
O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: guardião das presentes e futuras gerações

Kátia Cristina Barreto Ferreira de Oliveira¹

RESUMO

O Princípio da Precaução foi proposto formalmente na Conferência do Rio 92 e incorporado ao ordenamento jurídico nacional pela Lei de Política Nacional do Meio ambiente (Lei n. 6938/1981) e foi ampliado pela Constituição Federal em seu art. 225, §1º, V. Duas Convenções internacionais incluíram o Princípio da Precaução: A “Convenção da Diversidade Biológica” e a “Convenção das Nações Unidas.” Outros documentos internacionais com força obrigatória, adotaram expressamente o Princípio da Precaução. A invocação do Princípio da Precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta, em caso de risco de danos ao meio ambiente, tendo em vista que o desenvolvimento socioeconômico não deve estar dissociado da garantia de sustentabilidade e preservação ambiental. Em busca de uma melhor qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações, avaliar os riscos ambientais em relação ao progresso econômico, passou a ser preocupação constante de toda a comunidade científica.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio. Precaução. Direito. Ambiental.

INTRODUÇÃO

A humanidade tem se questionado cada vez mais sobre a degradação do meio ambiente. O Direito Ambiental foi elevado à categoria de Direito Humano fundamental pela Constituição Federal que estabeleceu o princípio do controle do risco no Brasil, garantindo uma maior amplitude ao princípio de precaução, que “pretende cuidar e gerir o futuro e legitimar a intervenção dos poderes públicos em benefício da tutela ambiental nos casos de ausência de provas científicas

¹ Advogada e pós-graduanda em Direito e Processo do Trabalho e Previdenciário pela Universidade Estácio de Sá.

conclusivas quanto ao risco envolvido”. (CAETANO, Matheus Almeida e MOURA, Bruna. 2012. Pág. 46).

O presente artigo visa analisar a efetividade do princípio da precaução enquanto poderoso mecanismo para lidar com incerteza científica diante de questões tão atuais e importantes como a produção de alimentos transgênicos e a clonagem de seres humanos.

Acreditamos que a incerteza científica é aliada do meio ambiente e não tem o condão de barrar o progresso socioeconômico, cabendo ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não acarretarão danos sérios ou irreversíveis ao meio ambiente. As atividades geradoras de impactos ambientais devem ser realizadas com cautela, para que os conhecimentos científicos possam avançar garantindo o esclarecimento das dúvidas, com vistas à utilização racional de recursos ambientais e a sua disponibilidade permanente.

O grande desafio que está sendo posto diante de toda a comunidade científica mundial é o reconhecimento da existência de possíveis danos ao meio ambiente, e a necessidade de uma avaliação pautada em amplos conhecimentos científicos que possam promover a implementação de medidas para prever e evitar o dano.

2 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Os princípios sevem para facilitar a compreensão do sistema jurídico positivo. A desatenção a um princípio implica desrespeito a todo um sistema de comando, e não apenas a um específico mandamento obrigatório. Como averba Luís Paulo Sirvinska, princípio é o valor fundamental de uma questão jurídica, é um ponto indiscutível e aceito pela sociedade.

No Direito Ambiental, os princípios tem o objetivo de proteger todas as espécies de vida no planeta, garantindo uma qualidade de vida satisfatória ao ser humano das presentes e futuras gerações.

São inúmeros os princípios ambientais arrolados pelos doutrinadores. Por estabelecerem parâmetros constitucionais, abrangentes e universais, destacamos os seguintes princípios: a) princípio do direito humano; b) princípio do desenvolvimento sustentável; c) princípio democrático ou da participação; d) principio de prevenção;

e) princípio da precaução; f) princípio do equilíbrio; g) princípio do poluidor-pagador; h) princípio do limite; i) princípio da responsabilidade socioambiental.

É a partir dos princípios do Direito Ambiental que as matérias para as quais ainda não foram criadas uma legislação específica podem ser apreciadas pelos aplicadores do Direito e do Poder Judiciário, diante das diferentes situações que surgem na sociedade.

Dentre os princípios do Direito Ambiental, o Princípio da Precaução tem sido objeto de polêmica e calorosos debates, com repercussão na imprensa, nos fóruns judiciais e em toda a sociedade.

