

DIREITO AMBIENTAL: A LEGISLAÇÃO EM DEFESA DOS RECURSOS NATURAIS

Frank Larrúbia Shih

Procurador Federal (RJ)

Especialista em Direito do Estado e Administrativo

Professor da Faculdade Moraes Júnior (RJ)

Professor da Pós-Graduação da Universidade Gama Filho (RJ)

Professor da Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá (RJ)

Instrutor do Centro de Estudos Jurídicos da AGU (DF)

Membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública - IBAP (SP)

1. O Ponto de partida: a Constituição Federal; 2. O Direito Ambiental Penal; 3. O Direito das Águas; 4. Proteção da Fauna; 5. Os Resíduos Sólidos; 6. A Questão da Bioética e do Biodireito; 7. Meio Ambiente do Trabalho; 8. O Seguro Ambiental; 9. As Unidades de Conservação; Anexos I e II.

O Ponto de partida: a Constituição Federal

A atual Carta Magna houve por bem dedicar – especificamente – um capítulo ao meio ambiente. Um só artigo, seguido de vários incisos e seis parágrafos (CF, art.225). É considerado um avanço na história jurídica constitucional brasileira, pois é a primeira Constituição a tratar com precisão cirúrgica a questão do meio ambiente.

Merece atenção, contudo, que essa concentração do dispositivo constitucional é apenas aparente, pois outros dispositivos da mesma natureza encontram-se pulverizados no Texto Constitucional, e não são poucos: arts.20, II, 23, VI e VII, art. 24, VI, VII e VIII, 91, §1º, III, 129, III, 170, VI, 174, §3º, 186, 200, VIII, 216, V e 220, §3º, II. Não podem ser esquecidos os remédios constitucionais que são instrumentos de garantia para a defesa contra os atos lesivos ao meio ambiente, a exemplo da ação popular e da ação civil pública¹ e até mesmo os sistemas de controle de constitucionalidade difuso e concentrado no âmbito do Judiciário².

¹ ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. ESTAÇÃO ECOLÓGICA JURÉIA-ITATINS. INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ART. 82, III, DO CPC). INTERESSE PÚBLICO. CARACTERIZAÇÃO.1. A interpretação contemporânea do art. 82, III, do CPC, não pode desviar-se da vontade constitucional (art. 127) de outorgar ao Ministério Público a missão precípua de participar, obrigatoriamente, de todas as causas que envolvam aspectos vinculados à proteção do **meio ambiente**, por ressaltar a preponderância do interesse público.2 Recurso especial do Ministério Público provido para determinar a nulidade do acórdão de segundo grau e da sentença, considerando-se legítima a sua participação no feito a partir da contestação. 3. Recurso especial da Fazenda do Estado de São Paulo prejudicado quanto aos demais dispositivos legais invocados como contrariados (STJ - RESP 374579-SC).

² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=meio+e+ambiente&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h0<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=meio+e+ambiente&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h2MEIO AMBIENTE E

Mas a efetividade das normas constitucionais não resulta – e nem se esgota – tão somente da singela compreensão jurídica do que venham a ser normas plenas, contidas ou programáticas. Além da legislação infraconstitucional e da sua regulamentação, os instrumentos de gestão têm especial e relevante função para se passar da *palavra à ação*, como por exemplo, a criação efetiva das áreas de proteção ambiental (APA)³ e programas de educação ambiental⁴, com o propósito de conformar a população com o meio ambiente, tendo em vista a diretriz do desenvolvimento sustentável⁵.

Não é tarefa fácil. No plano constitucional, a competência legislativa e administrativa concorrentes para o trato das questões ambientais sugere constantes conflitos no âmbito do Poder Público, uma vez que cada nível da Administração – federal, estadual e municipal – pode estabelecer parâmetros e prioridades diferentes nas políticas de desenvolvimento e proteção ambiental, não escapando da observação que o Poder Público, como o grande gestor ambiental, é também um enorme e potencial ofensor do meio ambiente, na medida em que realiza empreendimentos de grande magnitude, como usinas hidrelétricas, rodovias, usinas de lixo e outras atividades de expressivo impacto ambiental.

A tensão permanente entre o desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente faz parte justamente de um binário inseparável, haja vista que a desconsideração protetiva e o esgotamento dos recursos naturais levariam ao colapso o próprio desenvolvimento, na via de um processo autofágico e apocalíptico. Daí a importância da Constituição Ambiental, como expressão amadurecida da vontade política e ideológica de uma nação em encerrar uma lei fundamental comprometida com a proteção ao meio ambiente e os seus recursos naturais.

Fixados os marcos iniciais de orientação que a Constituição sinalizou ao legislador, o presente estudo está vocacionado para alguns dos pontos mais sensíveis e importantes em que a legislação atua como relevante instrumento de proteção ambiental.

O Direito Ambiental Penal

As normas cíveis e administrativas prestam relevante função na efetividade da tutela ao meio ambiente. Todavia, essas normas gerais não se mostram suficientes à efetivação da proteção, especialmente pelo fato de que

CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ADI 2396 / MS - MATO GROSSO DO SUL, Relatora Min. ELLEN GRACIE, DJ DATA-01-08-2003).

³ É o caso da região de Itirapina-Botucatu e o Vale da Ribeira.

⁴ Art.225, §1º, VI, da CF: “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

⁵ Neste sentido também a prestigiada Professora ISABELLA FRANCO GUERRA, ao lecionar que “*cidadãos conscientes e participantes, uma melhor e mais justa distribuição de riquezas, investimentos em educação e pesquisa são fatores essenciais para que seja possível obter a adesão social às normas*” (In Advocacia Pública & Sociedade – 1º. Congresso Brasileiro de Advocacia Pública. Ano II, nº 2, 1998, p. 153).

o interesse juridicamente tutelado tem caráter macrossocial, ou seja, implica em ofensa aos direitos de massa – coletivos e difusos – transindividuais até mesmo no aspecto temporal, haja vista o comprometimento não só das gerações atuais, mas também das gerações futuras. Entra em cena, portanto, o Direito Penal, como instrumento de pressão para conter as mais graves violações através da criminalização ambiental.

