil, the environmental quest has started having legal importance, because the right of living in a balanced environment was constituted a Fundamental Human Right by the 1988 Federal Constitution. In Brazil, the environmental quest has started having legal importance, because the right of living in a balanced environment was constituted a Fundamental Human Right by the 1988 Federal Constitution.

**Key words:** environmental quest, 1988 Federal Constitution, precaution, polluter-payer, environmental policy.

### 1 Definição

O direito ambiental, sob o prisma de uma ciência dotada de autonomia científica, em que pese seu caráter interdisciplinar, observa na aplicação de suas normas, a princípios específicos de proteção ao meio ambiente. Neste sentido, os princípios que

---

<sup>1</sup>Advogada, Docente da graduação em Direito e Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul – UCS, jul/2004.

informam o direito ambiental orientam a interpretação e aplicação da legislação e também da política ambiental.

Salienta-se, no que concerne a importância dos princípios, a lição de Canotilho, ao destacar que a utilidade dos mesmos reside: 1) em serem um padrão que permite aferir a validade das leis, tornando-as inconstitucionais ou ilegais as disposições legais ou regulamentares ou atos que o contrariem; 2) no seu potencial como auxiliares da interpretação de outras normas jurídicas; 3) na sua capacidade de integração de lacunas<sup>2</sup>

Assim, os princípios do direito ambiental adotados pela Constituição Federal, sofreram fortes influência da doutrina alemã. Correia destaca que:

”Seguindo de perto a doutrina alemã, poderemos dizer que o direito do ambiente é caracterizado por três princípios fundamentais: o princípio da prevenção (vorsorge prinzip), o princípio do poluidor-pagador ou princípio da responsabilização (verursacher prinzip) e o princípio da cooperação ou da participação (koopegrotions prinzip). Estes três princípios estão condensados, ao lado de outros, no código 3º da Lei de Bases do Ambiente e estão presentes em várias disposições<sup>3</sup>”

A título de conhecimento, o referido princípio fora mencionado pela primeira vez na Declaração de Wingspread (1970): “Quando uma atividade representa ameaças de danos ao meio ambiente ou à saúde humana, medidas de precaução devem ser tomadas, mesmo se algumas relações de causa e efeito não forem plenamente estabelecidas cientificamente”,<sup>4</sup>

Desta forma, é pacífico entre os doutrinadores que o princípio da precaução se constitui no principal orientador das políticas ambientais, além de ser o princípio estruturante do direito ambiental. No direito positivo brasileiro, o princípio da Precaução tem seu fundamento na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), mais especificadamente no seu artigo 4, I e IV, que expressa a necessidade de haver um equilíbrio

---

<sup>2</sup> CANOTILHO, **Actos jurídicos públicos e responsabilidade por danos ambientais**. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra, v.9, 1993p.47

<sup>3</sup> CORREIA

<sup>4</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de direito ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p58

entre o desenvolvimento econômico e a utilização dos recursos naturais, e também introduz a avaliação do impacto ambiental como requisito para

A Constituição Federal incorporou o Princípio da Precaução no artigo 225<sup>§1,V</sup> ao asseverar que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio do impacto ambiental.

A consagração do princípio da Precaução no ordenamento jurídico brasileiro representa um novo posicionamento do Estado e da coletividade em relação as questões ambientais. Ou seja, a precaução exige que sejam adotadas medidas ambientais que , num primeiro momento, obstem o início de uma atividade potencialmente e/ ou lesiva ao meio ambiente, atuando também quando o dano ambiental já está concretizado, para que os efeitos danosos sejam minimizados ou cessados.

Nesta linha de pensamento , Machado aponta que:

“A precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar o futuro. A precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar das ações ou omissões humanas, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo. Evita-se o dano ambiental através da prevenção no tempo certo”<sup>5</sup>. (2001, p. 57).

Verifica-se que a precaução está presente não apenas na política ambiental, exigindo que as bases naturais sejam utilizadas de forma parcíniosa, mas também requer uma melhor alocação dos recursos naturais, a partir da adoção de instrumentos eficazes no controle do uso destes recursos, em razão da escassez de alguns bens naturais presentes na natureza.

A política ambiental preventiva não se limita à eliminação dos efeitos lesivos ao meio ambiente, antes de tudo, ela deve se antecipar e prevenir a ocorrência de uma atividade potencialmente danosa, isto é, previne já uma suspeição de perigo. A precaução

---

<sup>5</sup> MACHADO, Paulo Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.57

implica numa ação antecipatória , sugerindo cautela para que uma ação não resulte em efeitos negativos para a proteção ambiental.

Convém, para a melhor compreensão do conceito de precaução citar Derani:

“Precaução é cuidado. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade [...].<sup>6</sup> (1997, p. 167).