3 ORIGEM E DEFINIÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O Princípio da Precaução (vorsorgeprinzip) está presente no Direito Alemão desde os anos 70, ao lado do princípio da cooperação e do poluidor-pagador. Outras formulações do princípio foram construídas e o vorsorgeprinzip se expandiu para o Direito Internacional e para os diversos direitos internos, inclusive o brasileiro.

Não há um consenso entre os estudiosos ao estabelecer a definição da precaução como princípio. Marcelo Abelha Rodrigues expressa muito bem a concepção de boa parte da doutrina:

Tem-se utilizado assim, o postulado da precaução quando se pretende evitar o risco mínimo ao meio ambiente, nos casos de incertezas científicas acerca da sua potencial degradação. Assim, quando houver dúvida científica de potencialidade do dano ao meio ambiente que qualquer conduta possa causar (por exemplo, liberação e descarte de organismos geneticamente modificados no meio ambiente, utilização de fertilizantes ou defensivos agrícolas, instalação de atividades ou obras, etc.), incide o princípio da precaução para proteger o Meio Ambiente de um risco futuro. (RODRIGUES, Marcelo Abelha. 2013. Pág. 307).

A invocação ao Princípio da Precaução deve ser tomada quando se observa argumentos situados no campo das possibilidades, caso não haja necessariamente posicionamento científicos claros ou conclusivos, e existam indicações de que os possíveis efeitos sobre o meio ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais, possam ser potencialmente perigosos.

Édis Milaré observa que é recorrente e a sua invocação, ocorre por exemplo, quando se discute questões como o aquecimento global, a engenharia genética, os

organismo geneticamente modificados, a clonagem, a exposição a campos eletromagnéticos por estação de radiobase. (MILARÉ, Édis. 2011).

A Precaução caracteriza-se portanto, pela ação antecipada diante do risco ou perigo. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o Princípio da Precaução, o qual requer a redução da extensão, frequência ou ausência de certeza da potencialidade do dano, de forma que as ações presentes devem ser pautadas por um comportamento ético em relação às gerações futuras.

O Direito Ambiental, incorporou de tal forma a ótica precaucional, que foi contemplado por duas Convenções Internacionais assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil, por ocasião da Eco 92 – A Declaração do Rio e a Convenção sobre Mudança do Clima. Além da concepção do controle do risco oriunda da Constituição do Brasil (art. 225, § 1º, V), com sua inserção na Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Paulo Affonso Leme Machado observa que o Princípio da Precaução não determina a paralisação das atividades, mas exige que sejam realizadas com as cautelas necessárias até que as dúvidas científicas possam ser dirimidas:

A implementação do Princípio da Precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo ver catástrofe ou males. O Princípio da Precaução visa a durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e a continuidade da natureza existente no planeta. (MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2015).

O Princípio da Precaução não se limita, portanto à proteção contra o simples risco, mas visa garantir que o recurso natural seja desfrutado sobre a base de um rendimento duradouro, com a adoção dos cuidados necessários.

O grupo ambientalista Greenpeace define o princípio da seguinte forma: “Não emita uma substância se não tiver provas de que ela não irá prejudicar o meio ambiente”. (LEGGET, Jeremy. (org.), Aquecimento Global – O relatório do Greenpeace, Rio de Janeiro: FGV, 1992, p. 425).

4 O BRASIL E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NOS TRATADOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS.

O Princípio da Precaução teve o seu lançamento internacional com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, que ficou conhecida com Rio 92. A partir de então, a Declaração do Rio tem servido de inspiração para inúmeras normas, embora não seja juridicamente vinculante.

Diferentemente das Convenções e Tratados que após a sua ratificação e entrada em vigor, passam a ser obrigatórios no direito interno, as Declarações internacionais, mesmo que provenientes da Nações Unidas, não passam pelo procedimento interno de ratificação perante o Poder Legislativo e portanto não são imediatamente transpostas para o direito interno dos países.

A Declaração do Rio de forma expressa contempla no seu ideário, o Princípio da Precaução, como princípio número 15, redigido da seguinte forma:

De modo a proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

É importante observar que a incerteza científica é aliada do meio ambiente, pois cabe ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não acarretarão danos sérios ou irreversíveis ao meio ambiente.