A existência dessa acentuada danosidade social não escapou do trato constitucional, uma vez que a Lex Magna pontua a tríplice responsabilidade ao infrator ambiental: art.225, §3º (*"as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados"*). No regime legal, a Lei nº 9.605/98 concentra a mais significativa responsabilização de caráter penal no âmbito do ordenamento jurídico. Mas não basta. O Direito Ambiental Penal somente cumpre sua relevante função se presentes o seu caráter preventivo, educativo, repressivo e reparador, dadas as inúmeras situações de complexidade que caracterizam os crimes ambientais. Assim, na referida lei encontramos diretrizes fundamentais que atuam em várias frentes:

| | |
|---|---|
| <p>1- PREVENÇÃO UNIVERSAL</p> <p>O Traço distintivo do Direito Ambiental Penal é a sua função preventiva: Exemplo: art.79-A ⁶: <i>"Para o cumprimento no disposto desta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA (...) ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas (...)"</i></p> | <p>2 – REGIME EDUCATIVO</p> <p>É o caráter pedagógico com o fim de se evitar futuras agressões: Exemplo: art.72, §4º: <i>"a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente"</i></p> |
| <p>3 – REGIME REPRESSIVO</p> <p>Tem caráter sancionatório e objetiva punir o infrator por violações mais graves. Exemplo: art.35. <i>"Pescar mediante a utilização de: I – explosivos ou substâncias que em contato com a água, produzam efeito semelhante. Pena – reclusão, de (um) ano a 5 (cinco) anos."</i></p> | <p>4 – REPARAÇÃO DO DANO</p> <p>É a reversão ao <i>statu quo</i> para a recomposição do meio ambiente: Exemplo: art.17: <i>"a verificação da reparação (..) será feita mediante laudo de reparação do dano ambiental, e as condições a serem impostas pelo juiz deverão relacionar-se com a proteção ao meio ambiente."</i></p> |

Outro ponto merecedor de atenção é a responsabilização criminal da pessoa jurídica, dado o potencial ofensivo que têm as empresas na realização de suas atividades. Permite a lei, ainda, a desconsideração da personalidade jurídica quando necessário descortinar a responsabilidade de seus dirigentes. Vale dizer, *"as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e*

⁶ (Vide Medida Provisória nº 2.163-41, de 23.8.2001)

penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da entidade”, sendo que “a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato”, e como conseqüência de viabilização “poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente” (Cf. lei cit., arts. 3º, parágrafo único e 4º).

Por outro lado, a lei *sub examinen* prestigiou a aplicação de penas alternativas, na exata medida em que permite que penas restritivas de direitos sejam autônomas e substituam as privativas de liberdade, tanto nos delitos culposos como naqueles em que a pena privativa de liberdade seja inferior a quatro anos. Admite-se, ainda a transação penal e a suspensão do processo, sendo que, neste aspecto, a lei estabelece um mecanismo engenhoso ao condicionar esses benefícios à prévia composição do dano ambiental, inclusive com a admissão de prova técnica (laudo), de modo a garantir a máxima efetividade da reparação⁷.

3. O Direito das Águas

A água é o alimento da humanidade e fonte de sustentação da vida. Sem este recurso natural não há atividade. Não há desenvolvimento. Não há sequer vida. Portanto, sua natureza é vital e constitui-se em patrimônio de interesse comum de todos.

⁷ Cf. Lei nº 9.605/98: “Art. 27. Nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, de que trata o art. 74 da mesma lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

Art. 28. As disposições do art. 89 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, aplicam-se aos crimes de menor potencial ofensivo definidos nesta Lei, com as seguintes modificações:

I - a declaração de extinção de punibilidade, de que trata o § 5º do artigo referido no *caput*, dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade prevista no inciso I do § 1º do mesmo artigo;

II - na hipótese de o laudo de constatação comprovar não ter sido completa a reparação, o prazo de suspensão do processo será prorrogado, até o período máximo previsto no artigo referido no *caput*, acrescido de mais um ano, com suspensão do prazo da prescrição;

III - no período de prorrogação, não se aplicarão as condições dos incisos II, III e IV do § 1º do artigo mencionado no *caput*;

IV - findo o prazo de prorrogação, proceder-se-á à lavratura de novo laudo de constatação de reparação do dano ambiental, podendo, conforme seu resultado, ser novamente prorrogado o período de suspensão, até o máximo previsto no inciso II deste artigo, observado o disposto no inciso III;

V - esgotado o prazo máximo de prorrogação, a declaração de extinção de punibilidade dependerá de laudo de constatação que comprove ter o acusado tomado as providências necessárias à reparação integral do dano.

A proteção das águas tem especial atenção da Constituição Federal, ao estabelecer o seu regime dominial (propriedade das águas), como por exemplo, os lagos e rios e quaisquer correntes de água situados em terrenos de domínio da União (CF, art.20, III), o regime de utilização, como é o caso de exploração de serviços e instalações de energia elétrica (potenciais hidroenergéticos), assim como o regime de saúde pública, seja inspecionando e fiscalizando alimentos (inclusive bebidas e águas para consumo), vigilância sanitária (trato de epidemias) e de saneamento básico (CF, arts. 200, II, IV e VI). Como a utilização da água se faz presente em quase todas as atividades humanas, a sua tutela é igualmente expandida. Não é por outra razão que são muitos os Tratados Internacionais aprovados pelo Brasil na tutela das águas, entre os quais poderemos destacar: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios; Convenção Relativa à Organização Hidrográfica Internacional.

No regime legal, a tutela das águas é uma rosa dos ventos, pois segue várias direções conforme a especificidade do bem tutelado. Assim, temos a título de exemplos: Decreto-lei nº 3.438/41 (Terrenos de Marinha e Manguezais); Decreto-lei nº 7.841/45 (Código de Águas Minerais); Decreto-lei nº 221/67 (Proteção da flora e da fauna aquáticas); Lei nº 5.318/67 (Política Nacional de Saneamento); Lei nº 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro); Lei nº 9.433/97 (Plano Nacional de Recursos Hídricos); Lei nº 9.795/99 (Plano Nacional de Educação Ambiental); Lei nº 9.984/2000 (criação da Agência Nacional das Águas – ANA, autarquia federal responsável pela execução do PNRH).

Merece destaque a importância do Inquérito Civil e da Ação Civil pública como instrumentos do Ministério Público para a proteção ambiental das águas, assim como as atribuições dadas aos órgãos administrativos para executar e fiscalizar, com poder de sanção, as atividades dos particulares⁸.

