

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

MILLA CHRISTI PEREIRA DA SILVA

**A INEFICIÊNCIA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS À FISCALIZAÇÃO DO
CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES AMBIENTAIS E A IMPORTÂNCIA DAS
INSTITUIÇÕES DE GARANTIA NA PREVENÇÃO DOS DESASTRES AMBIENTAIS**

UBERLÂNDIA
2022

MILLA CHRISTI PEREIRA DA SILVA

**A INEFICIÊNCIA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS À FISCALIZAÇÃO DO
CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES AMBIENTAIS E A IMPORTÂNCIA
DAS INSTITUIÇÕES DE GARANTIA NA PREVENÇÃO DOS DESASTRES
AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos e Garantias Fundamentais.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Sustentabilidade e Direitos Fundamentais.

Orientadora: Profa. Dra. Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff.

UBERLÂNDIA
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S586i
2022 Silva, Milla Christi Pereira da, 1992-
 A ineficiência de medidas alternativas à fiscalização do
 cumprimento das condicionantes ambientais e a importância das
 instituições de garantia na prevenção dos desastres ambientais [recurso
 eletrônico] / Milla Christi Pereira da Silva. - 2022.

 Orientadora: Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
 Programa de Pós-Graduação em Direito.
 Modo de acesso: Internet.
 Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2023.8000>
 Inclui bibliografia.

 1. Direito. I. Squeff, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso,
 1985-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de
 Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 340



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 168, PPGDI				
Data:	Primeiro de setembro de dois mil e vinte e dois	Hora de início:	17:30	Hora de encerramento:	20:00
Matrícula do Discente:	12012DIR016				
Nome do Discente:	Milla Christi Pereira da Silva				
Título do Trabalho:	A INEFICIÊNCIA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS À FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES AMBIENTAIS E A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES DE GARANTIA NA PREVENÇÃO DOS DESASTRES AMBIENTAIS				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Sociedade, Sustentabilidade e Direitos Fundamentais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Direito Internacional Crítico				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professoras/es Doutoradas/es: Sidney Cesar Silva Guerra - UFRJ; Sheilla Borges Dourado - UFU; e Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff - UFU - orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidenta da mesa, Dra. Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidenta concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos/às examinadoras/es, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, as/os examinadoras/es e a discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelas/os examinadoras/es e pela discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

MILLA CHRISTI PEREIRA DA SILVA

**A INEFICIÊNCIA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS À FISCALIZAÇÃO DO
CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES AMBIENTAIS E A IMPORTÂNCIA
DAS INSTITUIÇÕES DE GARANTIA NA PREVENÇÃO DOS DESASTRES
AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos e Garantias Fundamentais.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Sustentabilidade e Direitos Fundamentais.

Data de aprovação: 01.09.2022

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tatiana de A.F.R. Cardoso Squeff (UFU)
Presidente da Banca

Profa. Dra. Sheilla Dourado (UFU)
Examinador Interno

Prof. Dr. Sidney Guerra (UFRJ)
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Me valendo aqui das poucas palavras que me são características e na singela intenção de esboçar ao menos parte da gratidão que me inunda, agradeço a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa árdua e gratificante caminhada acadêmica. Com destaque, agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Tatiana Squeff, profissional admirada e excepcional, por todos os ensinamentos. A sua orientação humana, dedicada, sensível e atenciosa fez toda a diferença do mundo. Em tempo, não poderia deixar de agradecer à Universidade Federal de Uberlândia, seus colaboradores, funcionários, alunos e todos seus professores que, com afinho, prioridade e didática, cumprem a função de compartilhar conhecimento.

Agradeço a Deus por me capacitar e acompanhar, que toda e qualquer glória seja sempre dada a Ele. Ainda e com todo amor, agradeço ao meu marido e melhor amigo, Danilo Felipe, por acreditar em mim mesmo quando eu duvidei e estar ao meu lado em cada passo da estrada, me sustentando nos tropeços e compartilhando as alegrias, você foi – é, e sempre será – fundamental, meu equilíbrio no turbilhão de coisas que sou.

Ainda, aos colegas de mestrado que viveram intensamente comigo cada angústia e cada sorriso, o caminho foi mais fácil e feliz com vocês, amigos. Não poderia deixar de agradecer também a minha querida amiga e sócia, Paula Carneiro, por cada discussão, incentivo e ensinamento, e ao restante dos meus amigos mais próximos por cada palavra carinhosa e gesto atencioso.

Por fim, agradeço a toda a minha amada família, mas em especial à minha madrinha, Neiva Pereira, por ser, desde sempre, minha inspiração e anjo da guarda, a melhor advogada que eu conheço e, certamente, uma das melhores pessoas também. Em tempo e para finalizar, registro toda minha gratidão à minha avó, Esperança Ribeiro, que apesar de escrever seu nome com a dificuldade de quem estudou só até a quarta série, se mostrou a melhor professora que eu poderia ter.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem como tema central a ineficiência de medidas alternativas à fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais e a importância da fiscalização como ferramenta de prevenção de desastres ambientais, especialmente diante da ineficácia da responsabilização do Estado por omissão no âmbito do direito civil brasileiro e do direito internacional. A pesquisa divide-se em três capítulos e, cada capítulo, em duas partes. Sendo assim, no primeiro capítulo, considerando a sociedade de risco, a evolução do direito ambiental e a ideia do desenvolvimento sustentável frente à sociedade capitalista, adentra-se na relação entre Estado e empresa transnacional e nas vulnerabilidades criadas a partir dela que contribuem para o surgimento de desastres ambientais. No segundo capítulo explora-se as fragilidades na implementação do licenciamento ambiental à luz dos exemplos de Mariana/MG e Brumadinho/MG, abordando sobre o EIA/RIMA e a AIA realizada no âmbito do referido estudo, com foco na deficiência da fiscalização do cumprimento das condicionantes impostas como fator determinante para as ocorrências catastróficas. Por fim, no terceiro capítulo discorre-se sobre a aplicação da responsabilidade civil do Estado por omissão no âmbito do direito brasileiro e do direito internacional, quando tal omissão, ao gerar vulnerabilidade, contribui para a ocorrência do desastre ambiental, culminando no estudo da fundamentalidade do papel das instituições de garantia em busca da prevenção de desastres ambientais. Ao cabo, conclui-se que, contrariando o imperativo do desenvolvimento sustentável e sofrendo influência pela relação entre Estado e empresa na busca pelo desenvolvimento econômico, há falha na fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais impostas em sede de licenciamento que se converte em vulnerabilidade determinante para a ocorrência de desastres ambientais. Ainda, as instituições de garantia, também diante da referida vulnerabilidade gerada pela omissão do Estado e inobservância da Administração Pública ao princípio da legalidade, têm papel importantíssimo e essencial na busca por garantir a efetiva proteção ao meio ambiente e, assim, auxiliar fortemente na prevenção de catástrofes ambientais. Por fim, metodologicamente, ressalta-se que a presente pesquisa de natureza aplicada, é desenvolvida desde o método hipotético-dedutivo de abordagem, e a partir dos métodos explicativo e descritivo de análise de objetivos, seguindo as técnicas bibliográfica e documental de procedimento.

Palavras-chave: Desastres Ambientais; Licenciamento; Fiscalização; Responsabilidade do Estado por Omissão; Instituições de Garantia.

ABSTRACT

This master's thesis addresses the inefficiency of alternative measures to Environmental constraints' inspection and the importance of it as a tool to prevent Environmental disasters, mainly regarding the ineffectiveness of State liability by omission under international and Brazilian (civil) law. This work is divided into three chapters, each of which is split into two sections. In view of Risk Society, the evolution of Environmental law, and the idea of sustainable development in a capitalist society, the first chapter conveys transnational corporation and State relationships, and the vulnerabilities created from it, that contribute to Environmental disasters. The second chapter explores the weaknesses in the implementation of Environmental licensing in light of Mariana/MG and Brumadinho/MG examples, addressing Environmental Impact Study/ Environmental Impact Report and Environmental Impact Evaluation within the scope of the study, focusing on the deficiency in the inspection of mandatory constraints' answer as a causal factor to catastrophic occurrences. Finally, the third chapter discusses the application of State's civil liability by omission in the scope of Brazilian and international law, when such omission (at the same time that creates vulnerability) contributes to the occurrence of Environmental disasters, culminating in the study of the fundamental role of guarantee institutions in the search for Environmental disasters prevention. In the end, going against the imperative of sustainable development, and being influenced by the relationship between State and corporation to spur economic development, there is a failure to inspect the attendance of Environmental constraints set, which becomes a determining vulnerability for the occurrence of Environmental disasters. Yet, given the vulnerability mentioned above (created by the State's omission and the Public Administration's failure to observe the legality principle), guarantee institutions have a crucial and essential role in guaranteeing effective Environmental protection; and, in doing so, to assist in preventing Environmental disasters. Methodologically this research has an applied nature and is carried out with the hypothetical-deductive method, from the explanatory and descriptive objectives' analysis method. Moreover, it follows bibliographic and documentary techniques.

Keywords: Environmental Disasters; Licensing; Inspection; State accountability by omission; Guarantee Institutions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGNU – Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
ANM – Agência Nacional de Mineração
BDA – Banco de Declarações Ambientais
CADH – Convenção Americana Sobre Direitos Humanos
CF – Constituição Federal
CGE/-MG – Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
CIDH – Comissão Interamericana De Direitos Humanos
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONPDEC – Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
COPAM – Conselho de Política Ambiental
DESCA – Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais
DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral
DS – Desenvolvimento Sustentável
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EIRD – Estratégia Internacional para Redução de Riscos e Desastres
ETN – Empresa Transnacional
FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente
LAC – Licenciamento Ambiental Concomitante
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LOC – Licença de Operação Corretiva
LP – Licença Prévia
MPF – Ministério Público Federal
OC – Opinião Consultiva
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PA – Processos Administrativos
PAE – Plano de Ações Emergenciais
PGR – Plano de Gerenciamento de Riscos

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNPDEC – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

REVLO – Revalidação da Licença de Operação

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEMAD – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

SIDH – Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos

SINPDEC – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

TRF – Tribunal Regional federal

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*
(Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESA TRANSNACIONAL FRENTE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA INFLUÊNCIA NO SURGIMENTO DOS DESASTRES AMBIENTAIS .	15
1.1 OS LIMITES QUE A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESA IMPÕE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DIANTE DA LÓGICA DO CAPITAL	15
1.2 O SURGIMENTO DOS DESASTRES AMBIENTAIS DIANTE DOS LIMITES ENFRENTADOS PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	40
2 AS FRAGILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A INEFETIVA PROTEÇÃO AMBIENTAL	53
2.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE BRASILEIRA	53
2.2 A FALHA NA FISCALIZAÇÃO APÓS A CONCESSÃO DA LICENÇA AMBIENTAL NO BRASIL	78
3 A RESPONSABILIDADE CIVIL/ESTATAL DIANTE DO DANO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA PARA A CORREÇÃO DE FRAGILIDADES EM PROL DA EFETIVA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	90
3.1 A RESPONSABILIDADE CIVIL INTERNA POR DANO AMBIENTAL POR OMISSÃO E A POTENCIAL RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO POR OMISSÃO POR DANO AMBIENTAL	90
3.2 AS INSTITUIÇÕES DE GARANTIA COMO ELEMENTO CENTRAL PARA A TUTELA AMBIENTAL PLENA	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	124

INTRODUÇÃO

A presente dissertação insere-se na Linha de Pesquisa “Sociedade, Sustentabilidade e Direitos Fundamentais” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), adentrando especificamente na área de concentração de Direitos e Garantias Fundamentais, assim como na linha de pesquisa da professora orientadora. Propõe-se a discussão de conteúdo relevante para a fundamentação do Direito Ambiental, Direito dos Desastres e do Direito Internacional, observada a partir da temática da ineficiência de medidas alternativas à fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais e a importância da responsabilização do Estado por omissão na referida fiscalização como ferramenta de prevenção de desastres ambientais.

A evolução normativa no tocante a proteção ambiental afunilou-se no imperativo do desenvolvimento sustentável. A busca pelo efetivo desenvolvimento sustentável, por sua vez, encontra barreiras e dificuldades na relação desenvolvida entre Estado e empresas transnacionais e no próprio modelo capitalista. Isso porque o desenvolvimento que se atém exclusivamente ou majoritariamente a economia, negligencia a necessária preservação dos recursos naturais.

A proteção ambiental no Brasil conta com ferramentas estampadas na legislação, dentre elas tem-se o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental, principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e ferramentas relevantes para o alcance do desenvolvimento sustentável. No caso de licenciamento de atividades com alto potencial poluidor, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) exigidos e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) desenvolvida no âmbito destes são primordiais para o entendimento e mitigação dos impactos/danos efetivos e/ou potenciais acarretados pela atividade.

Nota-se, diante de grandes desastres ambientais sucessivos, que as ferramentas trazidas pelo estado para controle da degradação ambiental efetiva ou potencial desencadeada por atividades com alto potencial poluidor não tem sido, por diversas razões, tão eficaz. Além de deficiências na AIA, a fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais impostas no

licenciamento ambiental é falha, o que, comprometendo o resultado de toda análise realizada no âmbito do processo de licenciamento, se converte em vulnerabilidade significativa que favorece o surgimento dos desastres ambientais ou amplia sua magnitude.

Os desastres ambientais apresentam etapas cíclicas, que se influenciam mutuamente, sendo a prevenção a principal delas. Nesse raciocínio, considerando a falha na fiscalização das condicionantes como vulnerabilidade importante, a prevenção ao desastre ambiental passa pela correção das deficiências apontadas no processo de licenciamento que, por sua vez, conta com a busca pela efetiva responsabilização do Estado em razão de sua omissão e inobservância ao dever de fiscalizar o cumprimento das condicionantes ambientais.