Acrescenta-se, que a resistência por parte dos Estados na aplicação do Princípio da Precaução reside no fato de que os mesmos consideram as normas relativas ao meio ambiente um fator que impulsiona a estagnação econômica , como se não fosse possível conciliar o desenvolvimento sustentável com o crescimento econômico.

Alex Milne posiciona-se desfavoravelmente à aplicação do princípio da precaução, classificando-o como uma aboradagem totalmente errada: “é pior, alega ele, do que o princípio legal da Alice no País das Maravilhas, onde o padrão foi setenciado primeiro, e o veredito veio depois; aqui é o veredito primeiro, o julgamento depois e não há nenhuma necessidade de prova”<sup>7</sup>

Feita estas colocações preliminares sobre a definição e os posicionamentos pró e contra a aplicação do Princípio da Precaução, pontua-se que apesar dos termos *prevenção e precaução* apresentarem significados semelhantes, é preciso fazer uma distinção entre ambos para que se possa compreender de forma correta a expressão precaução.

Assim, conforme Machado :

“No princípio da prevenção previne-se porque se sabe quais as conseqüências de se iniciar determinado ato, prosseguir com ele ou suprimi-lo. O nexos causal é cientificamente comprovado, é certo, decorre muitas vezes até da lógica.

---

<sup>6</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.p.167

<sup>7</sup>

No princípio da precaução previne-se porque não se pode saber quais as conseqüências que determinado ato, ou empreendimento, ou aplicação científica causarão ao meio ambiente no espaço e/ou no tempo, quais os reflexos ou conseqüências. Há incerteza científica não dirimida.”<sup>8</sup>

O termo prevenção nos remete a frase do senso comum “mais vale prevenir do que remediar”, ou seja, o dano ao meio ambiente deve ser evitado antes de sua concretização, e até porque se conhece as conseqüências do início de uma determinada atividade. Já a precaução é prioritariamente aplicada quando há o risco de degradação do meio ambiente, mesmo que onexo causal não tenha sido ainda estabelecido, porque (via de regra) os danos ambientais são de difícil reparação.

“Comparando-se o princípio da precaução com o da atuação preventiva, observa-se que o segundo exige que os perigos comprovados sejam eliminados. Já o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de umnexo causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta”<sup>9</sup>

No panorama do direito estrangeiro, a União Européia faz a seguinte distinção da expressão prevenção/precaução:

“Prevenir significaria “evitar ou reduzir tanto o volume de resíduos quanto do risco” (“avoid or reduce both volume of waste and associated hazard”), enquanto que precaucionar seria uma obrigação de intervenção quando há suspeitas para o meio ambiente (“obligation to intervene once there is suspicion to the environment”), devendo neste último caso ocorrer intervenção estatal em relação ao risco.”<sup>10</sup>

Desta forma, a partir da consagração do princípio da precaução no ordenamento jurídico brasileiro e na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (1992), ecoou a discussão em relação a obrigatoriedade da comprovação científica do dano ambiental. Quando uma

<sup>8</sup> MACHADO, Paulo Leme. Disponível em <<http://www.ecoambiental.com.br/principal/principios.htm>>. Acessado em 12 de agosto de 2003.

<sup>9</sup> CANOTILHO, CANOTILHO. **Actos jurídicos públicos e responsabilidade por danos ambientais**. Boletim da faculdade de Direito. Coimbra, v.9, 1993. p.69

<sup>10</sup> SCHIMIDT, Larissa. **Os Princípios Ambientais e sua Aplicabilidade pelo Direito Brasileiro**. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br.htm>>. Acessado em 10 de abril de 2003.

atividade representa perigo de dano ao meio ambiente, independentemente da certeza científica, as medidas ambientais devem ser implementadas.

“Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”<sup>11</sup>

Com efeito, a certeza científica do dano, quando possível de ser demonstrada, acarreta a aplicação imediata das medidas ambientais. Mas se deixássemos de aplicá-las quando houvesse incerteza científica, estaríamos incorrendo num grave erro, que é o da inércia diante dos problemas ambientais, pois os efeitos do dano em potencial, provavelmente, seriam irreversíveis.