É sensível perceber que todos os arcabouços legislativos e administrativos são – apesar de suas amplitudes – insuficientes para a proteção que ainda se almeja, haja vista que ainda são freqüentes e diárias as notícias de degradação ambiental justamente neste importantíssimo recurso natural. Como bem salientado no Seminário Meio Ambiente e a Tutela Jurídica das Águas⁹, é imperativo uma efetiva política de educação jurídico-ambiental, econômico-ambiental, urbanístico-ambiental, agrícola-ambiental, médico-ambiental e científico-tecnológica, em um raio de ação circular que preserve as águas e a sadia qualidade ambiental propícia à vida em geral e ao bem-estar das presentes e futuras gerações.

⁸ ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. DERRAMAMENTO DE ÓLEO DE EMBARCAÇÃO ESTRANGEIRA CONTRATADA PELA PETROBRÁS. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE **PROTEÇÃO** AO MEIO AMBIENTE PARA IMPOR SANÇÕES. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. LEGITIMIDADE DA EXAÇÃO. (RESP 467212 / RJ, DJ DATA:15/12/2003 P.:193).

⁹ Realizado pela Escola Superior do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública- IBAP, em agosto de 2002, na sede, em São Paulo.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DAS ÁGUAS (ONU)

- 1 - A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão, é plenamente responsável aos olhos de todos.
- 2 - A água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura.
- 3 - Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia.
- 4 - O equilíbrio e o futuro de nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra. Este equilíbrio depende em particular, da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam.
- 5 - A água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.
- 6 - A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo.
- 7 - A água não deve ser desperdiçada, nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis.
- 8 - A utilização da água implica em respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado.
- 9 - A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social.
- 10 - O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra.

4. Proteção da Fauna

Nas Escrituras Sagradas os animais tiveram precedência sobre a criação do homem, mas Deus privilegiou a potestade humana ao estabelecer que *"..façamos o homem à nossa imagem, segundo a nossa semelhança, e tenham eles em sujeição os peixes do mar e as criaturas voadoras dos céus, e os animais domésticos, e toda a terra, e todo animal movente que se move sobre a terra"* (Gênesis, 1: 26). Esse poder de sujeição, por certo, nunca foi para maltratar, torturar ou exterminar os animais, mas sim a responsabilidade humana – diante do poder sobre as criaturas do céu, do mar e da terra – de preservar e zelar por eles¹⁰.

¹⁰ Porque o mal está nos homens e não nos animais: *"Por conseguinte, Deus viu que a maldade do homem era abundante na terra e que toda inclinação dos seus pensamentos do seu coração era só má, todo o tempo. E Deus deplorou ter feito os homens na terra e sentiu-se magoado no coração"* (Gênesis 6, 5-6).

O art. 225, §1º, VII, da Carta Política de 1988 dispõe expressamente sobre o dever do Estado e da coletividade em proteger a fauna e a flora (*"Para assegurar a efetividade desse direito incumbe ao Poder Público: proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade"*). Tanto a União, como os Estados e os Municípios têm competência legislativa concorrente e competência material comum (CF, arts. 23, VI e 24, VI), ou seja, podem tanto legislar quanto executar ações para a proteção da fauna. No plano infraconstitucional o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA está previsto na Lei nº 6.938/81, que é integrado por vários órgãos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

As agressões à fauna¹¹ é de espantosa criatividade, haja vista que o sadismo humano é sem limites. Sua incursão vai desde "esportes" até aos requintes da mais profunda crueldade. É preocupação na ordem internacional, por exemplo, o tráfico de animais e a submissão em experiências cruéis.

A legislação protetiva da fauna segue em evolução no país, razão pela qual destacamos o quadro sinótico abaixo, com a indicação das principais leis por matéria:

| LEGISLAÇÃO | MATÉRIA |
|--|---|
| Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967 | Institui o Código de Pesca |
| Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967 | Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências |
| Lei nº 6.638, de 08 de maio de 1979 | Normas para a Prática Didático-Científica da Vivisseccção de Animais. |
| Lei nº 6.938, 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 |
| Lei nº 7.173, de 14 de dezembro de 1983 | Dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de jardins zoológicos e dá outras providências. |
| Lei nº 7.643, de 18 de dezembro de 1989 | Proíbe a Pesca de Cetáceos nas Águas Jurisdicionais Brasileiras, e dá outras providências |
| Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989 | Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências |
| Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 | Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. |

¹¹ Entende-se por fauna os animais silvestres, nativos, exóticos, migratórios, domésticos e domesticados.

| | |
|--------------------------------------|--|
| Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 | Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. |
|--------------------------------------|--|

No âmbito da jurisprudência da Excelsa Corte Constitucional, merece destaque a orientação de que costumes regionais brasileiros como "briga de galos" e a "farra do boi" não mais têm lugar diante da proteção constitucional:

CONSTITUCIONAL. MEIO-AMBIENTE. <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h0<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h2**ANIMAIS: PROTEÇÃO:** <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h1<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h3**CRUELDADE. "BRIGA DE GALOS". I. - A Lei 2.895, de 20.03.98, do Estado do Rio de Janeiro, ao autorizar e disciplinar a realização de competições entre "galos combatentes", autoriza e disciplina a submissão desses** <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h2<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h4**animais a tratamento cruel, o que a Constituição Federal não permite: C.F., art. 225, § 1º, VII. II. - Cautelar deferida, suspendendo-se a eficácia da Lei 2.895, de 20.03.98, do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 1856 MC / RJ - RIO DE JANEIRO, Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ DATA-22-09-2000 P. 69).**

COSTUME - MANIFESTAÇÃO CULTURAL - ESTÍMULO - RAZOABILIDADE - PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h0<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h2- **ANIMAIS - CRUELDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do artigo 225 da Constituição Federal, no que veda prática que acabe por submeter os** <http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h1<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=-julg&s1=cruedade+e+animais&u=http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/> - h3**animais à crueldade. Procedimento discrepante da norma constitucional denominado "farra do boi". (RE 153531 / SC - SANTA CATARINA, Min. FRANCISCO REZEK, Segunda Turma, DJ DATA-13-03-98 P.13)**

Na Ordem Internacional, mostra-se relevante a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, proclamado pelo UNESCO em 15 de outubro de 1978:

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DOS ANIMAIS

Considerando que todo o animal possui direitos,
Considerando que o desconhecimento e o desprezo destes direitos têm levado e continuam a levar o homem a cometer crimes contra os animais e contra a natureza,

Considerando que o reconhecimento pela espécie humana do direito à existência das outras espécies animais constitui o fundamento da coexistência das outras espécies no mundo,

Considerando que os genocídios são perpetrados pelo homem e há o perigo de continuar a perpetrar outros.