Tem-se que o Estado, em razão dos moldes teóricos e práticos da responsabilidade civil no Brasil e fora dele, nem sempre é responsabilizado pela sua postura omissa, o que, como posto, contribui para o surgimento ou ampliação do desastre ambiental. Assim, a presente dissertação propõe como estímulo à adequada fiscalização por parte do Estado, a busca da efetiva e necessária aplicação de sua responsabilização, colocando em voga, para tanto, o papel fundamental das instituições de garantia no contexto do constitucionalismo garantista.

Em vista disso, o presente trabalho parte da seguinte problemática: *não havendo medida alternativa à fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais por parte do Estado, a busca pela responsabilização efetiva do Estado pela ineficiência na referida fiscalização (que contribui para o surgimento dos desastres ambientais) pode auxiliar na busca pela adequada fiscalização?*

Esse trabalho justifica-se por sua relevância social e acadêmica, haja vista que urge a busca pela rápida e efetiva proteção ambiental e pela prevenção de ocorrência de desastres ambientais que, na atual sociedade de risco e contando com vulnerabilidades, se apresentam cada vez mais e com maior intensidade.

Sob o ponto de vista acadêmico, além de cumprir o papel de servir como suporte para possível avanço prático e rápido da proteção ambiental, a presente pesquisa se ocupa em debater sobre o desastre ambiental, campo de

pesquisa relativamente novo, e sobre a associação da ocorrência de eventos catastróficos às falhas do Estado na proteção ambiental.

Em tempo, o trabalho em tela, se valendo dos casos de Mariana (MG) e Brumadinho (MG) como exemplos, tem, em sua hipótese, a ideia de que, se há falha nos instrumentos legais viabilizadores da proteção ao meio ambiente equilibrado (como licenciamento ambiental e avaliação de impacto ambiental), tais falhas são determinantes para a ocorrência de desastres ambientais e não há alternativa suficiente para compensá-las de forma satisfatória. Sendo, imperioso, então, revisitar a forma de responsabilização interna (cível) e internacional do Estado para estimular sua correta atuação e ressaltar o papel e importância das instituições de garantia nesse processo.

A partir dessa hipótese, a dissertação se dedica ao desenvolvimento de seus desdobramentos, tendo como objetivo geral demonstrar que há falha nos instrumentos legais de proteção ambiental, em especial na fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais por parte do Estado, e não há medida alternativa à fiscalização ambiental no âmbito do licenciamento ambiental de atividades com alto potencial poluidor, sendo que a revisitação da responsabilidade interna e internacional do Estado por omissão pode estimular a adequada fiscalização, contribuindo para a preservação ambiental e para a prevenção de desastres.

No que tange os objetivos específicos, estes foram distribuídos nos capítulos da dissertação, que serão destacados mais adiante. Assim sendo, o primeiro capítulo, considerando a sociedade de risco, a evolução do direito ambiental e a ideia do desenvolvimento sustentável frente a sociedade capitalista, adentra na relação peculiar entre Estado e empresa transnacional diante da incessante, e muitas vezes desequilibrada, busca por desenvolvimento econômico, bem como nas vulnerabilidades originadas a partir da referida relação que, fragilizando a proteção ambiental, contribuem significativamente para o surgimento de desastres ambientais mistos.

No segundo capítulo explora-se as fragilidades na implementação do licenciamento ambiental à luz dos exemplos de Mariana/MG e Brumadinho/MG, abordando sobre o EIA/RIMA e a AIA realizada no âmbito do referido estudo. Demonstra-se a omissão do Estado nas fiscalizações do período pós concessão da licença de empreendimento com alto potencial poluidor e, ainda,

aponta-se a deficiência da referida fiscalização como fator determinante para as ocorrências catastróficas.

Por fim, no terceiro capítulo discorre-se sobre a aplicação da responsabilidade do Estado por omissão no âmbito do direito civil brasileiro e do direito internacional, quando tal omissão, gerando vulnerabilidade significativa, contribui para a ocorrência do desastre ambiental. Ainda, diante das limitações destes modelos de responsabilização, aponta-se a fundamentalidade do papel das instituições de garantia, particularmente o papel do Ministério Público, em busca da prevenção de desastres ambientais na medida em que, aplicando a efetiva responsabilização ao Estado ou se valendo de medidas outras em busca do mesmo objetivo, poderiam compelir o Estado a realizar a adequada fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais.

Para tanto, o desenvolvimento da dissertação irá se basear no método hipotético-dedutivo, tendo em vista que a partir do problema serão formuladas hipóteses em que as consequências serão deduzidas e testadas para a formação de uma conclusão, com uma abordagem qualitativa. Já em relação à natureza da investigação, trata-se de uma pesquisa aplicada no âmbito das Ciências Jurídicas e Sociais, do tipo monográfica, vez que voltada à aquisição de conhecimentos direcionados a redução de vulnerabilidades e prevenção de desastres ambientais.

Ato contínuo, identificam-se enquanto métodos de análise dos objetivos a serem utilizados neste estudo, o exploratório, para proporcionar uma maior familiaridade com o problema, e o descritivo, por descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. E para atingir tal finalidade, os procedimentos bibliográfico e documental serão utilizados.

O procedimento bibliográfico é visualizado para discorrer sobre a ampla proteção conferida ao meio ambiente pelo ordenamento jurídico brasileiro e internacional, discorrer sobre a relação entre Estado e empresa à luz do desenvolvimento sustentável, analisar a figura do licenciamento ambiental e suas deficiências, bem como o direito dos desastres e causas de ocorrência do desastres ambientais, além da natureza e forma de responsabilização do Estado por omissão e o papel das instituições de garantia. Já o procedimento documental auxiliará na pesquisa sobre a falha da fiscalização do cumprimento

das condicionantes e na análise sobre a responsabilização do Estado no plano interno e no internacional, estudando, principalmente, as legislações domésticas, as normativas internacionais e decisões domésticas e internacionais – todas selecionadas qualitativamente – sobre o tema em apreço.

1 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESA TRANSNACIONAL FRENTE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA INFLUÊNCIA NO SURGIMENTO DOS DESASTRES AMBIENTAIS

Por meio da reverberada preocupação com o meio ambiente e a utilização de seus recursos naturais pela sociedade capitalista, ao longo dos anos, o direito internacional e interno evoluíram com o intuito de buscar a proteção ambiental, acabando por colocar em evidência o imperativo do desenvolvimento sustentável que, por sua vez, é ameaçado pela atual lógica do capital refletida na relação entre países em desenvolvimentos e grandes empresas.

Tal relação, focada no acúmulo de lucro por parte das transnacionais e na busca pelo crescimento econômico por parte dos Estados, acaba por relativizar o cumprimento da legislação ambiental, promovendo a exploração inadequada dos recursos naturais, consolidando riscos e criando vulnerabilidades ambientais e sociais. Vulnerabilidades essas que, principalmente diante da sociedade de risco que é vivenciada hoje, contribuem sobremaneira para o surgimento dos desastres ambientais, vez que, mesmo os tidos como puramente naturais, contam com a combinação de fatores antropogênicos¹.

1.1. OS LIMITES QUE A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESA IMPÕE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DIANTE DA LÓGICA DO CAPITAL

Primeiramente, mister mencionar que a definição de meio ambiente é ampla, múltipla e, em não raras ocasiões, incompleta. Isso porque, assim como outras definições, pode excluir aspectos que deveriam ser contemplados. Partindo do conceito jurídico brasileiro, estampado no artigo 3º da Lei n. 6.938/1981² que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e

¹ CARVALHO, D. W. de; FARBER, D. A. **Estudos Aprofundados Em Direito Dos Desastres: Interfaces Comparadas**. São Paulo: ed. Prismas, 2019.

² BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

na redação do próprio artigo 225 da Constituição Federal (CF) de 1988³, infere-se que meio ambiente seria, respectivamente, “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, ou seja, um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Apesar de relevantíssimo por sua aplicação jurídica formal, tal conceito não passa ileso a críticas que merecem consideração quando de sua leitura e aplicação. Nas palavras de Édis Milaré⁴, o conceito de meio ambiente omite-se com relação à posição do homem, deixando de considerá-lo como parte do meio ambiente e abrindo portas para a interpretação equivocada de que seria ele algo exterior ao meio ambiente.

Relativamente superado o conceito jurídico inicial de meio ambiente, tem-se que a preocupação com sua proteção de forma holística e coordenada surge no âmbito internacional, principalmente, no século XX. Inicia-se no Norte Global e, por meio de mecanismos internacionais e expansão da consciência ambientalista/antropogênica da sociedade, alcança os países situados ao Sul que, apesar de oferecerem inicial resistência à ideia de desenvolvimento sustentável por acreditarem que seria uma tentativa de frear seu desenvolvimento econômico⁵, incorporam posteriormente aos seus ordenamentos internos⁶ normativas que resguardam a utilização responsável dos recursos naturais, refletindo a importância da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Apesar do entendimento e aceitação do Sul Global em prol de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado de forma ampla, seu receio em aceitar tal ideia vinda do Norte possui vasto fundamento e está intimamente

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

⁴ MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 7ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 146.

⁵ LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das nações unidas**. Brasília: IRBr; Funag, Ministério das Relações Exteriores, 2006.

⁶ Como é o caso das Constituições do Equador, Colômbia, África do Sul, Brasil e tantas outras. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed., Coimbra: Ed. Coimbra, 2000. p. 533; RAMOS, Erasmo Marcos. **Direito Ambiental Comparado**. Maringá: Midiograf II, 2009. p. 8. Para uma análise extensiva acerca da inserção constitucional de muitos dos países listados, confira: SANTOS JUNIOR, Antônio. **Meio Ambiente como Direito Fundamental**. 129 p. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social. Curitiba: PUCPR, fev. 2007. p. 129.

ligada ao colonialismo e seus efeitos que ainda perduram na atualidade através da colonialidade⁷. Ora, o Norte se desenvolveu economicamente explorando o Sul e os seus recursos naturais de maneira vasta e nem sempre responsável, criando e fortalecendo a suposta premissa, que agora intentava quebrar, de que o desenvolvimento seria conquistado tão somente a partir da utilização do mesmo molde. Como exprime Gonzalez,

*The North's control over a large part of the world's resources from the colonial era to the present fueled the North's industrial development and enabled the North to maintain levels of consumption far beyond the limits of its own natural resource base. As historian Clive Ponting observes, "[m]uch of the price of that achievement was paid by the population of the Third World in the form of exploitation, poverty, and human suffering."*⁸

Mesmo tentando superar as garras da colonialidade, o Sul Global, aos poucos e independente de qualquer aparente interesse pouco nobre dos países opostos do globo, incorporou a necessidade da utilização racional e responsável dos recursos naturais e, a partir disso, passou a introduzir em seus respectivos ordenamentos jurídicos tal imperativo.

Iniciando na perspectiva internacional e ao encontro da preocupação com a qualidade do meio ambiente, em 1968 foi criado o Clube de Roma que, na época, era composto por um pequeno e diverso grupo de profissionais, empresários, humanistas, economistas e funcionários governamentais de alguns países. O referido Clube publicou em 1972 o importante relatório intitulado "*Limits to Growth*"⁹ alertando para o modelo econômico praticado nos moldes utilizados e escancarando que o crescimento desenfreado às

⁷ SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; MARTINS, Fernanda Rezende. A apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável como instrumento de manutenção da colonialidade sobre recursos naturais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 3, pp. 30-53, set/dez, 2020.

⁸ Tradução Livre: "O controle do Norte sobre grande parte dos recursos do mundo, desde a era colonial até o presente, alimentou o desenvolvimento industrial do Norte e permitiu que o Norte mantivesse níveis de consumo muito além dos limites de sua própria base de recursos naturais. Como observa o historiador Clive Ponting, "muito do preço dessa conquista foi pago pela população do Terceiro Mundo na forma de exploração, pobreza e sofrimento humano". GONZALEZ, Carmen G., Environmental Justice, Human Rights, and the Global South. 13 **Santa Clara Journal of International Law**, Seattle, v. 13, pp. 151, mar. 2015, Seattle Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2573190>. Acesso em: 05 jan. 2022.

⁹ Tradução livre: "Limites para o Crescimento".

custas dos recursos naturais logo se chocaria com a escassez desses recursos e com os efeitos da poluição desenfreada gerada até ali¹⁰.

Logo a seguir, em 1972, a ‘Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano’, realizada em Estocolmo, debateu sobre proteção a adequada ambiental, imergindo a ideia do desenvolvimento econômico em harmonia com a preservação ambiental e criando o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), hodiernamente considerado como a principal autoridade global em promover o uso de recursos naturais de forma responsável no contexto do desenvolvimento sustentável¹¹.

Para Philippe Le Prestre e Benoît Martimort-Assouando, quando de sua criação, o PNUMA, apesar das barreiras e dificuldades enfrentadas, foi concebido como verdadeiro catalisador da preocupação com a sustentabilidade na forma de produção.

Seu papel principal foi o de estimular e coordenar outras organizações internacionais, recolher e divulgar a informação sobre o estado do meio ambiente e os problemas emergentes, ajudar os Estados a implantar políticas de meio ambiente e melhorar as perspectivas de desenvolvimento sustentável.¹²

Em 1983, por provocação do PNUMA, a Organização das Nações Unidas (ONU) cria a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente que, *a posteriori*, em seu relatório conhecido como Relatório Brundtland - ou ‘*Nosso Futuro Comum*’ - de 1987¹³, discutiu sobre a necessidade e urgência do desenvolvimento sustentável, o definindo como “*development is development*

¹⁰ SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento sustentável**: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 27.

¹¹ MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. **A implantação do direito internacional do meio ambiente**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 89.

¹² PRESTRE, Philippe; MARTIMORT-ASSO, Benoît. **A reforma na governança internacional do meio ambiente, os elementos do debate**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 237.