De fato, a aplicação de medidas ambientais diante da incerteza científica de um dano ao meio ambiente, prevenindo-se um risco incerto, representa um avanço significativo no que se refere à efetivação do princípio da precaução e a atuação preventiva. Desta forma, consubstancia-se a substituição do critério da certeza pelo critério da probabilidade, ou seja, a ausência da certeza científica absoluta no que se refere à ocorrência de um dano ambiental não pode ser vista como um empecilho para a aplicação das medidas ambientais

O jurista Jean-Marc Lavieille reafirma o entendimento de que se deve agir antes que a ciência nos diga, com certeza absoluta, se determinada atividade é nociva ou não ao meio ambiente ao expressar que: “O princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas também sobre o de que nós deveríamos duvidar”.<sup>12</sup>

Assim, o princípio da precaução abrange o risco ou perigo do dano ambiental, mesmo que houver incerteza científica, o que significa dizer que sua aplicação é anterior ao prejuízo ambiental que pode resultar das ações ou omissões humanas. Uma política ambiental adequada ao referido princípio deve prever o controle ou afastamento do risco ambiental e também do perigo ambiental se faz necessário para a proteção do meio ambiente.

---

<sup>11</sup> MACHADO, Paulo Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.55

<sup>12</sup> JEAN-MARC LAVIEILLE apud MACHADO, Paulo Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.58

Gert Winter diferencia perigo ambiental de risco ambiental, ao afirmar que “os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque permanece a probabilidade de um dano menor”<sup>13</sup>. E justamente por haver sempre o risco de que ocorra um dano, é que o princípio da precaução deve ser aplicado, uma vez que as agressões ao meio ambiente são de difícil reparação.

Outro fato a ser mencionado refere-se a inversão do ônus da prova. Na esfera ambiental, diferentemente do que se verifica nas outras áreas do direito, vigora a responsabilidade civil objetiva. Esta fora inserida pelo artigo 14 da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 9391/81) e recepcionada pelo artigo 225, § 3º da Constituição Federal, que expressa: “O poluidor é obrigado, independentemente da existência da culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por esta atividade.”

Dessa forma, o princípio da precaução traz consigo a idéia da inversão do ônus da prova em favor do meio ambiente. Como enfatiza Milaré, “[...] a incerteza científica milita em favor do meio ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão conseqüências indesejadas ao meio considerado.”<sup>14</sup>. Isto é, o provável autor do dano precisa demonstrar que sua atividade não ocasionará dano ao meio ambiente, para que seja dispensado da obrigação de implementar as medidas de prevenção/precaução.

Ressalta-se que o Ministério Público do Meio Ambiente do RS, através da Carta de Canela, reiterou a proposição de que o princípio da precaução acarreta a inversão do ônus da prova, que se ampara nas disposições constitucionais do Código de Defesa do Consumidor, exigindo verossimilhança das alegações iniciais ou comprovação de hipossuficiência do titular do direito tutelado<sup>15</sup>

A jurisprudência também se manifesta de forma favorável em relação à inversão do ônus da prova, solidificando a teoria objetiva da responsabilidade civil:

“Para o reconhecimento da responsabilidade civil da indústria poluente, é irrelevante a circunstância de estar ela funcionando com a autorização das autoridades municipais, ou fato de nunca ter sofrido

---

<sup>13</sup> GERT WINTER apud MACHADO. **Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.49

<sup>14</sup> MILARÉ, Edes. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário**. São Paulo: RT, 2000. p.61-62

<sup>15</sup> Cf CARTA de Canela. Elaborada no **2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente e do 1º Encontro Regional do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”**. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br.htm>>. Acessado em 8 de fevereiro de 2003

autuações dos órgãos públicos encarregados do controle do meio ambiente. Mesmo sem levar em conta a notória deficiência dos serviços públicos, neste particular, forçoso é concluir que demonstrada a relação causa e efeito entre a exagerada missão de poluentes e os danos experimentados pelo autor, emerge clara e inafastável a responsabilidade civil da ré.”<sup>16</sup>

Assim sendo, o princípio da precaução impõe ao sujeito que desenvolve uma atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente o ônus de provar que a atividade não oferece riscos à degradação do meio ambiente, o que implica dizer que a inversão do ônus da prova, na questão ambiental, abarca a certeza científica e o risco incerto do dano ambiental.

Sampaio enfatiza:

“A inversão do ônus da prova permite ao aplicador da lei superar obstáculos que surgem para a formação de sua convicção. Assim, ao se certificar da existência do fato imputado, potencialmente causador de dano ambiental, o magistrado não estará obrigado a condicionar o acolhimento do pedido de reparação à comprovação do dano e do meio de causalidade como usualmente ocorre. Poderá pressupor existência de um desses requisitos, desde que autorizado por lei a fazê-lo, nos limites que o bom senso indicar, e verificar se a prova produzida pela parte ré foi suficiente para elidi-la”<sup>17</sup>.

Nesse sentido, o princípio da precaução consagra o critério da probabilidade na tomada de decisões que envolvam a questão ambiental, em detrimento do critério da certeza. Ou seja, enquanto que ao demandado incumbe o dever de demonstrar, efetivamente, que a atividade desenvolvida não é lesiva ao meio ambiente, exigindo-se, portanto, certeza absoluta da inofensividade de sua prática, ao demandante cabe demonstrar que há probabilidade da ocorrência do dano .