Considerando que o respeito dos homens pelos animais está ligado ao respeito dos homens pelo seu semelhante,

Considerando que a educação deve ensinar desde a infância a observar, a compreender, a respeitar e a amar os animais,

PROCLAMA-SE O SEGUINTE:

| | |
|-----------|---|
| Artigo 1º | Todos os animais nascem iguais perante a vida e têm os mesmos direitos à existência. |
| Artigo 2º | 1. Todo o animal tem o direito a ser respeitado. 2. O homem, como espécie animal, não pode exterminar os outros animais ou explorá-los violando esse direito; tem o dever de pôr os seus conhecimentos ao serviço dos animais. 3. Todo o animal tem o direito à atenção, aos cuidados e à proteção do homem. |
| Artigo 3º | 1. Nenhum animal será submetido nem a maus tratos nem a atos cruéis. 2. Se for necessário matar um animal, ele deve de ser morto instantaneamente, sem dor e de modo a não provocar-lhe angústia. |
| Artigo 4º | 1. Todo o animal pertencente a uma espécie selvagem tem o direito de viver livre no seu próprio ambiente natural, terrestre, aéreo ou aquático e tem o direito de se reproduzir. 2. toda a privação de liberdade, mesmo que tenha fins educativos, é contrária a este direito. |
| Artigo 5º | 1. Todo o animal pertencente a uma espécie que viva tradicionalmente no meio ambiente do homem tem o direito de viver e de crescer ao ritmo e nas condições de vida e de liberdade que são próprias da sua espécie. 2. Toda a modificação deste ritmo ou destas condições que forem impostas pelo homem com fins mercantis é contrária a este direito. |
| Artigo 6º | 1. Todo o animal que o homem escolheu para seu companheiro tem direito a uma duração de vida conforme a sua longevidade natural. 2. O abandono de um animal é um ato cruel e degradante. |
| Artigo 7º | Todo o animal de trabalho tem direito a uma limitação razoável de |

| | |
|------------|--|
| | duração e de intensidade de trabalho, a uma alimentação reparadora e ao repouso. |
| Artigo 8º | 1. A experimentação animal que implique sofrimento físico ou psicológico é incompatível com os direitos do animal, quer se trate de uma experiência médica, científica, comercial ou qualquer que seja a forma de experimentação. 2. As técnicas de substituição devem de ser utilizadas e desenvolvidas. |
| Artigo 9º | Quando o animal é criado para alimentação, ele deve de ser alimentado, alojado, transportado e morto sem que disso resulte para ele nem ansiedade nem dor. |
| Artigo 10º | 1. Nenhum animal deve de ser explorado para divertimento do homem. 2. As exposições de animais e os espetáculos que utilizem animais são incompatíveis com a dignidade do animal. |
| Artigo 11º | Todo o ato que implique a morte de um animal sem necessidade é um biocídio, isto é um crime contra a vida. |
| Artigo 12º | 1. Todo o ato que implique a morte de grande um número de animais selvagens é um genocídio, isto é, um crime contra a espécie. 2. A poluição e a destruição do ambiente natural conduzem ao genocídio. |
| Artigo 13º | 1. O animal morto deve de ser tratado com respeito. 2. As cenas de violência de que os animais são vítimas devem de ser interditas no cinema e na televisão, salvo se elas tiverem por fim demonstrar um atentado aos direitos do animal. |
| Artigo 14º | 1. Os organismos de proteção e de salvaguarda dos animais devem estar representados a nível governamental. 2. Os direitos do animal devem ser defendidos pela lei como os direitos do homem. |

5. Os Resíduos Sólidos

O processo de produção para a obtenção de um produto final leva, necessariamente, a formação de resíduos e dissipação de energia. A minimização quantitativa e qualitativa desses resíduos é um dos objetivos do Direito Ambiental, na busca de estratégias conciliadoras entre consumo, economia e meio ambiente. Não é tarefa fácil o equacionamento dessas vertentes, pois as exigências dos padrões de consumo hoje existentes desequilibram vertiginosamente a entropia¹² no planeta, colocando a pique qualquer política de consumo sustentável.

Os resíduos sólidos deterioram o solo, subsolo e ocasionam envenenamento de águas subterrâneas e da própria atmosfera, em razão do ciclo da natureza. Mas o que se entende por *resíduos sólidos*? A NBR nº 10.004, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, adotada pela Resolução CONAMA nº 5/93, tem a seguinte definição: "*resíduos nos estados sólidos e semi-sólidos, que resultam de atividade da comunidade de origem:*

¹² Entropia é a energia que não pode mais ser usada por nenhum elemento do sistema, ou seja, trata-se de energia perdida sob a forma de calor. É considerada como medida do grau de desordem de um sistema.

industrial, doméstica, hospitalar, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis, em face da melhor tecnologia disponível”.

A legislação aplicável à espécie está pulverizada em um cipoal de leis correlatas¹³, sendo preponderante os atos normativos do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA¹⁴, sendo que várias legislações estaduais já disciplinam uma política de resíduos sólidos, sendo de especial valia as Normas Técnicas da ABNT. No plano federal, ainda se carece de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, existindo apenas em projeto de lei. Neste, constata-se a disciplina para a incineração de resíduos, aterros, reciclagens, usinas de compostagem, bem como a imposição de sanções penais e administrativas aos infratores.