¹³ ONU. Organização das Nações Unidas, Comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs".¹⁴

Futuramente, o importante Relatório Brundtland teve, ainda, suas conclusões e propostas discutidas na Conferência Mundial realizada no Rio de Janeiro, oficialmente chamada de 'Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento' e popularmente conhecida como 'ECO-92', que, tal como seu nome antecipava, manteve o desenvolvimento sustentável na pauta principal das discussões.¹⁵ Aliás, durante esta Conferência aprovou-se as importantes convenções sobre biodiversidade e mudanças climáticas e adotou-se a Agenda 21¹⁶ que, por sua vez, trazia um plano de ações para a melhoria das condições ambientais no planeta.

O Relatório Brundtland foi a base da segunda grande Conferência do Rio de Janeiro em 1992. O documento deu o tom, pedindo a união necessária entre desenvolvimento e meio ambiente. Não trazia nada de novo sobre o estado da questão, mas reuniu as principais teorias que demonstravam a possibilidade de desenvolvimento sustentável e as consequências de sua não adoção.¹⁷

A extensa Agenda 21, refletindo as intenções dos 179 países signatários, versou sobre combate à pobreza, mudança dos padrões de consumo, promoção do desenvolvimento sustentável, promoção e proteção das condições necessárias à saúde humana, proteção da atmosfera, tecnologia ambientalmente saudável, entre outros.

Posteriormente, a ECO-92 e seus impactos foram discutidos na África do Sul em 2002, mais conhecida como RIO+10, e na RIO+20, realizada

¹⁴ Tradução nossa: "desenvolvimento que satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades". ONU. Organização das Nações Unidas, Comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

¹⁵ VARELLA, Marcelo Dias. **O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 7.

¹⁶ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, 2001

¹⁷ VARELLA, Marcelo Dias. **O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 7.

novamente no Rio de Janeiro, em 2012. A primeira, intitulada como 'Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável', foi uma conferência realizada em Joanesburgo que, dentre outras questões, discutiu a prática do desenvolvimento sustentável e dos compromissos outrora firmados na ECO-92; já a segunda, realizada em 2012 e intitulada 'Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável', discutiu principalmente temas como o desenvolvimento sustentável, a economia verde e a erradicação da pobreza.¹⁸

Três anos depois, em 2015, surge uma nova política global, a ambiciosa 'Agenda 2030' para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 2030¹⁹, proposta pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) e assinada pelo Brasil e mais 192 países, com aplicabilidade desde 2016 e pretensão de colocar o mundo numa trajetória alinhada com a sustentabilidade, definindo prioridades e aspirações de desenvolvimento sustentável global para 2030, trata, dentre outros temas, sobre a preocupação com desastres ambientais e seus impactos, apontando para a necessidade de promoção da resiliência a desastres e colocando, inclusive, como um dos seus objetivos "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis".²⁰

E, mais recentemente, em que pese a já sedimentada construção dos direitos humanos ambientais no plano internacional, enquanto regra costumeira²¹, e regional, enquanto interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos²², o direito humano ao meio ambiente seguro, limpo, sadio e

¹⁸ BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **A proteção internacional da diversidade biológica**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 158.

¹⁹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>> Acesso em 20.dez.2021.

²⁰ ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>> Acesso em 20.dez.2021.

²¹ CARDOSO, Tatiana de A. F. R. As origens dos direitos humanos ambientais. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre/PUCRS, v. 7, n. 23, pp. 131–157, 2013.

²² Salienta-se a previsão do direito humano ao meio ambiente sadio no artigo 11 do Protocolo de São Salvador de 1988, firmado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o qual, todavia, em virtude das limitações contidas no art. 18(6) do mesmo documento, não seria um direito justiciável; por isso, a importância interpretativa da Corte Interamericana sobre o seu reconhecimento. Cf. FONSECA, Luciana C.; LIMA, Caroline F. O meio ambiente sadio como direito humano: um olhar sobre a OC n. 23/2017. **Revista Direito Ambiental e**

sustentável, foi declarado como um Direito Humano autônomo pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU²³ e pela própria Assembleia Geral da mesma Organização²⁴ - um passo importante na proteção do meio ambiente e na forma de entender o meio ambiente como fim em si mesmo e não meramente como instrumento para a concretização de outros direitos.

Pois bem, enquanto a evolução dos direitos relativos ao meio ambiente se materializava no âmbito internacional, o Brasil também trilhou seu caminho. Inegável que todo o crescimento internacional percorrido ao longo do século XX em matéria ambiental contribuiu grandemente, como já mencionado, para o surgimento do Estado Socioambiental brasileiro:

O progresso histórico, cultural econômico político e social gestado ao longo do século XX determinou o momento que se vivencia hoje no plano jurídico-constitucional, marcando a passagem do Estado Liberal ao Estado Social e chegando-se ao Estado Socioambiental (também constitucional e democrático), em vista do surgimento de direitos de natureza transindividual e universal que têm na proteção do ambiente e seu exemplo mais expressivo.²⁵

Para Antônio Herman Benjamin²⁶ retrospectivamente, pode-se identificar três momentos históricos na evolução legislativo-ambiental brasileira que refletem as distintas valorações ético-jurídicas do ambiente e acompanha,

Sociedade, Caxias do Sul/UCS, v. 10, n. 3, pp. 120-144, 2020; TIGRE, Maria Antônia. O reconhecimento do direito ao meio ambiente pela Corte Interamericana em *Lhaka Honhat vs. Argentina*. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo/RT, v. 25, n. 100, pp. 229-252, out./dez. 2020. Sobre essa justiciabilidade e seus desdobramentos, cf. ainda: MARTINS, Fernanda Rezende. **Desafios na reparação dos atingidos pela barragem de Fundão**: gerenciamento do caso pelo Brasil e as possibilidades emergentes no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. São Paulo: Dialética, 2022

²³ ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução A/HCR/48/13**, Genebra, 8 out. 2021. Essa resolução, frisa-se, foi uma proposta conjunta da Costa Rica, Maldivas, Marrocos, Eslovênia e Suíça. Ela obteve 43 votos a favor, dentre os quais o voto do Brasil, e quatro abstenções.

²⁴ Em 28 de julho de 2022, por 161 votos a favor e oito abstenções (Belarus, China, Camboja, Etiópia, Irã, Quirquístão, Rússia e Síria), a Assembleia Geral da ONU adotou a Res. 76/300, no mesmo sentido da citada decisão de outubro do Conselho de Direitos Humanos, apontado que se deve reconhecer o meio ambiente saudável como direito humano, especialmente diante da "tripla crise planetária de mudanças climáticas, perda de biodiversidade e poluição". ONU News. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. Genebra, 28 jul. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 06 ago. 2022

²⁵ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 96

²⁶ BENJAMIN, Antonio Herman V. **Introdução ao direito ambiental brasileiro**. P. 41-91. In: *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*. V. I. Organizadores: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édis. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 45.

diretamente, as diferentes percepções e necessidades no tratamento com os recursos naturais e a degradação ambiental. Para o referido jurista, as três fases, portanto, seriam: a da exploração desregrada, a fragmentária e a holística.

A primeira, como induz o próprio nome, foi marcada por intensa exploração dos recursos naturais em prol do chamado desenvolvimento econômico sem intervenção jurídico-legislativa que se prestasse a regulamentar ou controlar de forma sistemática tal exploração. A segunda fase, por sua vez, conta com legislações²⁷ que demonstravam preocupação com a exploração de alguns recursos naturais, mas ainda sem considerar o meio ambiente da forma completa como ele é e deve ser tratado. Finalmente, a fase holística foi inaugurada com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/81) que contempla a proteção do meio ambiente de forma integrada.²⁸

À propósito, a Lei n. 6.938/81²⁹, se prestou a definir meio ambiente e dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Em tempo, importante frisar que tal legislação, refletindo a afirmação de evolução normativa interna motivada, mas concomitante à internacional³⁰, foi promulgada após a publicação do relatório intitulado “*Limits to Growth*” e antes do Relatório Brundtland.

A PNMA, se valendo dos instrumentos elencados e aprofundados ao longo de seu corpo, busca a preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente e ressalta a necessidade do desenvolvimento sustentável trazendo, inclusive, a figura do licenciamento ambiental e da avaliação de impactos ambientais que serão analisadas no próximo capítulo.

²⁷ A exemplo do Código Florestal de 1965; os códigos de Pesca e de Mineração, ambos de 1967; a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares, de 1967; a Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição; de 1980; e a Lei de Agrotóxicos, de 1989.

²⁸ BENJAMIN, Antonio Herman V. **Introdução ao direito ambiental brasileiro**. P. 41-91. In: Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental. V. I. Organizadores: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édis. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 45.

²⁹ BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

³⁰ Isso demonstra já o início da mudança da posição brasileira, a qual, na década de 1970, defendia a poluição caso ela fosse trazer o desenvolvimento nacional.

Após a PNMA, a Constituição Federal de 1988³¹, preocupada com a conservação do meio ambiente e com a existência de seu desenvolvimento sustentável, inovou positivamente ao dar atenção especial ao meio ambiente, trazendo um capítulo específico e diversas normas com o intuito de proteger o meio ambiente e promover sua exploração consciente e sustentável. Nesse sentido, José Afonso da Silva³², traz, inclusive, que “o Capítulo do Meio Ambiente é um dos mais importantes e avançados da Constituição de 1988”.

Com o mesmo destaque, Tiago Fensterseifer³³ leciona que:

A proteção ambiental projeta-se como um dos valores constitucionais mais importantes a serem incorporados como tarefa ou objetivo do Estado de Direito neste início século XXI, porquanto, diante dos novos desafios impostos pela sociedade de risco diagnosticada por Beck, diz respeito diretamente à concretização de uma existência humana digna e saudável e marca paradigmaticamente a nova ordem de direitos transindividuais que caracterizam as relações jurídicas cada vez mais massificadas do mundo contemporâneo.

Avulta-se, então, sob os auspícios da democracia participativa, as ideias e conceitos do socioambientalismo para trazer a importância da participação democrática, visando o bem comum em uma nova era de desenvolvimento humano. A preocupação com o meio ambiente refletida na principal legislação do país como um direito fundamental demonstra a real necessidade de preservar o meio ambiente, no sentido mais amplo da expressão, para que as atuais e futuras gerações tenham qualidade de vida e para que a fauna e a flora sejam preservadas em harmonia com as necessidades e ambições humanas.

Mencionada proteção ambiental via direito fundamental, nas palavras de Romeu Thomé³⁴ adota, ao menos no plano inicial, o tido antropocentrismo protecionista (ou alargado), ou seja, não vincula o meio ambiente apenas à serventia econômica ou de interesses humanos, mas também está longe

³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

³² SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 23ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004, p. 825.

³³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 96.

³⁴ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 59.

daquela defendida pela corrente ecocêntrica que enxerga a natureza como pertencente a todos os seres vivos e não apenas ao homem.

Dito isso, importante frisar que existem várias explicações doutrinárias discorrendo sobre o que seja o direito fundamental. A melhor e mais válida no âmbito da presente discussão é a de que o direito fundamental é a posição jurídica subjetiva, individual ou coletiva, que resguarda a seu titular um bem essencial à sua qualidade de pessoa, garantindo ao sujeito os aspectos que importam para sua promoção e construção pessoal.³⁵

Em tese, na CF de 1988³⁶, o rol de direitos fundamentais está concentrado no Título II (artigo 5º a 17). Por consequência, o meio ambiente não seria considerado como tal porque não é lembrado em qualquer dos incisos deste dispositivo. Nesta perspectiva, o ambiente sadio e equilibrado ecologicamente até seria constitucionalmente garantido, mas não enquanto cláusula pétrea.

Ocorre que o §2º do mesmo artigo 5º prevê que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.³⁷⁻³⁸ Logo, é de se admitir que outras regras, da

³⁵ SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 23ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

³⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

³⁸ No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, o STF trouxe, no voto do relator, reforço a orientação jurisprudencial já adotada no sentido de atribuir aos tratados internacionais em matéria ambiental o mesmo status dos tratados de Direitos Humanos, isto é, caráter supralegal, nos termos do citado art. 5, §2º, da CF. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: ADPF 760 DF xxxx-52.2020.1.00.0000. Reqte.(s) : Partido Socialista Brasileiro - Psb, Reqte.(s) : Rede Sustentabilidade, Reqte.(s) : Partido Democrático Trabalhista, Reqte.(s) : Partido Verde, Reqte.(s) : Partido dos Trabalhadores, Reqte.(S) : Partido Socialismo e Liberdade (P-Sol), Reqte.(s) : Partido Comunista do Brasil, Intdo.(a/s) : União Federal. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1126318352/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-760-df-0108521-5220201000000/inteiro-teor-1126318354>>. Acesso em 5 ago. de 2021). De se salientar, ainda, que essa decisão do Supremo é uma linha contínua no que toca o desenvolvimento do tema no Brasil, vez que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4066 já considerava a Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 como regra supralegal equiparável aos demais tratados de direitos humanos internalizados pelo Brasil. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 4.066**. Distrito Federal Relatora Reqte.(S) Adv.a/sReqte.(S) Adv.a/sIntdo.a/sAdv.a/sIntdo.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.(a/s) : Min. Rosa Weber : Associação Nacional Dos Procuradores Do

própria Carta Magna, podem prever direitos fundamentais, dentre os quais estaria o meio ambiente sadio e equilibrado.

Assim sendo, resta analisar o *caput* artigo 225 da CF³⁹:

Art. 225 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.