Não há como refutar, portanto, que a legislação ambiental interna do Brasil, como também de outros países, tem sua política fundamentada no princípio da precaução. Mas outros princípios, como o da responsabilidade ambiental, também foram inseridos nos textos dos tratados e/ou convenções, o que nos leva a pontuar que esses têm influência direta no ordenamento jurídico interno do Brasil.

De um lado, se todos os países têm responsabilidade de proteger o meio ambiente e de reparar os efeitos nocivos dos danos ambientais, de outra banda é preciso considerar que os custos das medidas de prevenção devam ser analisadas em relação ao país

---

<sup>16</sup> SEGUIM, Élida. **Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio De Janeiro: Forense, 2000. p.159

<sup>17</sup> ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. **Responsabilidade Civil por Danos Ambientais**. Disponível em <<http://www.fdc.br/artigos.htm>>. Acessado em: 15 de outubro de 2003.

em que serão implementadas. Analisa-se a relação custo - eficácia das medidas ambientais adotadas em função do princípio da precaução e também da realidade econômica, social e tecnológica do local em que se verifica a probabilidade da ocorrência do dano ambiental.

A título de exemplo, a Convenção “Quadro sobre a Mudança do Clima” expressa que “as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar os benefícios mundiais ao menor custo possível”.<sup>18</sup>

A orientação é que os custos das medidas ambientais que devem ser implementadas como forma de prevenir a ocorrência do dano ambiental sejam compatíveis com a capacidade econômica de cada país, o que não afasta a responsabilidade e o compromisso que os Estados têm de adotar as políticas ambientais necessárias à preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, da espécie humana.

Nessa linha de pensamento, Ayala afirma que:

[...] é verdade que se utilize a incapacidade econômica para que se postergue ou mesmo não se lance mão de medidas orientadas à prevenção da ameaça de agressividade ao patrimônio ambiental. É no custo ambiental da medida que será sim, indispensável, a vinculação à capacidade econômica estatal que será obrigatoriamente discriminada e diferenciada em atenção a maior ou menor possibilidade de emprego da tecnologia adequada.<sup>19</sup>

Assim, apesar de os custos das ações preventivas e também das “tecnologias mais limpas” terem, muitas vezes, um custo elevado, não há como postergar a implementação das medidas ambientais diante da certeza ou probabilidade da concretização do dano ambiental, porque as lesões ao meio ambiente são( na sua grande maioria) irreparáveis e trazem conseqüências que interferem na qualidade de vida da população.

---

<sup>18</sup> MACHADO, Paulo Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.59

<sup>19</sup> AYALA, Patrick Araújo, in: LEITE, Rubens Moraes (Org.). **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Bortoux, 2000. p.73

A decisão de agir antecipadamente ao dano ambiental é premissa fundamental para garantir a eficácia da aplicação do princípio da precaução, que tem como um dos seus instrumentos a avaliação do impacto ambiental, determinando que ao ser identificado ameaça de danos sérios ou irreversíveis, prescindindo do critério da absoluta certeza científica, medidas ambientais devem ser tomadas a fim de proteger o meio ambiente.

### **Bibliografia**

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. **Responsabilidade Civil por Danos Ambientais**. Disponível em <<http://www.fdc.br/artigos.htm>>. Acessado em: 15 de outubro de 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de direito ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.58

AYALA, Patrick Araújo, in: LEITE, Rubens Moraes (Org.). **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Bortoux, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências**. Publicada no Diário Oficial da União em 02/09/1981.

CANOTILHO, **Actos jurídicos públicos e responsabilidade por danos ambientais**. Boletim da faculdade de Direito. Coimbra, v.9, 1993

CARTA de Canela. Elaborada no 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente e do 1º Encontro Regional do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br.htm>>. Acessado em 8 de fevereiro de 2002.

GERT WINTER apud MACHADO. **Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.49

JEAN-MARC LAVIEILLE apud MACHADO, Paulo Leme. **Direito Ambiental Brasileiro Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.58

MACHADO, Paulo Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001. p.

\_\_\_\_\_. Disponível em <<http://www.ecoambiental.com.br/principal/principios.htm>>. Acessado em 12 de agosto de 2001.

MILARÉ, Edes. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário**. São Paulo: RT, 2000.

SCHIMIDT, Larissa. **Os Princípios Ambientais e sua Aplicabilidade pelo Direito Brasileiro**. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br.htm>>. Acessado em 10 de abril de 2003.

SEGUIM, Élide. **Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio De Janeiro: Forense, 2000. p.159