Por ora, os doutrinadores vêm apontando várias soluções possíveis para a redução do lixo gerado pelos padrões de produção de consumo, entre os quais destacamos:

| POLÍTICA ADMINISTRATIVA | MÉTODO DE ATUAÇÃO |
|-----------------------------------|--|
| Reciclagem | Método já dotado em vários países. Consiste em reaproveitamento dos resíduos. Fator gerador de empregos. |
| Coleta Seletiva | Recolhimento de material reaproveitável. Auxilia o processo de reciclagem. |
| Educação Ambiental | Conscientização da sociedade, sendo dever do Estado. Art. 225, §1º, VI, da Constituição Federal. |
| Internalização do custo ambiental | Aplicação efetiva do princípio poluidor-pagador. |
| Responsabilidade pós-consumo | Atribui-se ao fabricante a responsabilidade pelo reaproveitamento de suas embalagens. Ex: pilhas e pneus ¹⁵ |
| Eco-eficiência e Eco-design | São políticas no âmbito das empresas para eficiência no aproveitamento da matéria-prima e a adoção de produtos racionais na sua composição, incluindo até biodeterioração. |

¹³ Leis nº 4.771/65; 6.902/81; 6.938/81; 7.437/85; 7.802/89; 7.804/89; 8.078/90; 8.746/93; 8.974/95; 9.605/98; 9.795/99; 10.257/2001.

¹⁴ Resoluções CONAMA nº. 01/86; 06/88; 06/91; 05/93; 07/94; 17/94; 19/94; 23/96; 228/97;235/98; 244/98;257/99; 258/99; 263/99; 264/99; 275/2001.

¹⁵ Resoluções CONAMA nº 257 e 258/99.

6. A Questão da Bioética e do Biodireito

Vivemos em uma época onde todos somos responsáveis por todos e os novos poderes da ciência importam em novos deveres ao homem. A bioética desapontou com mais significância ao final da 2ª. Guerra mundial, quando veio ao mundo o conhecimento das experiências nazistas realizadas nos campos de concentração, em que seres humanos eram usados como cobaias em experimentos de laboratório. Assim, a bioética surge como um estudo sistemático de dimensões morais, avaliando a correção do agir humano, dentro do espaço ético-científico, ou seja, os valores éticos e filosóficos concernentes à ciência da vida e da saúde. Surge, em razão disso, os chamados direitos de 4ª. Geração, como expressão do avanço das biociências, preenchendo-se o vazio jurídico criado pelas incessantes situações produzidas pela evolução científica. É o biodireito.

A questão da bioética e do biodireito ultrapassa a esfera humana, até porque a bioética é – essencialmente – multidisciplinar, sendo imprescindível a colaboração de outras disciplinas para a sua formulação, razão pela qual guarda íntima ligação com a questão ambiental, especialmente quanto aos aspectos que envolvem a Diversidade Biológica.

O Brasil ocupa espaço privilegiado no cenário internacional, face a enorme quantidade de riquezas naturais na fauna e flora, com uma espetacular biodiversidade. No plano normativo, cabe destaque a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizado no Rio de Janeiro (ECO-92), ocasião em que foi elaborada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Esta Convenção foi promulgada pelo Decreto n. 2.159/98, sendo aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 02/94 e está em vigor no país.

Com a convenção, o Brasil obriga-se a implementar medidas técnicas, jurídicas e políticas para levar a efeito o pacto central. A própria legislação posterior à Convenção já é indicativa de que alguns tópicos são observados na feitura da legislação ambiental, como a exigência de conservação da diversidade biológica, dos ecossistemas, *habitats* e a utilização sustentável dos recursos naturais.

Enfim, a bioética e o biodireito constituem temas relevantes a serem considerados pelo operador do direito no exame da legislação ambiental como instrumento de defesa dos recursos naturais.

7. Meio Ambiente do Trabalho

Na dicção do art. 200, VIII, da Constituição Federal, o Sistema Único de Saúde – SUS tem a atribuição de colaborar na proteção ao meio ambiente, compreendido o do trabalho. Sobre o tema deitou-se controvérsia tanto na doutrina quanto na jurisprudência relativa à exata compreensão dos níveis de competência para a regulação da matéria.

Observa-se, contudo, que no Texto Constitucional a regulação do meio ambiente genericamente considerado não se confunde com a saúde do trabalhador, até porque o direito ao meio ambiente é pautado em natureza difusa, ao passo que o direito à insalubridade do ambiente laboral tem natureza de direito individual homogêneo, ou, no prisma constitucional, um direito social.

Em que pese essas divergências, não se pode negar a contribuição relevante prestada à proteção do meio ambiente quando se verifica – em linha direta – a proteção à saúde do trabalhador, como por exemplo, na questão do uso de amianto, mineral que já foi banido até mesmo pela Organização Mundial do Comércio – OMC, em defesa da saúde pública¹⁶. Algumas leis estaduais brasileiras baniram a comercialização do amianto, porém o Supremo Tribunal Federal as têm como inconstitucionais, face ao entendimento de que, na hipótese, havia invasão de competência¹⁷. Sendo esta a posição da Excelsa Corte, claro está que melhor será a edição de lei nacional coibindo o uso e a comercialização do amianto, pois a proteção ambiental será alcançada ainda que pela via da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I).

Vencida a questão da competência, nossa consideração é mais inclinada para a contribuição que as normas protetivas do trabalhador possam prestar à questão ambiental, ainda que sob o prisma do meio ambiente do trabalho, aludida pelo art. 200, VIII, da Lei Fundamental.

Em sendo assim, é da nossa opinião que a análise da legislação ambiental não deve ser prescindida das normas concernentes ao meio ambiente do trabalho, pois a natureza diversa da linha legislativa não afasta a importante contribuição defensora ao meio ambiente e como tal deve ser considerada.

¹⁶ A Organização Mundial do Comércio - OMC bloqueou as importações do amianto, sob alegação de defesa da saúde pública e, em consequência, esta posição foi conflitante visto que o Brasil é considerado o 4º produtor mundial do mineral - em discussão às leis 9.055/66, 9.976/00 e também decretos 126/912 e 350/97 (este último regulamenta a lei 9.055/95) foi resultante da “utilização controlada” do amianto e não o seu banimento.