Nesse raciocínio, na medida em que a norma indica que meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito, e consignando que ele pode ser considerado uma necessidade humana, não resta dúvida acerca de sua indispensabilidade, já que é, inclusive, essencial à sadia qualidade de vida, e, logo, à luz da unidade, indivisibilidade e interdependência – características dos

Trabalho - Anpt : Roberto De Figueiredo Caldas : Associação Nacional Dos Magistrados Da Justiça Do Trabalho - Anamatra : Ana Frazão : Presidente Da República : Advogado-Geral Da União : Congresso Nacional : Associação Brasileira Das Indústrias E Distribuidores De Fibrocimento - Abifibro Produtos : Oscavo Cordeiro Corrêa Netto : Instituto Brasileiro Do Crisotila - Ibc De : Carlos Miguel Castex Aida E Outora/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. : Associação Brasileira Da Indústria De Álcalis, Cloro E Derivados - Abiclor : Tercio Sampaio Ferraz Junior E Outora/s: Associação Brasileira Dos Expostos Ao Amianto - Abrea : Roberto De Figueiredo Caldas : Assembleia Legislativa Do Estado De Pernambuco : Arnoldo Wald E Outora/s: Confederação Nacional Trabalhadores Na Indústria - Cnti : Maurício Corrêa E Outora/sDos : Sindicato Unificado Dos Trabalhadores Petroleiros, Petroquímicos E Plásticos Nos Estados De Alagoas E Sergipe - Sindipetro Al/Se : Laércio Salustiano Bezerra E Outora/s: Estado De Goiás Adv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Proc.(A/S)(Es) Proc.(A/S)(Es) Am. Curiae. Am. Curiae. Proc.(A/S)(Es) Am. Curiae. Proc.(A/S)(Es) Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/sAdv.a/sAdv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/s: Procurador-Geral Do Estado De Goiás : Procurador-Geral Do Estado De Goiás : Sindicato Dos Trabalhadores Na Indústria Da Extração De Minerais Não-Metálicos De Minaçu-Go : Sindicato Dos Trabalhadores Na Indústria Da Extração De Minerais Não-Metálicos De Minaçu-Go : Joao Pedro Ferraz Dos Passos E Outora/s: Joao Pedro Ferraz Dos Passos E Outora/s: Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo : Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo : Antônio Silvio Magalhães Júnior E Outora/s: Antônio Silvio Magalhães Júnior E Outora/s: Estado De São Paulo : Estado De São Paulo : Procurador-Geral Do Estado De São Paulo : Procurador-Geral Do Estado De São Paulo : Federação Das Indústrias Do Estado Da Bahia - Fieb : Federação Das Indústrias Do Estado Da Bahia - Fieb : Silvana Fernandes Souza Sapucaia E Outora/s: Silvana Fernandes Souza Sapucaia E Outora/s: Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil : Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil : Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior E Outora/s: Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior E Outora/s: Marcus Vinicius Furtado Coelho : Marcus Vinicius Furtado Coelho : Instituto Brasileiro De Mineração - Ibram : Instituto Brasileiro De Mineração - Ibram : Luiz Rodrigues Wambier E Outora/s: Luiz Rodrigues Wambier E Outora/s: Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2607856>>. Acesso em 5 ago. de 2021.)

³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

direitos humanos⁴⁰ –, não se poderia negar ao mesmo o seus status de regra fundamental.

Noutras palavras, de maneira concisa, considerando ainda que o meio ambiente preservado e equilibrado é indispensável para a autonomia contemporânea do sujeito e para a promoção da qualidade de pessoa e, não apenas, mas também no exercício dos direitos fundamentais expressos e no gozo de direitos humanos internacionalmente garantidos, impossível afastar seu conteúdo de direito fundamental.⁴¹

Nessa linha, Bobbio⁴² ao tratar sobre os direitos fundamentais, enfatiza o direito fundamental ao meio ambiente, trazendo que “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”. Ainda, Antônio A. Cançado Trindade, apoiado por Édis Milaré⁴³, leciona que:

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.⁴⁴

Não obstante a isso, o direito fundamental ao meio ambiente sustentável, fazendo *jus* à peculiaridade do Direito Ambiental em si, também traz consigo um dever, o de proteger e preservar o meio ambiente para a atual e futuras gerações. Tal dever abrange a sociedade e o Poder Público e possui uma faceta positiva e outra negativa. A primeira consiste na manutenção

⁴⁰ BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. 7a. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 32. Para o autor, as características gerais destes direitos seriam: Historicidade; Universalidade; Relatividade; Irrenunciabilidade; Inalienabilidade; Imprescritibilidade; Unidade, indivisibilidade e interdependência.

⁴¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991 apud LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

⁴² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 6.

⁴³ MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 7ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p; 1065.

⁴⁴ TRINDADE, Antônio A. Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 76.

propriamente dita das circunstâncias ambientais já existentes e a segunda, por sua vez, na não degradação deste sistema⁴⁵.

Nessa linha, e reiterando o intuito da PNMA, o artigo 170 da CF, em conjunto com o já citado artigo 225, considerando a produção capitalista de incentivo ao crescimento econômico em que é pautada a sociedade, também determina a observação da função social da propriedade e a preservação dos recursos naturais.

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

[...]

III - função social da propriedade;

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]⁴⁶

Depreende-se, assim, que a Carta Magna reflete o desenvolvimento sustentável como princípio do Direito Ambiental interno, claramente colocando como pilares dele a harmonização de suas três vertentes, a saber: crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social.

Assim, resta inequívoco o princípio do desenvolvimento sustentável a partir de análise conjunta dos incisos II e III, do artigo 170, da Constituição: de um lado, o incentivo ao crescimento econômico representado pelo princípio da propriedade privada; de outro, a proteção ambiental e a equidade social representadas pelo princípio da função social da propriedade.⁴⁷

Após a promulgação da Carta de 1988 e cumprindo a determinação constitucional no intuito de proteger, ao máximo, o meio ambiente e seu desenvolvimento sustentável, surge a Lei Federal n. 9.605/98 que, por sua vez,

⁴⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, 2ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2008, p. 57-135.

⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

⁴⁷ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 60.

dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.⁴⁸

Fato é que, normativamente, o ordenamento jurídico brasileiro seguiu e segue avançando nos direitos relativos à proteção do meio ambiente sempre com a ordenança do desenvolvimento sustentável no foco das atenções. No entanto, tal fato não isenta o desenvolvimento sustentável como desenhado hoje do alcance de críticas intensas, como sua contradição insuperável frente à lógica do capital.⁴⁹

Apesar de tais críticas, sobretudo da ênfase na suposta dicotomia entre desenvolvimento econômico e sustentável que será abordada em seguida, destaca-se prontamente que não há como desconsiderar o inegável avanço que o estabelecimento legal do desenvolvimento sustentável trouxe na garantia de direitos e na busca pela quebra de tal dicotomização.

Não obstante às críticas a ele endereçadas, é forçoso constatar, assumindo-se uma posição mais realista do que crítica, que o conceito de DS [desenvolvimento sustentável] foi o responsável pela façanha de desatar o nó górdio que atravancava o debate, desde finais da década de sessenta, entre “ambientalistas” e “desenvolvimentistas”. E isto não é pouca coisa. Abriu um campo de debate onde os interesses em jogo pudessem se confrontar de forma menos entrincheirada que em períodos anteriores, apontando para a possibilidade de se alcançar uma solução negociada. Este conceito teve o mérito de disseminar a temática ambiental nos canais do poder e do capital, fazendo com que migrasse – ainda que não com o mesmo conteúdo – do terreno das pregações ambientalistas exclusivamente, para as instâncias definidoras de políticas públicas e da atividade econômica. Ilustrando grosseiramente a sua contribuição para o percurso histórico da problemática ambiental, o conceito de DS foi o responsável por fazer com que preservação da natureza passasse de uma reivindicação de *hippies* dos anos sessenta para uma preocupação de primeira hora dos dirigentes das grandes corporações do século XXI.⁵⁰

⁴⁸ BRASIL. **Lei Federal nº 9.605**, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

⁴⁹ SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022.

⁵⁰ GAVARD M. P. François. Meio ambiente, capitalismo e desenvolvimento sustentável: a arquitetura de um matrimônio duvidoso - **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC** Vol. 6 - n. 3 janeiro-julho/2009.

Pois bem, estabelecida a premissa da evolução com o surgimento, normatização e busca pelo desenvolvimento sustentável e adentrando na crítica sobre a contradição insuperável entre ele e o desenvolvimento econômico, logo, refletindo diretamente na implementação prática da norma, importante enfatizar inicialmente que a deterioração ambiental progressiva e a destruição crescente dos recursos naturais em uma escala global demonstram a incapacidade de um modelo econômico firmado exclusivamente no crescimento financeiro e na busca de retornos imediatos. Isso porque, o capitalismo, através de suas ferramentas e visando o acúmulo e maior obtenção possível de vantagem financeira, conta com a exploração dos recursos naturais e da utilização de mão-de-obra barata, normalmente de países em desenvolvimento e/ou com legislações mais favoráveis.⁵¹

O sistema capitalista edificado no pós-Segunda Guerra⁵², além de ser um modo de produção é uma cultura com alto poder de influência sobre a sociedade, que já demonstrou, ao longo da história, sua grande capacidade de se autotransformar e convencer, o que tem lhe permitido, até aqui, adaptar-se aos tempos e suas necessidades econômicas e mercadológicas em prol de seguir firme e alcançando seus objetivos.⁵³

Sendo assim, nota-se que o próprio capital protagoniza alterações nas mais diversas instâncias, adaptando-se a toda e qualquer situação, nem que para tanto seja necessário promover a remoção de supostos obstáculos de ordem social e ambiental.⁵⁴

⁵¹ SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022.

⁵² Sobre o tema, cf. CAMARA, Luciana; SILVA, Queli C.; BURMANN, Tatiana. O novo capitalismo pós-segunda guerra mundial: entre o liberalismo e o neoliberalismo. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí/Unijuív. 2, n. 4, pp. 248-270, ago. 2013; e BANDEIRA, Vinícius. Construção da ordem internacional capitalista do Pós-II Guerra: ascensão e queda de Bretton Woods. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 1, pp. 13-26, jan./jun. 2014

⁵³ SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022.

⁵⁴ WINTER, Luis Alexandre Carta; NASSIF, Rafael Carmezim. A atuação das empresas transnacionais nos países emergentes: desenvolvimento nacional à luz da ordem econômica constitucional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n.1, 2016.

Nos últimos tempos, o capitalismo voraz, buscando se adaptar ao tempo atual, parece almejar se amoldar ao desenvolvimento sustentável bordado nas legislações; no entanto, para alguns doutrinadores⁵⁵ essa tentativa parece originar dois possíveis resultados.

O primeiro, e muito improvável, é que a propagação das ideias do desenvolvimento sustentável se coloque como uma real barreira à referida adaptação, posto que o capitalismo, dentro de sua lógica atual, não parece ser reformável a ponto de renunciar a exploração da mão de obra de países em desenvolvimento ou, muito menos, diminuir o acúmulo de capital em prol da utilização responsável dos recursos naturais. Já o segundo, e mais provável, é que o sistema, percebendo a contradição insuperável entre o capitalismo em sua lógica hodierna e o desenvolvimento sustentável, pareça se amoldar às necessidades e exigência atuais, às vezes criando inclusive valor a partir da suposta observância às regras de preservação ambiental, quando na verdade segue em seu último formato e fragilizando cada vez mais qualquer tentativa de se conquistar o tão difundido desenvolvimento sustentável.

*Pese a la nueva imagen sostenible y ecológica que se intenta difundir, el mercado sigue imperando por doquier y sólo falta comprobar qué definitiva forma adoptará y que subterfugios utilizará para alejar las críticas y continuar cumpliendo sus objetivos inherentes: la acumulación y reproducción del capital. Sin embargo, a menudo se olvida, tal vez por ignorancia, quizás por cinismo, que el sistema capitalista tiene unos límites claros porque del mismo modo que no es reformable hasta el punto de renunciar a la explotación de la mano de obra o de los países dependientes, tampoco podría suprimir nunca la depredación de los recursos naturales y la destrucción ecológica.*⁵⁶

⁵⁵ SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022.

⁵⁶ Tradução livre: "Apesar da nova imagem sustentável e ecológica que se pretende difundir, o mercado continua a dominar por toda a parte e só resta saber que forma definitiva tomará e que subterfúgios utilizará para afastar as críticas e continuar a cumprir os seus objetivos inerentes: a acumulação e reprodução do capital. No entanto, muitas vezes se esquece, talvez por ignorância, talvez por cinismo, que o sistema capitalista tem limites claros porque, assim como não pode ser reformado a ponto de renunciar à exploração do trabalho ou dos países dependentes, nem poderia abolir a depredação dos recursos naturais e a destruição ecológica". SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-

Em outras palavras, para Segrelles⁵⁷ ou prevalece o capitalismo como é hoje, ou prevalece a preservação ecológica. Sustentando-se aquele, criando na sociedade a falsa ideia de um modelo econômico pautado no desenvolvimento sustentável, o meio ambiente, a justiça social e a vida na terra ficam comprometidos. Prevalecendo esta, por outro lado, o capitalismo seria destruído ou submetido a transformações que comprometeriam reconhecê-lo como tal.⁵⁸

*Tanto como modo de producción como por lo que respecta a su dimensión cultural, el capitalismo hace inviable la ecología ambiental y social. Ante estos planteamientos, se plantea una dicotomía diáfana: o triunfa el capitalismo al ocupar todos los espacios físicos y mentales, tal como pretende, o triunfa la ecología. Si triunfa el capitalismo, acaba con la ecología y pone en riesgo el sistema-Tierra, aunque si gana la ecología, entonces destruye al capitalismo o lo somete a unas transformaciones que no permiten reconocerlo como tal.*⁵⁹

Deixando em segundo plano a análise de quais alterações o sistema capitalista poderia sofrer sem perder seu cerne e tendo em mente a sua volatilidade para se esculpir às exigências de cada tempo, bem como a dificuldade do referido sistema caminhar ao encontro do pregado desenvolvimento sustentável, a grande preocupação passa a ser com a adequada aplicação da letra da lei, ou seja, com a real observância da preservação ambiental conjugada com o desenvolvimento econômico, principalmente no segmento empresarial com alto potencial poluidor.

Porém, o quadro não se apresenta de todo alvissareiro. Paira a suspeita de que o conceito venha sendo utilizado como peça

143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022.

⁵⁷ SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022.