A Carta da Terra de 1997, também inscreveu entre seus princípios, o da precaução. Assim, em seu princípio de número 02 estabeleceu como ação fundamental do homem:

Importasse com a Terra, protegendo e restaurando a diversidade, a integridade, a beleza dos ecossistemas do planeta. Onde há risco de dano irreversível ou sério ao meio ambiente, deve ser tomada uma ação de precaução para prevenir prejuízos.

Duas convenções internacionais que incluíram o Princípio da Precaução foram assinadas, ratificadas e promulgadas pelo Brasil. A Convenção da Diversidade Biológica, assentou em seu preâmbulo: “Observando também que, quando existir ameaça de sensível redução ou perda da diversidade biológica, a

falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou mitigar essa ameaça”².

A Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima diz em seu artigo 3º: “Princípios – As partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usadas para postergar estas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima deve ser eficazes em função do custo, de modo a assegurar os benefícios mundiais ao menor custo possível”³.

Vários outros documentos internacionais com força obrigatória, adotaram expressamente o Princípio da Precaução. Dentre eles destacamos dois:

- Protocolo de Cartagena: Encontra suas origens na Convenção sobre Diversidade. Foi promulgado pelo Decreto 5.705, de 16 de fevereiro de 2006. O documento preconiza o estabelecimento de normas de biossegurança no que se refere à transferência, à manipulação e ao uso dos organismos vivos modificados (OVMs) resultantes da biotecnologia moderna que possam ter impactos sobre a saúde humana, no uso sustentável da diversidade biológica e sua conservação.

- Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes: Promulgada pelo Decreto 5.472, de 20 de Junho de 2005 estabelece em seu artigo 1º que: “Tendo presente o Princípio da Precaução consagrado no princípio 15 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o objetivo da presente Convenção é proteger a saúde humana e o meio ambiente dos poluentes orgânicos persistentes.”

O Princípio da Precaução definido pela ordem internacional leva em consideração as peculiaridades locais e os recursos disponíveis em cada Estado. Além disso, o princípio não impede a realização de uma determinada atividade sem a fundada análise técnica e científica que possa ensejar dúvidas acerca dos impactos ambientais de uma determinada ação.

² Assinada no Rio de Janeiro em 05.06.1992, ratificada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo de 03.02.1994, tendo entrado em vigor para o Brasil em 29.05.1994 e promulgada pelo Decreto 2.519, de 16.03.1998 (DOU 17.03.1998).

³ Decreto 2.652 de 01.07.1997, promulgada pela Convenção (DOU 02.07.1998).

5 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

A lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei 6.938 de 31.08.1981) estabeleceu como finalidade da política pública ambiental, a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, bem como a preservação dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional, em compatibilidade com o desenvolvimento econômico e social (art. 4º, I, e VI). A avaliação dos impactos ambientais é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, III).

A prevenção passa a ter fundamento do Direito Positivo nessa Lei pioneira na América Latina. Incontestável tornou-se a obrigação de prevenir ou evitar o dano ambiental quando o mesmo pudesse ser detectado antecipadamente. Contudo, no Brasil em 1981, ainda não havíamos chegado expressamente a introduzir o princípio da precaução. (MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2015, p.p. 49 – 50).

A Política Nacional do Meio Ambiente é anterior à Constituição Federal de 1988. A recepção da Lei 6.938/81 pela Constituição fez com que todos os seus preceitos fossem elevados a nível constitucional.

Paulo de Bessa Antunes ressalta o fato de ser indiscutível que as justas necessidades da proteção ao meio ambiente precisam se compatibilizar com os princípios constitucionais que regem a ordem jurídica em geral harmonizando-se com o texto constitucional. (ANTUNES, Paulo Bessa, 2011).

O Princípio da Precaução foi ampliado pela Constituição Federal, na preocupação do legislado em “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, manifestada no seu art. 225, V. A Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais) estabelece que em casos de omissão na adoção de medidas de precaução e em casos de risco de dano ambiental grave ou irreversível, a reprimenda ao infrator será mais severa, idêntica ao crime de poluição qualificada pelo resultado (art. 54, § 3º).

Na Lei 11.105/2005 (Lei de Biossegurança) o Princípio da Precaução aparece com criticável indeterminação, ao mencionar o princípio em suas exposições preliminares gerais, como diretrizes “o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e

vegetal, a observância do Princípio da Precaução para a proteção do meio ambiente (art. 1º, caput)”.