¹⁷ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul

8.O Seguro Ambiental¹⁸

Um dos mais fascinantes relatos acerca de como era o Brasil após a sua "descoberta" não foi descrito por Pero Vaz de Caminha, mas sim pelo francês JEAN DE LÉRY, alguns anos após, com uma visão única e detalhada daqueles tempos imemoriais:

"Tivemos desde então vento de oeste que nos foi propício e permaneceu tão constante que a 26 de fevereiro de 1557, pelas oito horas da manhã, avistamos a Índia Ocidental ou terra do Brasil, quarta parte do mundo, desconhecida dos antigos e também chamada América, do nome daquele que em 1497 primeiro a descobriu. Não é preciso dizer que muito nos alegramos e rendemos graças a Deus por estarmos tão perto do lugar que demandávamos. Com efeito, há cerca de quatro meses já não víamos porto e flutuávamos num exílio sem solução. Por isso logo que verificamos ser o continente que víamos, pois muitas vezes nos enganaram as nuvens, velejamos para a terra e no mesmo dia, com o nosso almirante à frente fomos ancorar a meia légua de um lugar montanhoso chamado Huuassú pelos selvagens. Botamos na água o escaler e depois de ter disparado alguns tiros de peça para avisar os habitantes, conforme costume de quem chega a esse país, vimos reunirem-se na praia homens e mulheres em grande número. Nenhum de nossos marinheiros, já viajados, reconheceu bem o sítio; entretanto os selvagens eram da Nação dos Margáia, aliada dos portugueses e por conseqüência tão inimiga dos franceses que se nos apanhassem em condições favoráveis, não só não nos teriam pago resgate algum mas ainda nos teriam trucidado e devorado. E logo pudemos admirar as florestas, árvores e ervas desse país que, mesmo em fevereiro, mês em que o gelo oculta ainda no seio da terra todas essas coisas em quase toda a Europa, são tão verdes quanto na França em maio e junho. E isso acontece durante todo o ano nessa terra do Brasil."¹⁹

Naqueles tempos, as águas límpidas e o verde das matas já impressionavam os viajantes e a riqueza e a intocabilidade da fauna e da flora nunca poderão ser imaginadas pelas atuais gerações.

Os danos que a humanidade podia causar ao meio ambiente ainda eram limitados e decorrentes de atividades extrativistas. Com a Revolução Industrial, o confronto homem-natureza ganhou uma nova tensão e a expansão industrializada e tecnológica dos dias atuais – à medida que traz mais conforto ao homem – introduziu um problema de magnitude mundial, que é conciliar desenvolvimento com a preservação ambiental. A idéia do desenvolvimento sustentável é um dos maiores dramas atuais da humanidade.

O grande marco inicial que selou a preocupação internacional sobre danos ambientais foi a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, dando início

¹⁸ Este tópico é transcrição do artigo "Esse estranho chamado *Seguro Ambiental*", do próprio autor. (In TEMAS RELEVANTES DE DIREITO SECURITÁRIO. 1ª. ed., Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2003, p.199-207.

¹⁹ In VIAGEM À TERRA DO BRASIL, LÉRY, Jean de. Ed. da Universidade de São Paulo, SP, 1980, p. 77-8.

à formação do próprio Direito Ambiental, com os países definindo a sua legislação ambiental. No ordenamento pátrio, as disposições constitucionais do art.225 e seus parágrafos tratam especificamente do meio ambiente, sendo o seu *caput* definidor de 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 defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações"*. Por sua vez, a Lei nº 6.938/81 institui a Política Nacional do Meio Ambiente, ao passo que a Lei nº 9.605/98 dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Nosso país tem uma das legislações ambientais mais modernas do mundo, mas os investimentos nesta área talvez sejam uma das piores. A despeito da proteção legislativa, judicial e administrativa ao meio ambiente, ainda assim todos os instrumentos ainda não são capazes de obter resultados satisfatórios para o almejado equilíbrio. Não existe solução monolítica. A solução é tarefa árdua e empreende várias frentes de ataque.

Uma dessas frentes de ataque é justamente o SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. Pela primeira vez, surge uma modalidade de seguro que transforma as seguradoras em verdadeiras parceiras do Poder Público. Explica-se: nenhuma seguradora concede cobertura a danos ambientais sem antes se certificar que o segurado tenha efetivamente adotado as medidas preventivas para se evitar a realização do sinistro, que, no caso, seria também o cumprimento rigoroso da legislação ambiental, até porque o valor do prêmio é proporcional à gestão ambiental adotada pela empresa segurada. Ora, ao se exigir do segurado a preservação do bem, objetivando a minorar o risco do sinistro com a adoção de medidas protetivas, o que se tem é uma contribuição direta e efetiva na redução dos danos ambientais. Esse papel de prevenção da qual as seguradoras não podem abrir mão é um dos mais geniais e espetaculares instrumentos contra o dano ambiental: *dúplice proteção – prevenção e cobertura*.

O campo de atuação do seguro ambiental é uma galáxia, pois os temas ambientais mais em voga nos dão uma idéia da extensão em que é possível se estabelecer esse seguro: a) diminuição da camada de ozônio; b) aquecimento global; c) perda de biodiversidade; d) poluição do ar; e) poluição da água; f) produtos químicos tóxicos; g) questões nucleares; h) diminuição dos recursos naturais; i) qualidade de vida. Esses temas, inclusive, já são inseridos dentro da chamada contabilidade ambiental.²⁰

O mercado segurador é extremamente otimista em relação à área ambiental, pois é consciente do amplo espectro de responsabilidade que traz para sua esfera de atuação (novos negócios). Todavia, todo este entusiasmo não tem se revertido em casos concretos. O seguro ambiental ainda não

²⁰ Já se fala em **contabilidade ambiental** que é uma técnica de gerenciamento que busca a melhor solução de problemas ambientais enfrentados pela sociedade. Assim, os custos ambientais são classificados em **convencionais** (relacionados ao uso de matérias primas ou equipamentos), **contingenciais** (os riscos que podem ocorrer ou não no futuro) e de **imagem e relacionamento** (imagem da empresa perante o público). Há também os **passivos ambientais** que são obrigações relacionadas aos custos ambientais de uma empresa (Ex. limpeza de uma área contaminada).

alcançou – no plano negocial – a sua efetiva realização e expansão que se espera. E por que não? Uma das grandes dificuldades para as entidades seguradoras é o problema envolto na pluralidade de vítimas (elemento difuso), da difícil reparação e da valoração do dano ambiental. Sim, porque embora se possa definir um número certo de vítimas, haverá sempre uma pluralidade difusa de pessoas que podem ser afetadas pelo dano. Além disso, a reparação do dano ambiental traz outra dificuldade que é – em muitos casos – a impossibilidade da *restitutio in integrum*. O que se perdeu, perdido está. E, para a problemática de se instituir o prêmio do seguro, o dano ambiental é de difícil valoração, dada a dificuldade em se estabelecer parâmetros econômicos de sua reparação, seja pelo caráter difuso do dano, seja pela disseminação a longo prazo no ecossistema (efeitos que não se apresentam de imediato). Acrescente-se, ainda, a possibilidade de danos morais.²¹ Tudo isso funciona como um *speed brake* nas expectativas.