⁵⁸ BOFF, Leonardo. Ecología: grito de la Tierra, grito de los pobres. Madrid: Trotta, 1997.

⁵⁹ Tradução livre: "Tanto como modo de produção quanto em sua dimensão cultural, o capitalismo inviabiliza a ecologia ambiental e social. Diante dessas abordagens, surge uma dicotomia diáfana: ou o capitalismo triunfa ocupando todos os espaços físicos e mentais, como pretende, ou a ecologia triunfa. Se o capitalismo triunfar, ele acaba com a ecologia e põe em risco o sistema-Terra, mas se a ecologia vence, ela destrói o capitalismo ou o submete a transformações que não permitem que ele seja reconhecido como tal.". SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022.

retórica visando conferir legitimidade a atividades potencial ou efetivamente danosas ao meio ambiente, especialmente pelo segmento empresarial. A adesão retórica ao conceito serviria, nestas situações, para conferir uma imagem “ecologicamente correta” às empresas, visando agregar valor aos seus produtos ou propiciando vantagem competitiva simplesmente.⁶⁰

Tal preocupação com a prática e eficácia do desenvolvimento sustentável ganha mais destaque diante da relação curiosa que empresas transnacionais possuem com Estados em desenvolvimento e do resultado catastrófico que, por variadas razões, a mencionada relação pode gerar.

Pois bem, as Empresas Transnacionais podem ser definidas como “entidades mercantis que apresentam como principal desígnio a expansão de suas atividades além das fronteiras dos países em que estão sediadas”⁶¹. No mesmo sentido, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), em 2010, definiu que:

[...] a Empresa Transnacional (ETN) é geralmente considerada como uma empresa que compreende as entidades em mais de um país que operam sob um sistema de tomada de decisão que permite políticas coerentes e de uma estratégia comum. As entidades são tão ligadas, por posse ou não, que uma ou mais delas podem ser capazes de exercer uma influência significativa sobre os outros e, em particular, partilhar conhecimentos, recursos e responsabilidades com os outros.⁶²

Tais empresas, que tiveram sua prática impulsionada pelo avanço tecnológico e pela globalização⁶³, usualmente tem suas sedes em países desenvolvidos, situados no Norte Global, e buscam expansão para os países

⁶⁰ GAVARD, François M. P. Meio ambiente, capitalismo e desenvolvimento sustentável: a arquitetura de um matrimônio duvidoso - **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC** Vol. 6 - n. 3 janeiro-julho/2009.

⁶¹ WINTER, Luis Alexandre Carta; NASSIF, Rafael Carmezim. A atuação das empresas transnacionais nos países emergentes: desenvolvimento nacional à luz da ordem econômica constitucional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n.1, 2016.

⁶² CARVALHO FILHO, José Carlos de. O Brasil e as empresas transnacionais: os novos rumos para a transnacionalização das empresas nacionais. **Scientia Iuris**, Londrina/UEL, v. 15, n. 1, pp. 89-104, jun. 2011.

⁶³ Aqui considerado o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo - SANTOS, B. Sousa. 2009, Direitos humanos: o desafio da interculturalidade. Belo Horizonte, **Revista Direitos Humanos**, n. 2, 10-18 p.

em desenvolvimento, gerando impactos diretos e indiretos, positivos e negativos nos países que as recebem.⁶⁴

Considerando a lógica do capital e a busca rápida e incessante pelo lucro, as ETNs, cientes do potencial aquecimento econômico que podem proporcionar no país em desenvolvimento, selecionam seus pontos de expansão considerando os atrativos diversos que os Estados, que almejam recebê-las pensando no avanço da economia interna, oferecem. Assim, as transnacionais, além dos benefícios que a instalação por si só em países em desenvolvimento propicia (como menor gasto com recursos humanos e produção) consideram e calculam os incentivos adicionais que serão oferecidos por cada um desses países.⁶⁵ No mesmo sentido, discorre Ulrich Beck:

As indústrias de risco foram transferidas para os países com mão de obra barata. Isto não aconteceu por acaso. Existe uma sistemática “força de atração” entre pobreza extrema e riscos extremos. No pátio de triagem da distribuição dos riscos, estações situadas em “rincões provinciais subdesenvolvidos” gozam de especial popularidade. E um tolo ingênuo ainda presumiria que os responsáveis pela triagem não sabem o que fazem. Também fala em favor desse processo a comprovada “alta aceitação” de uma população provincial desempregada (!) diante de “novas” tecnologias (capazes de gerar empregos). Em escala mundial, isto ocorre de forma particularmente eloquente: miséria material e cegueira diante do risco coincidem.⁶⁶

No mesmo raciocínio, cabe dizer, ainda, que dentre os benefícios que a instalação das ETN's por si só em países em desenvolvimento propicia, está a existência de condições jurídicas pouco rígidas ou efetivas (em razão do anseio pelo recebimento de investimentos) para a proteção de direitos, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁶⁴ WINTER, Luis Alexandre Carta; NASSIF, Rafael Carmezim. A atuação das empresas transnacionais nos países emergentes: desenvolvimento nacional à luz da ordem econômica constitucional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n.1, 2016.

⁶⁵ WINTER, Luis Alexandre Carta; NASSIF, Rafael Carmezim. A atuação das empresas transnacionais nos países emergentes: desenvolvimento nacional à luz da ordem econômica constitucional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n.1, 2016.

⁶⁶ BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

Empresas transnacionais exercem atividades por todo o globo, não sendo diferente na América Latina, todavia o que torna os países latino-americanos atraentes para a sua expansão, em grande parte dos casos, são condições jurídicas pouco rígidas para a proteção de direitos humanos das populações envolvidas nessas atividades. A América Latina, dependente dos investimentos financeiros estrangeiros, é institucionalmente fraca para coibir abusos.⁶⁷

Ocorre que, como já aludido, os impactos causados pela instalação das ETNs nos países em desenvolvimento não são assim tão positivos como podem parecer, vez que podem comprometer cada vez mais a real aplicação do desenvolvimento sustentável. É o que aponta Roseli Bozza:

A lógica do capital não recua seu poder em prol de uma ética social. As grandes empresas que comandam o processo de globalização econômica atuam negativamente nos países em desenvolvimento, pois retiram deles seus recursos naturais e mão-de-obra barata, e, quando se deslocam para outros países, deixam para a população local apenas a poluição e o lixo gerado ao longo de sua estadia.⁶⁸

Em sentido semelhante ao acima aludido, aponta Ulrich Beck:

Ao contrapor os efeitos decorrentes da atuação das Empresas Transnacionais nos países emergentes - implicações narradas anteriormente - à ordem econômica que vigora no Estado brasileiro, pode-se perceber um total disparate. Ou melhor, as consequências da atuação das Transnacionais configura um imenso retrocesso ao histórico aprimoramento da atual ordem econômica, que, por sua vez, objetiva o desenvolvimento da nação no correto sentido do termo.⁶⁹

Fato é que “a produção industrial é acompanhada por um universalismo das ameaças, independente dos lugares onde são produzidas”⁷⁰. Assim, do

⁶⁷ OLSEN, A. C. L.; PAMPLONA, D. A. Violações a direitos humanos por empresas transnacionais na américa latina: perspectivas de responsabilização. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, 7(13), 2019, 129–151. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/8496>>. Acesso em 5 jan. 2022.

⁶⁸ BOZZA, Roseli de Fátima Bialeski. Direito ao desenvolvimento na era da globalização econômica: ordem econômica constitucional e as empresas transnacionais. Dissertação (Mestrado em Direito). Orientador. Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter. PUC/PR: Paraná, 2012, pg. 102-103).

⁶⁹ BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

⁷⁰ BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

ponto de vista ambiental, a atividade das ETNs, se valendo da exploração dos recursos naturais, gera nos países em desenvolvimento, em razão de seu anseio por desenvolvimento econômico e pela presença de vulnerabilidades outras – muitas vezes provocadas ou acentuadas pelas regalias oferecidas pelo Estado em prol de recebê-las em seu território –, a inobservância ao desenvolvimento sustentável e um cenário favorável ao surgimento de catástrofes ambientais⁷¹.

Percebe-se, então, que “os riscos parecem reforçar, e não revogar, a sociedade de classes”⁷², acentuando desigualdades existentes e criando outras à luz da distribuição do risco no campo internacional.

A equalização mundial das situações de ameaça não deve, entretanto, camuflar as novas desigualdades sociais no interior da suscetibilidade ao risco. Estas surgem particularmente quando – ao menos em escala internacional – situações de classe e situações de risco de se sobrepõem: o proletariado da sociedade do risco mundial instala-se aos pés das chaminés, ao lado das refinarias e indústrias químicas, nos centros industriais do Terceiro Mundo.⁷³

Logo, os países em desenvolvimento, que muitas vezes se comprometem – inclusive em sua legislação interna – a primar pelo desenvolvimento sustentável, como é o caso do Brasil, na lógica do capital, passam a buscar e incentivar a instalação de ETNs em seu território - empresas essas que para seu funcionamento, exploram os recursos naturais do país e, não raras ocasiões, encontram um cenário teórico e/ou prático favorável a uma exploração mais intensa e barata (incentivos fiscais, ausência de fiscalização ambiental, ausência de interesse/capacidade em fiscalizar ou até mesmo sanções relativamente brandas diante de descumprimentos). Tal

⁷¹ Para fins deste texto, as expressões ‘catástrofes’ e ‘desastres’ serão usadas como sinônimos, contudo, a diferença existente entre elas não é desconhecida. Conforme defendido por Sidney Guerra, a catástrofe é um tipo específico de desastre, aquele de grande magnitude e fora da capacidade de enfrentamento pela comunidade (GUERRA, Sidney. As mudanças climáticas como catástrofe global e o refugiado ambiental **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 537-559, mai./ago. 2021. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/641>>. Acesso em: 05 jan. 2022).

⁷² BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

⁷³ BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

cenário, aliado às características econômicas dos países em desenvolvimento, promove a permanência de tais empresas no território, estimulando um crescimento econômico desequilibrado e comprometendo cada vez mais a utópica ideia de desenvolvimento sustentável.

Tem-se, nessa toada, que o Estado que deveria defender a aplicação dos direitos humanos e fundamentais⁷⁴ em sua jurisdição, muitas vezes os relativiza diante da vontade do capital, curvando-se a este. No mesmo passo, as ETNs que igualmente possuiriam a responsabilidade e o dever de, ao menos, respeitar os direitos humanos e fundamentais haja vista a eficácia horizontal dos mesmos⁷⁵, os inobservam na primeira oportunidade de aumentar seu lucro.⁷⁶

Intentando demonstrar isto, tem-se o chamado Pacto Global, lançado em 2000 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, como um apelo às empresas para alinharem suas estratégias e operações a 10 princípios universais com a finalidade de mobilizar a comunidade empresarial internacional para a adoção, em suas práticas de negócios, de valores fundamentais e internacionalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. Importa destacar que há diversas críticas quanto à falta de mecanismos de exigibilidade dos princípios.⁷⁷

Posteriormente, John Ruggie⁷⁸, fazendo juízos normativos e tentando sanar a falta de clareza sobre a responsabilidade das empresas no tocante à proteção do Direitos Humanos (incluindo a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado) quando de seu mandato como Representante Especial nomeado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, ao longo do

⁷⁴ No caso do Brasil, tal obrigação resta expressa e claramente estampada, como já explanado, no artigo 225 da CF de 1988.

⁷⁵ SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 241-258.

⁷⁶ NAÇÕES UNIDAS, 2008. **Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights. Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights**, UN Doc A/HRC/8/5 (2008). Disponível em: <<http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

⁷⁷ PIOVESAN, F. Cristina. GONZAGA, V. 2019, Empresas e direitos humanos: desafios e perspectivas à luz do direito internacional dos direitos humanos. **R. Trib. Reg. Fed. 1ª Região**, Brasília, DF, v. 31, n. 1, 1-18 pp.

⁷⁸ PIOVESAN, F. Cristina. GONZAGA, V. 2019, Empresas e direitos humanos: desafios e perspectivas à luz do direito internacional dos direitos humanos. **R. Trib. Reg. Fed. 1ª Região**, Brasília, DF, v. 31, n. 1, 1-18 pp.

relatório divulgado em 2008, (i) ressalta a obrigação do Estado de preservar os direitos individuais de abusos intentados por atores não estatais, evidenciando que os Estados precisam reforçar as normativas que cuidam dos direitos humanos e empresas e criar meio para o cumprimento dessas obrigações, (ii) pressupõe que as empresas devam ter a responsabilidade de respeitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, sem deixar de se atentar para os direitos fundamentais e buscando não causar danos e (iii) aponta a necessidade de apuração adequada e medidas suficientes de reparação e punição diante de violações constatadas.⁷⁹

Menciona-se que os Princípios Orientadores colocados por Ruggie, apresentando tripé o “Proteger, Respeitar e Remediar”, não criaram direitos novos, mas sim obrigações para os Estado e empresas a partir dos direitos humanos já internacionalmente reconhecidos.⁸⁰ Ainda sobre os referidos Princípios e sua implementação, Tatiana Cardoso Squeff e Gabriel Damasceno apontam que:

Veja-se desta forma que as normas do Pacto Global, os Princípios Orientadores de Ruggie e os ODS, por mais que sejam capazes de promover apoio a medidas de inclusão e não discriminação, entre outros parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos, não possuem caráter jurídico de *hard law*, ou seja, não possuem efetivos meios de se assegurar pelo cumprimento das normas estabelecidas. Vale ressaltar que isso não quer dizer que as citadas *soft laws* não poderiam estimular o surgimento de medidas concretas no seio dos Estados voltadas a garantia dos direitos humanos no plano doméstico; outrossim, por mais importante que essa medida seja, especialmente pela possibilidade de fomentar a emergência de normas de acordo com cada localidade, sabe-se que a regra não é o surgimento de mecanismos locais próprios, notadamente quando os interesses do Norte Global estão em jogo, de modo que a obrigatoriedade torna a ser perquirida/preferida.⁸¹

⁷⁹ BILCHITZ, David. O Marco Ruggie: Uma proposta adequada para as obrigações de direitos humanos das empresas? **Jur SUR** • v. 7 • n. 12 • Jun. 2010 • p. 209-241.