A aplicação do Princípio da Precaução precisa de uma base legal que o sustente, pois a sua aplicação não pode ocorrer de forma imediata. A garantia de normatividade do Princípio da Precaução se materializa na aplicação das normas que estabelecem a avaliação dos impactos ambientais das mais variadas atividades que sejam capazes de causar lesão ao meio ambiente, ainda que potencialmente.

Todas as discussões que tem ocorrido acerca do Princípio da Precaução estão vinculadas a incertezas científicas quanto à adoção ou não de determinado procedimento, e com o objetivo garantir efetividade ao Princípio da Precaução, a União Europeia, em apoio a diversas instituições, tem buscado estabelecer diretrizes para o princípio, entre as quais, podemos citar a consideração da necessidade de estabelecer normas legais baseadas no princípio.

Paulo de Bessa Antunes observa que se faz necessário que as normas legais serem produzidas, sem menosprezar a participação da sociedade e a expressão de seus anseios e preocupações, sejam capazes de estabelecer mecanismos que determine ao administrador a realização de uma avaliação de custo benefício que leve em conta a comparação entre realizar e não realizar uma atividade tanto nos aspectos ambientais, como nos econômicos e sociais. (ANTUNES, Paulo de Bessa, 2011).

CONCLUSÃO

O Princípio da Precaução, talvez o mais importante princípio do Direito Ambiental, se traduz pela necessidade de proteger interesses difusos e coletivos decorrentes dos conflitos gerados pela degradação ambiental, pela poluição, esgotamento gradual de recursos naturais do planeta e destruição da vida humana, animal e vegetal.

A invocação do Princípio da Precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta, ou seja, caso haja risco de danos. A precaução permite repensar o progresso visando o desenvolvimento sustentável ao reconhecer a importância de uma ação antecipada diante do risco ou perigo.

A incerteza, a indeterminação e a imprevisibilidade indicam que as atividades humanas devem ser realizadas com os cuidados necessários, permitindo que as dúvidas sejam dirimidas com os avanços do conhecimento científico.

O desenvolvimento econômico não pode estar dissociado da garantia de sustentabilidade e preservação ambiental. A preservação ensina a resistir às pressões do contexto econômico de uma sociedade imediatista. O Princípio da Precaução garante a sustentação de um sistema protetivo do meio ambiente através da adoção de medidas administrativas inibitórias, bem como a frequente utilização do princípio em litígios judiciais em razão do conteúdo normativo que carrega.

Avaliar os riscos ambientais em relação aos socioeconômicos passou a ser preocupação constante com todos aqueles que buscam melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE: Guardian of present and future generations.

ABSTRACT

The Precautionary Principle was formally proposed at the Rio 92 Conference and incorporated into national legislation by the National Policy Law of Environment (Law n. 6938/1981) and was expanded by the Federal Constitution, art. 225, § 1, V. Two international conventions included the Precautionary Principle. "UN Convention" A "Convention on Biological Diversity" and other international documents with binding force, expressly adopted the Precautionary Principle. The invocation of the precautionary principle is a decision to be taken when scientific information is insufficient, inconclusive or uncertain, any risk of harm to the environment, given that socio-economic development should not be dissociated from the guarantee of sustainability and preservation environmental. In search of a better quality of life for present and future generations evaluate the environmental risks related to economic progress, it became a constant concern of the whole scientific community.

KEYWORDS: Principle. Caution. Law. Environmental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMADO, Frederico Augusto di Andrade. **Direito Ambiental** – Esquematizado. 2. Ed. Método, 2011.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 13. ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23ª ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo – Malheiro Editores, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental em foco**: doutrinas, jurisprudência, glossário. – 7 ed. revista, atualizada e reformada. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MILARÉ, Édis e SETZER, Joana. **Aplicação do princípio da precaução em áreas de incerteza científica**: exposição em campos eletromagnéticos gerados por estações de radiobase. Em Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, n. 41, p. 7 – 25, 2006.

LEGGET, Jeremy. (org.). **Aquecimento Global** – O Relatório do Greenpeace, Rio de Janeiro: FGV, 1992, página 425.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, José Affonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. - 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. – São Paulo: Saraiva, 2012.

STERN, Nicholas. **O caminho para um mundo mais sustentável**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.