Todavia, essas dificuldades não podem ser vistas como as últimas palavras de um determinismo de impossibilidade. O seguro ambiental pode ser inserido dentro da margem de intervenção estatal que preconiza metas, programas e medidas para soluções concretas envolvendo empresas e o meio ambiente. Como dito antes, as seguradoras aqui são parceiras do Poder Público e como tais devem ser consideradas. Podemos aplicar – ainda que com certa variação – o chamado *TEOREMA DE COASE*, que prestigia a negociação nos problemas relacionadas ao meio ambiente. Aqui não podemos tratar a negociação como mera barganha entre as partes envolvidas, até porque o ordenamento pátrio não comporta disponibilidade sobre bens ambientais. Mas podemos viabilizar essa negociação como meta ou programa da ação do Poder Público na execução da legislação ambiental. É o que anota RICARDO CARNEIRO: *"é bem verdade que nesse modelo não temos um processo de negociação puramente privada, propriamente dito, nem mesmo a exata definição de direitos de propriedade sobre os recursos ambientais, no sentido em que sugere a interpretação do Teorema de Coase. O que os órgãos colegiados de gestão asseguram é o espaço necessário a que os diversos atores sociais possam negociar as ações de política ambiental, reduzindo, por assim dizer, os custos de transação social a níveis minimamente razoáveis."*²²

Outra solução está no parâmetro da chamada "TARIFAÇÃO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL". Trata-se, em verdade, de modelo muito criticado porque ao passo em que a tendência é alargar ao máximo a reparação dos danos ambientais, a idéia de tarifação seria um retrocesso. Todavia, embora imperfeito, mostra-se como uma solução concreta e objetiva para muitos casos, sendo que a possibilidade de tarifação facilita – sem dúvida – a instituição do seguro ambiental considerados os elementos técnicos da contratação. Aliás, PAULO DE BESSA ANTUNES lembra que:

"No Direito Brasileiro existem diversas leis que adotaram critérios para o estabelecimento de mecanismos de tarifação da responsabilidade. A motivação é, evidentemente, a mesma que se faz presente em outros

²¹ Art. 1º e 5º, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública)

²² Cf. DIREITO AMBIENTAL: uma abordagem econômica. CARNEIRO, Ricardo. 1ª. ed., Forense, Rio de Janeiro, 2001, p. 91.

*setores do Direito positivo: o elevado investimento, o elevado nível de risco da atividade e, igualmente, a necessidade de que o empreendedor tem de prever o montante aproximado de seu risco.”*²³

Como podemos visualizar a aplicação prática do seguro ambiental em uma hipótese de tarifação como esta? A título de exemplo, a Lei nº 5.357/67 estabelece penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras, mediante multas administrativas. A securitização pelo pagamento das eventuais multas a que estaria sujeito o causador do dano parece irrisória perto do dano ecológico causado por um possível derramamento de óleo no mar. Contudo, como já registramos, o papel da prevenção estaria vivo e presente na contratação do seguro, pois o segurador exigirá do segurado mais cautelas que talvez exigisse o próprio Poder Público. Não se trata de repasse de funções públicas. Trata-se de ação conjugada de iniciativa do Poder Público e do próprio setor privado, pois presente a função social do seguro. Diante de uma situação em que qualquer segurador recusaria dar cobertura a todo o dano ecológico e da imprevisibilidade de sua extensão, parece que o papel da prevenção em um modelo mais modesto de securitização já se reverteria em grande benefício para se evitar danos ambientais.

É preciso dar início à intensificação do seguro ambiental, seja em que nível for. Aumentando-se o feixe de contratações no mercado, inicia-se a difusão da idéia de securitização ambiental, tornando-na parte da cultura econômica.²⁴

No plano internacional, apesar da recusa do Governo Americano em assinar o Protocolo de Quioto, causando consternação internacional, a legislação ambiental norte-americana é considerada uma das mais avançadas, merecendo destaque o *Environmental Law Reporter* (1971) e o *National Environment Policy Act* – NEPA, que descentraliza a diversos órgãos a competência para o trato de questões ambientais. Na Holanda, adota-se uma Comissão que tem ampla independência e capacitação técnica; Na França, a análise de impactos ambientais é criteriosa e tecnicamente complexa (EIA); No Canadá, a ação estatal é descentralizada em diversas agências, mas suas atividades são revisionadas pela *Federal Environment Assessment and Review Office* –FEARO. Em regra, as nações civilizadas dispõem de legislação e estrutura administrativa para a coalização da eficiência na prevenção e reparação de danos ambientais.

Por esta razão, sem prejuízo das diversas modalidades de “seguros ambientais facultativos” que enfim possam florescer no mercado, defendo –

²³ DIREITO AMBIENTAL. ANTUNES. Paulo de Bessa. 4ª. ed., Lumem Júris, Rio de Janeiro, p.153.

²⁴ A Circular SUSEP nº 9, de 11/04/88 aprova a consolidação das disposições aplicáveis ao Seguro Compreensivo de Florestas, mas não fixa a apólice e nem a proposta de seguro. Ou seja, não regulamenta as condições mínimas em que o seguro possa ser estabelecido. Passados mais de 14 anos da Constituição Federal de 1988, nada de novo apresenta sobre esta matéria relevante. É incrível que uma autarquia que é especializada em seguros privados não preste – a nível técnico e, principalmente, jurídico – as diretrizes para o fomento e a regulação do seguro ambiental em nosso país. A SUSEP precisa mudar a sua política de administração de modo a atender aos interesses e as necessidades públicas, sob pena de seguir a mesma trajetória do vergonhoso e extinto DNER.

como primeiro passo – que os nossos parlamentares em Brasília instituíam o seguro obrigatório ambiental, nas modalidades de atividades empresariais de núcleo comum ou assemelhados (ex. atividade petrolífera, de produtos químicos, construtoras, marítimos, etc.), que definiria proporcionalmente os prêmios, assim como os limites máximos de indenização.²⁵ As empresas que apresentassem certificação na área de meio ambiente (ISO) poderia ter o seguro obrigatório reduzido ou até excluídos nos casos de contratação de seguro facultativo, efetivamente comprovados junto aos órgãos públicos competentes.