⁸⁰ TEIXEIRA, Bárbara Bittar. **Direitos humanos e empresas**: a responsabilidade por exploração de trabalhadores em condições análogas à de escravo nas cadeias produtivas da indústria têxtil. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2018. 155p. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24190/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20B%C3%A1rbara.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2022.

⁸¹ DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira; SQUEFF, Tatiana Cardoso. O futuro dos direitos humanos: alternativas à superprodução normativa. **Rev. Quaestio Iuris**., Rio de Janeiro, Vol. 15, n.02., 2022, p. 651-671. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/63875>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

Pois bem, ante o exposto, tem-se que o imperativo do desenvolvimento sustentável e da manutenção/preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado fragiliza-se diante do sistema capitalista que gera, inclusive, uma relação entre Estado e empresa que, muito afastada das diretrizes jurídicas postas, relativizando, desta maneira, o cumprimento de direitos humanos e fundamentais diante da possibilidade de crescimento econômico.

Ao tratar especificamente sobre a instalação da atividade mineradora, Jânia Saldanha aponta que:

Assim, a despeito da existência de afirmações correntes de que o setor da mineração é responsável pela impulsão do desenvolvimento econômico de muitos Estados, a atividade das empresas envolvidas, em geral grandes transnacionais, mostra-se extremamente ambivalente porque as violações de direitos são plurais e, em geral, devastadoras.⁸²

Nesse contexto, não há como se furtar das problemáticas que nascem diante da não observância do desenvolvimento sustentável e da indiferença ao risco criado a partir disso:

A indiferença diante dos riscos, de todo modo imperceptíveis, que sempre encontra na superação da carência palpável justificação – e, na verdade, tem-na (vide o Terceiro Mundo!) -, é o terreno cultural e político no qual os riscos e ameaças florescem, crescem e frutificam.⁸³

O florescimento dos riscos e das vulnerabilidades criam o cenário ideal para o surgimento de desastres ambientais que, no Brasil, também por todas as questões aqui analisadas, são cada vez mais presentes. Aliás, como aduzem Delton W. Carvalho e Fernanda Damacena, “os desastres são uma boa lente de observação dos efeitos cumulativos da falta de cumprimento da

⁸² SALDANHA, Jânia. DO COLONIALISMO DA “superexploração” ao cosmopolitismo do “dever de respeito” aos direitos humanos por empresas mineradoras na América Latina. **Revista Novos Estudos Jurídicos** - eletrônica, vol. 25 - N. 3 - set - Dez 2022. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17172/9753>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

⁸³ BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

legislação ambiental, aliada a fatores de amplificação dos efeitos negativos da degradação”.⁸⁴

Ilustrando o trazido, no ano da Conferência de Estocolmo, após incentivar a instalação de empresas brasileiras e transnacionais e apesar de tímida atuação em prol de adequar a produção de tais empresas ao ordenamento jurídico, experimentou-se um desastre ambiental que resultou em 700 (setecentos) mil litros de petróleo derramados no mangue e mais de 500 (quinhentas) pessoas mortas:

A história do município mais sujo do mundo [Cubatão/SP] começou em 1954, quando a Petrobras, a empresa brasileira de petróleo, escolheu a área de mangue como sede para sua refinaria. Logo vieram também a Cosipa, grande siderúrgica brasileira, e a Copebrás, uma indústria americano-brasileira de fertilizantes, multinacionais como Fiat, Dow Chemical e Union Carbide chegaram em seguida. Era a fase do milagre do capitalismo brasileiro. O governo militar convidou empresas estrangeiras a transferir para lá a fabricação de produtos nocivos ao meio ambiente. ‘O Brasil ainda pode importar poluição’, gabava-se o ministro do planejamento Paulo Velloso em 1972, ano da Conferência do Meio Ambiente de Estocolmo. O único problema ecológico no Brasil seria a pobreza. O governador de São Paulo tenta há dois anos trazer ar fresco à pestilenta Cubatão. Ele demitiu 13 funcionários da leniente Secretaria do Meio Ambiente e determinou o uso de computadores para controlar as emissões. Mas as tímidas multas e alguns poucos milhares de dólares não chegavam a incomodar os transgressores do meio ambiente. Foi então que veio a catástrofe, no dia 25 de fevereiro deste ano. Em razão da negligência da Petrobras, 700 mil litros de petróleo acabaram sendo derramados no mangue que abrigava as palafitas da Vila Socó. Em menos de dois minutos, uma tormenta de fogo irrompeu pela favela. Mais de 500 pessoas foram incineradas.⁸⁵

O risco de desastres ambientais diante das condições econômicas modernas e suas consequências ambientais, como a inaplicabilidade/relativização do desenvolvimento sustentável, só aumenta. O

⁸⁴ CARVALHO, Delton W. de; DAMACENA, Fernanda D. L. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 p. 18.

⁸⁵ Der Spiegel, nº 50/1984, p. 110 *apud* BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

custo que envolvem os desastres ambientais também vem sendo cada vez mais majorados, o que assevera os eventos e sua magnitude.⁸⁶

Indiscutível que o desenvolvimento sustentável é um imperativo normativo e uma necessidade urgente que se fragiliza diante da lógica do capital e da relação entre Estados em desenvolvimento e ETNs, desenvolvida dentro da referida lógica. Tal fragilização e dificuldade de real aplicação do desenvolvimento sustentável contribui potencialmente para o surgimento e aumento dos desastres ambientais em sua frequência e magnitude.

Assim, muito embora não se negue a própria responsabilidade das empresas em si, não se mostra possível deixar de notar e evidenciar que o Estado, se curvando a fatores externos, acaba por contribuir com o surgimento dos desastres ambientais que, ao contrário, deveria estar empenhado em prevenir.

1.2. O SURGIMENTO DOS DESASTRES AMBIENTAIS DIANTE DOS LIMITES ENFRENTADOS PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como já apontado, o homem segue explorado os recursos naturais de forma intensa e, muitas vezes, não responsável. Tal postura pode acarretar variados danos ao meio ambiente de maneiras e graus parcialmente conhecidos ou mesmos desconhecidos, gerando também os desastres ambientais conforme percebidos hoje.

Assim, há, nitidamente, na história, uma passagem de um momento em que os desastres eram compreendidos apenas como eventos divinos, incontroláveis e exteriores, para um momento em que estes servem como parâmetro que justifica à antecipação racional, seja a partir das informações científicas disponíveis ou mesmo dos aprendizados obtidos com o passado. Este processo é acompanhado pela superação de um paradigma da decisão pelo medo, aprisionado em observações místicas e religiosas, em direção a processos orientados a uma racionalização das incertezas inerentes aos riscos e perigos

⁸⁶ FREITAS, C. G. F, de. **Direito da Gestão de Riscos e Desastres no Mundo e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 6.

catastróficos, inserido este em uma matriz construtivista (pró-ativa).⁸⁷

Assim sendo, importa dizer que, segundo a Estratégia Internacional para Redução de Riscos e Desastres (EIRD), que será explanada posteriormente, desastres podem ser definidos como:

Uma séria interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade que ocasiona uma grande quantidade de mortes e igual perda e impactos materiais, econômicos e ambientais que excedem a capacidade de uma comunidade ou a sociedade afetada para fazer frente à situação mediante o uso de seus próprios recursos.⁸⁸

Conceituar os desastres pelas suas consequências – como usual – não é tarefa fácil ou mais adequada, visto que tal conceituação apresenta uma valoração antropocêntrica e, de certa forma, subestima as consequências ecológicas negativas. De qualquer forma, valendo-se dessa prática de definição, diz-se que os desastres se vinculam à sociedade de forma geral e acarretam grandes perdas para um número substancial de pessoal e bens.⁸⁹

Já os chamados desastres ambientais, que recebem as consequências ecológicas no centro de seu conceito, são considerados “fenômenos dotados de alta complexidade e constituído por causas multifacetadas e consequências potencializadas”⁹⁰, se configurando pelos eventos (de causa natural, humana ou mista) capazes de comprometer funções ambientais ou lesar interesses humanos mediados por alguma mudança ambiental.⁹¹

Os eventos de causa natural “são aqueles decorrentes imediatamente de fenômenos naturais, atribuíveis ao exterior do sistema social”⁹², seriam

⁸⁷ CARVALHO, Délton Winter de. Por uma necessária introdução ao direito dos desastres ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, **Revista dos Tribunais**, ano 17, v. 67, p. 108, 2012.

⁸⁸ FREITAS, C. G. F, de. **Direito da Gestão de Riscos e Desastres no Mundo e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 6.

⁸⁹ CARVALHO, Délton Winter de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 25.

⁹⁰ CARVALHO, Délton Winter de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 6.

⁹¹ FARBER, Daniel. **Symposium introduction: navigating the intersection of environmental law and disaster law**. p. 1785. Disponível em: [http://lawreview.byu.edu/articles/1325732020_01Farber.FIN.pdf]. Acesso em: 05 jan. 2022.

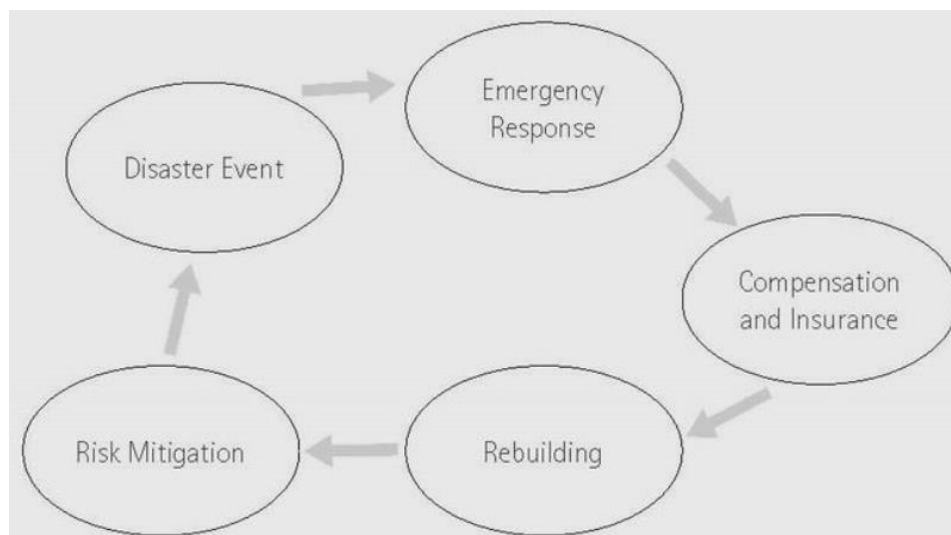
⁹² CARVALHO, Délton Winter de Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 4.

aqueles relacionados ao sistema meteorológico ou geológico. Os de causa humana, ao contrário, são os atribuíveis ao interior do sistema social, decorrendo de fatores humanos. Ocorre que tal distinção se perde na medida que até mesmo os desastres considerados naturais, aliados a fatores humanos, potencializam sua magnitude e, conseqüentemente, contam com fatores naturais e humanos para contabilizar/dimensionar seu resultado.

Não obstante a relevância das distinções conceituais acima, a grande maioria dos desastres decorre de uma sinergia de fatores naturais e antropogênicos (desastres mistos ou híbridos), sem que possa ser percebida uma prevalência de um destes, mas sim uma combinação de fatores híbridos num fenômeno de grandes proporções.⁹³

Pois bem, com a finalidade de entender melhor a lógica e funcionamento dos desastres de forma geral para fins da gestão do risco e adentrando nos fatos humanos de potencialização, mister uma análise atenta ao ciclo dos desastres, que compreende “mitigação, resposta de emergência, compensação, assistência do governo e reconstrução”⁹⁴, conforme ilustrado por Daniel Farber:

Figura 1 – Ciclo dos Desastres Ambientais



⁹³ CARVALHO, Délton Winter de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 4.

⁹⁴ CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 p. 33.

Fonte: FARBER, Daniel. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo/Unisinos, v. 4, n. 1, pp. 2-15, jan./jun. 2012, p. 51

Conforme percebe-se, apesar das fases individuais, o ciclo se unifica em sua aplicação, se unifica pela gestão do risco e assim, é fundamental instrumento na “prevenção, planejamento e resposta aos eventos catastróficos”⁹⁵. Nesse raciocínio, tem-se que as etapas se misturam e influencia mutuamente, logo, o sucesso ou não em uma delas impactará de forma significativa as demais e, conseqüentemente, a gestão unificada e adequada do risco. Em outras palavras, o sucesso na mitigação depende da postura adotada em todas as outras etapas.

Desta forma, as próprias medidas de resposta emergencial, compensação e reconstrução devem realizar o gerenciamento dos riscos de novos desastres, circulando, de forma integrada, em torno da prevenção a novos desastres.⁹⁶

Relativamente superado a definição jurídica e caracterização inicial dos desastres ambientais, tem-se que o Direito, à luz da manifestação de tais eventos e buscando se adaptar a partir das alterações sociais⁹⁷, tenta regular o uso e exploração dos recursos naturais com base nas legislações existentes, na criação de normas e por meio da hermenêutica e dos princípios norteadores do ordenamento jurídico.

No âmbito internacional, foi na década de 1990 que a ONU impulsionou seus cuidados diretos com a prevenção de desastres⁹⁸, contemplando evolução do campo e da forma de enxergar o Direito dos Desastres⁹⁹ e

⁹⁵ CARVALHO, Délton Winter de. Bases estruturantes da política nacional de proteção e defesa civil a partir de um direito dos desastres ambientais. **Revista de Direito Ambiental** | vol. 72/2013 | p. 13 - 38 | Out - Dez / 2013.

⁹⁶ CARVALHO, Délton Winter de. Bases estruturantes da política nacional de proteção e defesa civil a partir de um direito dos desastres ambientais. **Revista de Direito Ambiental** | vol. 72/2013 | p. 13 - 38 | Out - Dez / 2013.

⁹⁷ OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Piaget, 1999.

⁹⁸ FREITAS, C. G. F, de. **Direito da Gestão de Riscos e Desastres no Mundo e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 24.

⁹⁹ Aqui englobando o Direito das Catástrofes e o Direito da Gestão de Riscos e Desastres, entre outros ramos que permitem pensar nas consequências desses eventos e como reagir aos mesmos, além da própria tentativa de coibi-los e, quando impossível, ao menos mitigá-los.

ênfatizando que a prevenção, mitigação e preparação para esses eventos são melhores do que a simples resposta a eles.¹⁰⁰

Em 2000, encerrando a década e evolução marcante, Estados membros da ONU adotaram a EIRD com o intuito de reduzir a ocorrência de desastres, contribuindo para o sempre importante desenvolvimento sustentável das nações e para a implementação de Marcos de ação, cooperação e colaboração entre países voltados à “redução de vulnerabilidades e de riscos de desastres no âmbito dos Estados”.¹⁰¹

Após revisão e avaliação do Marco de Ação de Hyogo (2005-2015) em 2015, entrou em vigência o Marco de Ação de Sendai para Redução de Riscos e Desastres (2015-2030)¹⁰² que, contando com o EIRD para fim de sua implementação e reconhecendo que os Estados têm papel primordial na redução de riscos e desastres, se mostra como esteio da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável que, como já visto, apresenta a pretensão de colocar o mundo numa trajetória alinhada com a sustentabilidade, tratando sobre a preocupação com desastres ambientais e seus impactos.

Considerando as quatro prioridades do Marco de Sendai para redução de Risco e Desastres (2015-2030), a saber: 1. Compreender o risco de desastres; 2. Fortalecer a governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres; 3. Investir na redução do risco de desastre para a resiliência e; 4. Aumentar a preparação para desastres para uma resposta eficaz e para “Reconstruir Melhor” em recuperação, reabilitação e reconstrução, este Marco é o primeiro pilar da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a ser adotado pelos Estados Membros da ONU e também um dos primeiros componentes a ter indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados de suas sete metas globais.¹⁰³

No Brasil, não muito diferente do percebido no panorama internacional, os desastres ambientais e, conseqüentemente, o hoje reconhecido ramo do

¹⁰⁰ United Nations. Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action, p. 2.

¹⁰¹ FREITAS, C. G. F, de. **Direito da Gestão de Riscos e Desastres no Mundo e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 25.

¹⁰² Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos e Desastres (UNISDR). Marco de Ação de Sendai para Redução de Riscos e Desastres (2015-2030). Versão não oficial. http://www.mi.gov.br/documents/3958478/0/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁰³ FREITAS, C. G. F, de. **Direito da Gestão de Riscos e Desastres no Mundo e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 8.

Direito dos Desastres¹⁰⁴, foi abordado de forma tangencial e em conjunto com as normativas específicas do ramo do Direito Ambiental. Ainda ressaltando as semelhanças, as estruturas do Direito dos Desastres brasileira, europeia e americana tem por objeto a prevenção, preparação, resposta e reconstrução; contudo; se diferem no tratamento sobre sistema de seguros e assistência às vítimas, que não são destacados pelo Brasil.¹⁰⁵

Dos instrumentos legais brasileiros que versam sobre as catástrofes ambientais de forma mais direta e já com o contorno da prevenção, destaca-se:

(i) a Lei nº 12.340/2010¹⁰⁶ que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas;

(ii) o Decreto nº 7.257/2010¹⁰⁷ que regulamenta a Lei nº 12.340¹⁰⁸, de 1º de dezembro de 2010;

(iii) a Lei nº 12.608/2012¹⁰⁹, que alterando significativamente a Lei nº 12.340/2010¹¹⁰ e outras normativas à luz da preocupação com os desastres

¹⁰⁴ O chamado direito dos desastres consiste num complexo e multifacetado ramo do Direito que, ante uma premente necessidade de sistematização, apresenta uma abordagem ponderada para gerenciar o caos dos desastres. O que o que mais caracteriza este ramo é, exatamente, a ênfase na antecipação aos desastres que, no caso, deve ser guiado por um “círculo de gestão de risco” (FARBER, Daniel. Symposium introduction: navigating the intersection of environmental law and disaster law. p. 1785. apud CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 4.).

¹⁰⁵ CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 8.

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 12.340 de 01 de dezembro de 2010**, que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Nacional,P%C3%BAblicas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹⁰⁷ BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e sobre a prestação de contas e fiscalização dos recursos transferidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

(iv) o Decreto 10.593/2020¹¹¹ que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres.

¹⁰⁹ BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹¹⁰ BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Nacional,P%C3%BAblicas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.> Acesso em: 29 jan. 2022.

¹¹¹ BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343>.> Acesso em: 29 jan. 2022.

112 Evidente que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil não passa ileso a críticas, para Delton Winter de Carvalho, a Política Nacional de Defesa Civil brasileira descreve suas funções e os objetos do tratamento dos desastres (prevenção; preparação para emergências e desastres; resposta aos desastres; e reconstrução) de forma estanque, sem destacar a circularidade necessária ao gerenciamento dos riscos de desastres que permeiam todas as etapas de um desastre (CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 8).

46

A aludida legislação, dentre outras questões, discrimina as competências de cada ente da administração, aponta as finalidades e constituição do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), autoriza a criação de sistema de informações de monitoramento de desastres, cujos objetivos são:

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

- I - reduzir os riscos de desastres;
- II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- III - recuperar as áreas afetadas por desastres;
- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.¹¹⁴

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012, Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

Ocorre que, mesmo com a incessante evolução do Direito na tentativa de proteger o meio ambiente, como vislumbrado supra no caso brasileiro, a aplicação da norma encontra desafios e reforça a existência de uma sociedade contemporânea potencialmente imersa em riscos ambientais com alcance global (especialmente no campo dos desastres ambientais invisíveis aos sentidos humanos), o que descaracteriza a ideia moderna de território com delimitações físicas e assevera a necessidade da conscientização, regulação e aplicação global da proteção ao referido patrimônio¹¹⁵.

Evidente, nesse passo, a importância de o ordenamento jurídico interno voltar-se para a redução e resposta aos desastres ambientais e apresentar um pensamento organizado e coeso com relação ao tema em nível global. Afinal, a hodierna sociedade de risco que, produzida ao longo do tempo dentro da lógica do capital, substituiu a sociedade da escassez¹¹⁶, mantém estreita relação com os reiterados desastres ambientais experimentados e, também, por isso, traz uma série de desdobramentos na conjuntura política, econômica e social do país e do mundo.

Apesar disso, o Estado não deve deixar de lado a busca pela efetividade das normas. Por isso, tem-se que os citados desastres ambientais e a sociedade de risco colocam o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres no centro das atenções, trazendo a importância em preservar o meio ambiente de forma geral e efetiva com atenção especial à cíclica gestão do risco.

Nesse raciocínio, apesar da massiva desestabilização que o desastre é capaz de trazer a um sistema, a celeridade e forma de identificar, assimilar e lidar com ele está intimamente ligada à sua própria magnitude. Em outras palavras, para a minimização dos efeitos dos desastres, é fundamental a criação de uma sociedade resiliente, capaz de retomar o mais rápido possível o estado anterior ao evento, o que depende não só da existência de uma consciência relativa ao tema, como também a própria presença de regras jurídicas que possam servir como base para a (re)ação estatal e cuja efetividade deve-se perquirir. Este, por exemplo, é o caso brasileiro, onde já

¹¹⁵ LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. **Dano Ambiental**: Do individual ao coletivo extrapatrimonial. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 92.

¹¹⁶ BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 23.

parece existir uma consciência relativa à desastres ambientais e onde também já se apresentam regras voltadas ao seu combate prévio, como o artigo 5º, inciso VI¹¹⁷, da Lei Federal n. 12.608/2012¹¹⁸ que, dentre outras questões, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e cuja efetividade (ainda) procura-se eficazmente garantir.

Frisa-se que a fundamentalidade de se primar pela resiliência a desastres está também no fato de que a presteza na tomada de medidas e na construção de uma sociedade efetivamente resiliente não atinge apenas um evento em andamento, mas também impacta outros potenciais desastres futuros, posto que as fases dos desastres (mitigação, resposta de emergência, compensação, assistência do governo e reconstrução) são cíclicas e se retroalimentam.¹¹⁹ Assim,

[e]m razão de sua magnitude (social e ambiental), as catástrofes ensejam uma ênfase à antecipação para prevenir ou, pelo menos, mitigar suas consequências. Portanto, a delimitação de um sentido para os desastres e sua juridicização estabelece uma relação direta deste fenômeno com a semântica do risco. Os desastres requerem um “círculo de gestão de risco”¹²⁰ em todas as suas dimensões temporais de atuação, o que em outras palavras quer dizer, na sua prevenção e mitigação, nas respostas de emergência, na compensação e na reconstrução das áreas atingidas.

No entanto, a despeito das fases dos desastres e da importância de cada uma delas para a mitigação do desastre em andamento e prevenção de outros, avulta-se que maior atenção é devida à prevenção¹²¹ - tal como aponta

¹¹⁷ Art. 5º São objetivos da PNPDEC: VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;

¹¹⁸ BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12608&ano=2012&ato=cf8ETRU1kMVpWT18a>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹¹⁹ CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 p. 33.

¹²⁰ CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 12

¹²¹ Art. 5º São objetivos da PNPDEC: VII – promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;

a Lei Federal n. 12.608/2012¹²² no Brasil - do que à resposta a esses eventos. Afinal,

[a] racionalidade ambiental influencia na ressignificação da natureza pela cultura. Afinal, tradicionalmente neste País e também no mundo, desconsidera-se os processos ecossistêmicos por vantagem econômica ou pela ignorância. Daí a relevância da formulação de novos raciocínios, informações e obrigações que alimentam sentimentos capazes de mobilizar ações solidárias voltadas muito mais à prevenção do que à resposta a desastres.¹²³

Com isso, em curtas palavras, pode-se dizer que, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro e sem deixar de considerar a unidade do ciclo dos desastres, a garantia da efetividade da norma perpassa pela prevenção dos desastres e, logo, envolve a avaliação e a gestão dos riscos.

Enquanto a avaliação, – que, como explanado no próximo capítulo pode contar com eficiente Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como aliados – contempla o “estudo das ameaças, do grau de vulnerabilidade do sistema e dos corpos receptores, e a síntese conclusiva, com a avaliação e hierarquização dos riscos catastróficos e definição das áreas de maior risco”¹²⁴.; a gestão dos riscos, por sua vez, engloba medidas estruturais (obras de engenharia e qualquer especialidade) e não estruturais (planejamento da ocupação e/ou da utilização do espaço geográfico).

Ocorre que a prevenção/mitigação necessárias dependem e sempre dependerão igualmente da própria efetividade das políticas e das normas de proteção ao meio ambiente existentes, posto que a inefetividade destas tornam-se verdadeiros impeditivos para a implementação daquelas,

¹²² BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12608&ano=2012&ato=cf8ETRU1kMVpWT18a>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹²³ CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 p. 18.

¹²⁴ CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 9.

convertendo-se em vulnerabilidades e, logo, contribuindo para o surgimento dos desastres ambientais. Quer isso dizer, em termos mais gerais, que na busca por evitar o acontecimento do desastre ambiental, mister tratar sobre a importância da manutenção do meio ambiente equilibrado e sobre a proteção a ele conferida pelo ordenamento jurídico.

De outro lado, as organizações públicas, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades e situações de riscos catastróficos (ambientais, segurança e defesa civil) também detém um destaque na consecução de cenários de sinistros catastróficos. O caráter multifacetado que pode caracterizar os desastres exige não apenas uma multidisciplinaridade nos processos de tomada de decisão (direito, economia, ciência, política), como uma integração entre diversos atores públicos e privados, numa governança de riscos e perigos catastróficos. Neste cenário, os desastres ambientais podem estar ligados a déficits de proteção ambiental (acidentes industriais, vazamento de petróleo, contaminações químicas, desastres naturais ou mistos), segurança pública (atentados terroristas) ou de atendimento de defesa civil (desastres naturais, humanos ou mistos). Os desastres chamam a atenção para a necessidade de uma maior integração às nuances multifacetadas de sua constituição e das vulnerabilidades socioambientais envolvidas em uma determinada comunidade. Ou seja, em suas múltiplas dimensões tais como saúde pública, meio ambiente, economia, transporte, abastecimento de serviços públicos etc.¹²⁵

Relevante, de igual forma, discorrer e analisar as potenciais soluções para buscar assegurar a efetividade da proteção ao meio ambiente e da fiscalização exercida sobre o cumprimento de medidas protetoras impostas pelos órgãos estatais competentes com a finalidade de, cada vez mais, tornar a norma efetiva para reduzir vulnerabilidades, evitar a ocorrência do desastre e, com isso, preservar a vida útil do planeta Terra.

À título de conclusões parciais, portanto, pode-se dizer que a lógica de toda a evolução protetiva ao meio ambiente engloba, nitidamente, as conquistas estampadas pelo regramento jurídico internacional e interno, mas, ao mesmo tempo, contempla o entendimento e aplicação adequada da norma no caso concreto e à luz da realidade experimentada, além da própria análise

¹²⁵ CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 11.

de sua eficácia e, principalmente, da avaliação da efetividade dos instrumentos e medidas de proteção ambiental apontados em lei.