Essa proposta, por certo, não agrada a alguns segmentos empresariais, que vêm nisto mais um custo em suas atividades. Mas como dizia Plutarco, “nos assuntos importantes é impossível agradar a todos”. Assim, é preciso ter em linha de projeção que o direito ao ambiente é um direito fundamental (art.225, CF), além do que a securitização obrigatória do meio ambiente encontra seu fundamento no princípio da responsabilidade e no princípio do poluidor pagador (PPP), cabendo destaque que na Declaração do Rio, nº 16, assentaram-se a consagração destes princípios:

“As autoridades nacionais devem procurar assegurar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o critério de quem contamina deve, em princípio, arcar com os custos da contaminação, levando-se em conta o interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.”

E – por último – em matéria ambiental sempre prevalecerá a máxima *lucrum sine damno alterius fieri non potest* (“não pode haver lucro sem prejuízo alheio”).

São essas as considerações em que convidamos o leitor para a reflexão.

9. As Unidades de Conservação

O desenvolvimento sustentável pressupõe, dentro de suas várias vertentes, ações do Poder Público em demarcar áreas a serem protegidas, sem o que a efetividade da ação estatal na proteção ambiental seria quase nula. Sob este prisma, a Constituição Federal, em seu art.225, §1º, III, privilegiou as unidades de conservação (*“Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe 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 utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”*). Observe-se que existem cinco áreas de conservação de magnitude constitucional, ao instituí-las como integrantes do Patrimônio Nacional: A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira²⁶.

²⁵ A idéia também é defendida por ROBERTO DURÇO, insigne promotor de justiça e autor do artigo em que preconiza as vantagens do seguro ambiental (Revista APMP, São Paulo, dez/jan/fev/01, p. 49 a 53).

²⁶ CF, art. 225, §4º.

Regulando-se a matéria, a Lei nº 9.985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que é constituído por dois grupos: a) Unidades de Proteção Integral (destinado a preservar a natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, salvo exceções da lei) e as Unidades de Usos Sustentável (compatibiliza a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais). Abaixo, elaboramos um quadro sinótico, demonstrativo de cada denominação, suas características e finalidade:

| Unidades de Proteção Integral | Características e finalidade |
|--------------------------------------|---|
| Estações Ecológicas | Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Acesso restrito |
| Reservas Ecológicas | Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. |
| Parque Nacional | Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. |
| Monumento Natural | Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. |
| Refúgio de Vida Silvestre | Proteção de ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. |
| Unidades de Uso Sustentável | Características e finalidade |
| Área de Proteção Ambiental | área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais |

| | |
|--|---|
| Área de relevante Interesse Biológico | área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. |
| Floresta Nacional | área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. |
| Reserva Extrativista | área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade |
| Reserva de Fauna | área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. |
| Reserva de Desenvolvimento Sustentável | área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica |
| Reserva de Particular do Patrimônio Nacional | área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. |

ANEXO I

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar, proclama que:

Princípio 1

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de

erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 6

Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

Princípio 7

Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Princípio 8

Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas.

Princípio 9

Os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, mediante o aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, e mediante a intensificação do desenvolvimento, da adaptação, da difusão e da transferência de tecnologias, incluindo as tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a

mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Princípio 11

Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam. As normas aplicadas por alguns países poderão ser inadequadas para outros, em particular para os países em desenvolvimento, acarretando custos econômicos e sociais injustificados.

Princípio 12

Os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. As medidas de política comercial para fins ambientais não devem constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento dos desafios internacionais fora da jurisdição do país importador. As medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais deve, na medida do possível, basear-se no consenso internacional.

Princípio 13

Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 14

Os Estados devem cooperar de forma efetiva para desestimular ou prevenir a realocação e transferência, para outros Estados, de atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Princípio 16

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Princípio 17

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

Princípio 18

Os Estados notificarão imediatamente outros Estados acerca de desastres naturais ou outras situações de emergência que possam vir a provocar súbitos efeitos prejudiciais sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços serão envidados pela comunidade internacional para ajudar os Estados afetados.

Princípio 19

Os Estados fornecerão, oportunamente, aos Estados potencialmente afetados, notificação prévia e informações relevantes acerca de atividades que possam vir a ter considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e se consultarão com estes tão logo seja possível e de boa fé.

Princípio 20

As mulheres têm um papel vital no gerenciamento do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena é, portanto, essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Princípio 21

A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para criar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

Princípio 22

Os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e

interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos a opressão, dominação e ocupação serão protegidos.

Princípio 24

A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

Princípio 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes e indivisíveis.

Princípio 26

Os Estados solucionarão todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Princípio 27

Os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

ANEXO II

Documentos Assinados na Rio 92

Agenda 21

Roteiro de ações pactuadas pelas 172 nações que participaram da Rio 92. Os 40 capítulos são divididos em quatro seções: Dimensões sociais e econômicas; Conservação e Gerenciamento dos Recursos para Desenvolvimento; Fortalecimento dos Grupos Principais e Meios de Implementação.

Declaração do Rio

Constituído por 27 princípios. É uma orientação para os países. A inicial era elaborar uma Carta da Terra, mas não houve consenso.

Convenção sobre Mudanças Climáticas

Elaborada com o objetivo de reduzir os gases que aumentam o efeito estufa e provocam a alteração do clima do planeta. A disputa política em torno do Protocolo de Kyoto, instrumento de implantação da convenção, deve-se à necessidade da revisão do padrão de consumo insustentável dos países ricos e do uso de combustíveis fósseis, os principais responsáveis pela poluição da atmosfera terrestre. Os Estados Unidos são responsáveis por mais de 20% de emissões atmosféricas.

Convenção sobre Biodiversidade

Elaborada com o objetivo de impedir a extinção das espécies vivas do planeta, compatibilizando a proteção dos recursos biológicos com o desenvolvimento social e econômico.

Declaração sobre Florestas

O nome oficial deste documento pactuado na Rio 92 é Declaração de Princípios com Autoridade Não Juridicamente Obrigatória Para um Consenso Global Sobre Manejo, Conservação e Desenvolvimento Sustentável de Todos os Tipos de Florestas. O lobby dos países madeireiros impediu a elaboração de uma convenção sobre florestas, um acordo internacional com poder legal.