Por isso, considerando o desenvolvimento sustentável e a sua dificuldade de transformar-se em realidade especialmente diante da relação Estado/empresa, impulsionada pela lógica do capital, faz-se fundamental a análise da lógica e das ferramentas de proteção ambiental existentes, em busca da redução das vulnerabilidades e do fortalecimento de uma cultura e de uma racionalidade político-jurídica eficaz e preventiva.¹²⁶

Afinal, a sociedade de risco, vivenciada e materializada pela ocorrência de desastres ambientais, tal como os recentes exemplos dos desastres ambientais de Mariana/MG e Brumadinho/MG, aponta, com cada vez mais intensidade, para a necessidade da efetiva proteção ambiental e prevenção de desastres, notadamente pelos seus fatores antropogênicos e pelas falhas na proteção ambiental legalmente prevista.¹²⁷

Nesse raciocínio, relevante a análise de dois dos principais instrumentos para assegurar os direitos do meio ambiente no Brasil: o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental. Isso porque, tais instrumentos alcançam exatamente as ETNs e são exigidos e analisados pelo Estado que, muitas vezes, como visto, relativiza o desenvolvimento sustentável e as convida a se instalarem no país mediante a oferta de incentivos e facilidades. É o que se discutirá no próximo capítulo.

¹²⁶ CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 11.

¹²⁷ Eventos são considerados catastróficos muito mais pelos seus resultados do que por suas causas, ou seja, a dimensão do desastre depende de “fatores humanos de amplificação, vulnerabilidade, agravamento ou cumulação” (CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 p. 27).

2 AS FRAGILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A INEFETIVA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Os desastres ambientais experimentados recentemente em razão de rompimentos de barragens de minério apontam que há vulnerabilidade na ferramenta do licenciamento ambiental e isso propicia o surgimento de desastres ambientais. A vulnerabilidade situada no licenciamento ambiental se concentra primordialmente no período pós-licença, especialmente na fiscalização do cumprimento das condições impostas em sede de licenciamento, que carecem de cumprimento para colocar em prática os estudos realizados e manter a licença e a operação da atividade licenciada.

Nesse passo, neste capítulo, explora-se primeiramente a figura do licenciamento ambiental, o EIA/RIMA e a AIA realizada no âmbito do EIA/RIMA e, posteriormente, a falha na fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais se valendo, inclusive, dos casos de Mariana/MG e Brumadinho/MG como exemplos.

2.1. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE BRASILEIRA

Com origem constitucional e servindo também de respaldo para a existência do licenciamento ambiental, os princípios da prevenção, precaução e poluidor-pagador podem ser destacados como alicerces primordiais na procura pela efetiva proteção ao meio ambiente, sendo, portanto, considerados ferramentas relevantíssimas para assegurar a proteção conferida ao meio ambiente pela Carta Magna e demais legislações. Em outras palavras, o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras é uma das formas de concretizar os cuidados impostos pelos princípios ambientais aqui contemplados.¹²⁸

O princípio do poluidor-pagador, ao contrário de qualquer indução que o nome possa sugerir, não estabelece tolerância a poluição ou ao dano

¹²⁸ FARIAS, T. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 31.

ambiental, mas, sim, a ordem de, acima de tudo, evitá-los. Preconiza-se que o poluidor tem a obrigação de arcar com os custos de sua produção que conta com utilização de recursos naturais limitados, sem repassá-los à coletividade de alguma forma.¹²⁹

Assim, o cerne do princípio em comento é o de internalizar todos os custos de produção, fazendo com que o empreendedor assuma os bônus e os ônus de sua atividade potencialmente poluidora. Com tal embasamento pode-se, claro, justificar a responsabilização pelo dano já causado, mas também a necessidade de empenho e gastos do empreendedor em prol de evitar que o dano aconteça, bancando a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental, adotando medidas mitigadoras dos danos potenciais, entre outros.

Portanto, a finalidade do princípio do poluidor-pagador é a de impedir riscos e responsabilizar o custo ambiental coletivo, em nome da privatização dos lucros advindos da exploração de alguma atividade que importe degradação.¹³⁰

Apesar de serem tratados como sinônimos em algumas situações e por algumas doutrinas, os princípios da prevenção e da precaução carecem de diferenciação. O princípio da prevenção busca evitar o perigo certo, impedir que danos previsíveis, por meio de elementos seguros, ocorram. Já o princípio da precaução, por sua vez, caminha no campo do cientificamente desconhecido, incide sobre o perigo incerto, quando não há informações suficientes para definir ou delimitar o dano potencial.¹³¹

Tal distinção também já foi colocada pela jurisprudência pátria de forma assertiva, como no Agravo Interno n. 200301000096950/DF, julgado pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, que asseverou:

A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da prevenção (pois uma vez que se

¹²⁹ TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

¹³⁰ TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

¹³¹ MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 7ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 1070.

possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada) e a consequente precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação), exigindo-se, assim, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade (CF, art. 225, § 1º, IV)".¹³²

É principalmente com base no princípio da prevenção que surgem os estudos de impacto ambiental com o intuito de embasar o licenciamento da atividade.¹³³ Escorando-se justamente na convicção de que a prevenção é determinante para alcançar a efetiva proteção ambiental.

O princípio da prevenção é aquele em que se constata, previamente, a dificuldade ou a impossibilidade da reparação ambiental, ou seja, consumado o dano ambiental, sua reparação é sempre incerta ou excessivamente onerosa. A razão maior desse princípio é a necessidade da cessação imediata de algumas atividades, potencialmente poluidoras, em razão dos resultados danosos para o meio ambiente. Essa possibilidade do resultado é o que caracteriza o princípio da prevenção. Assim, procura-se evitar o risco de uma atividade sabidamente danosa e evitar efeitos nocivos ao meio ambiente.¹³⁴

A precaução, atendendo justamente o fato de que, em decorrência de diversos fatores, incluindo o surgimento de novas formas de exploração ou a existência de uma sociedade imersa em riscos ambientais, nem sempre é possível prever, de forma suficiente, a ocorrência e proporção do dano ambiental, vem também preservar o meio ambiente em detrimento de atividades potencialmente poluidoras, quando necessário.¹³⁵

O referido princípio da precaução, efetivamente consolidado a partir da aludida Conferência da ONU de 1992, lida, portanto, com o perigo abstrato característico da própria sociedade de risco, com o total ou parcialmente desconhecido e, não raras as vezes, com o novo. Assim, ele é aplicável às situações em que os riscos advindos de determinada atividade não são

¹³² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AgI 200301000096950/DF**. Relator Desembargador Federal Antônio de Souza Prudente. Julgado em: 6-12-2004. Publicado no DJe em: 01-02-2005.

¹³³ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6º ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 64.

¹³⁴ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6º ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 64.

¹³⁵ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6º ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 66.

conhecidos ou não podem ser precisados por alguma razão, trazendo que mesmo diante da incerteza, medidas devem ser tomadas para se evitar a degradação ambiental, sem adiamentos.

Já o princípio da precaução é considerado uma garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento não podem ser ainda identificados. Este princípio afirma que no caso de ausência da certeza científica formal, a existência do risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever, minimizar ou evitar este dano.¹³⁶

Nessa toada, impossível afastar a importância do princípio da precaução frente à sociedade de risco experimentada hoje e que propicia, cada vez mais, o surgimento de desastres ambientais. Imperioso que a precaução, em seu sentido principiológico, ganhe força nos tempos atuais sem comprometer de forma desnecessária o exercício de outros direitos, como o da livre iniciativa. Para tanto, mister aprofundar na análise de duas das ferramentas mais importantes para a preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental.

Pois bem, guardadas as proporções e observadas as competências definidas em lei, o poder público, no intuito principal de exercer o fundamental controle sobre as atividades humanas que interferem no meio ambiente e em suas condições em busca de desenvolvimento econômico, constituiu, por meio da PNMA, o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental. Veja-se:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
[...]
III - a avaliação de impactos ambientais;
IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.¹³⁷

Como já visto, a PNMA, se valendo dos instrumentos supracitados, busca a preservação, melhoramento e recuperação do meio ambiente,

¹³⁶ THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6º ed. Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 66.

¹³⁷ BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

trazendo ainda a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente como um de seus objetivos específicos e estampando, ao longo de seu corpo, o anseio pelo desenvolvimento sustentável. Nesse sentido tem-se a interpretação de Talden Farias¹³⁸:

O objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente é viabilizar a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a utilização racional dos recursos ambientais, fazendo com que a exploração do meio ambiente ocorra em condições propícias à vida e à qualidade de vida. Logo, o licenciamento ambiental deve ser compreendido como um instrumento que se propõe a atingir o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, até porque o inc. IV do art 9º da citada lei o classifica como um dos seus instrumentos.

A CF de 1988 não faz referência expressa ao licenciamento ambiental; no entanto, é inegável que ela o tenha contemplado por considerar que ele funcionaria justamente como o instrumento de concretização dos valores ambientais constitucionais, muito semelhante ao que previa a PNMA pra seus próprios valores ambientais. Talden Farias, versando sobre o licenciamento, também aponta que:

Por ser apontado por muitos doutrinadores como o mais importante instrumento de gestão ambiental utilizado pela Administração Pública, é evidente que ele desempenha um papel crucial na proteção e na manutenção do meio ambiente, dessa forma contribuindo para a efetivação daqueles valores consagrados pelo caput do art. 225 da Constituição Federal.¹³⁹

Ainda, apesar de não tratar expressamente sobre o licenciamento ambiental da forma ampla como ele é, a CF, em seu artigo 225, §1º, inciso IV, trata de uma de suas modalidades e prevê que para assegurar o direito ao meio ambiente, incube ao poder público, dentre outras coisas, “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de

¹³⁸ FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 36.

¹³⁹ FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 34.

significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.¹⁴⁰

Desta feita, sabendo que o licenciamento ambiental exerce papel crucial na proteção e na manutenção do meio ambiente saudável, fundamental a leitura do artigo 10 da Lei n. 6.938/1981 para vislumbrar a forma com que esse papel será materializado:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.¹⁴¹

O licenciamento ambiental é, assim, um instrumento jurídico que assegura confiabilidade técnica ao processo de ordenamento e de gestão do território, mediante o contexto de modificação do espaço geográfico. Para Luis Henrique Sánchez¹⁴² pode-se postular que as funções do licenciamento ambiental são: (i) disciplinar e regulamentar o acesso aos recursos ambientais e sua utilização; e (ii) prevenir danos ambientais.

Pode-se dizer, em síntese, que o licenciamento ambiental é uma exigência para desenvolvimento de atividade econômica efetiva ou potencialmente poluidora ou capaz de causar degradação ambiental. No entanto, à luz das normas que regem o meio ambiente e estabelecem regras para sua exploração, nada mais justo que o seja, haja vista que trata-se o meio ambiente ecologicamente equilibrado de bem coletivo e fundamental para sobrevivência e, conseqüente, pleno exercício de todos os direitos, inclusive o direito à vida e o de livre iniciativa.

Em igual perspectiva, o ordenamento jurídico, por meio da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) de n. 237/1997, define e

¹⁴⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

¹⁴¹ BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹⁴² SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2º ed. Oficina de Textos, São Paulo, 2013.

discorre sobre o citado instrumento fazendo, ainda, distinção entre o licenciamento (meio) e a licença (fim):

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.¹⁴³

A Lei n. 6.938/1981¹⁴⁴, ao longo de seu texto, se encarrega de abordar a definição jurídica de recursos ambientais (artigo 3º, inciso V¹⁴⁵), poluição e degradação (artigo 3º, inciso III¹⁴⁶).¹⁴⁷ A aplicação prática dessas definições de forma conjunta e à luz do que prevê a legislação resta dificultada, mas sem comprometer o entendimento de que atividades que possam afetar a qualidade do meio ambiente são passíveis de licenciamento:

¹⁴³ BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁴⁴ BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹⁴⁵ V - Recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

¹⁴⁶ III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

¹⁴⁷ BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

Na prática é quase impossível estabelecer uma distinção entre as atividades utilizadoras de recursos ambientais e as atividades capazes de causar degradação ambiental, já que somente por utilizar recursos ambientais a atividade já pode ser enquadrada como pelo menos potencialmente poluidora. Sendo assim, o licenciamento deve ser exigido em relação a qualquer a qualquer atividade que repercuta ou possa repercutir na saúde da população ou na qualidade do meio ambiente.¹⁴⁸

Apesar da legislação supracitada ser extremamente genérica ao abordar as atividades que são passíveis de licenciamento ambiental, o ordenamento jurídico, com o intuito de facilitar a atuação dos órgãos ambientais e evitar a dispensa de licença indevida, por meio da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, apontou lista exemplificativa de situações em que é recomendada a exigência do licenciamento ambiental.¹⁴⁹ Ressalta-se, todavia, pelo melhor entendimento e fazendo *jus* ao caráter exemplificativo da Resolução n. 237/1997 do CONAMA, que o órgão ambiental, aplicando as definições e entendimentos legais, pode impor o licenciamento ambiental à atividade não listada.¹⁵⁰

No âmbito do licenciamento ambiental em si, infere-se das legislações federais e estaduais já citadas que permeiam o tema, que existem três tipos de licenças, a saber: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI), a Licença de Operação (LO). A primeira atesta a viabilidade ambiental da atividade ou do empreendimento quanto à sua concepção e localização; a segunda autoriza a instalação da atividade ou do empreendimento; e, por fim, a terceira autoriza a operação da atividade ou do empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta da LP e da LI.¹⁵¹

¹⁴⁸ FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 46.

¹⁴⁹ FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 47.

¹⁵⁰ DESTEFENNI, Marcos. **Direito penal e licenciamento ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004, p. 92

¹⁵¹ BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

A Resolução CONAMA n. 237/1997¹⁵² complementa sobre o processo de emissão de licenças ambiental nas três fases acima mencionadas e atesta que as licenças poderão ser concedidas isolada ou sucessivamente:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

O processo de licenciamento ambiental para obtenção da licença ambiental no Brasil pode ser mais ou menos complexo a depender do nível de impactação ao meio ambiente que a atividade alvo do licenciamento pode causar. Ocorre que durante as fases do licenciamento ambiental (LP, LI e LO) pode-se encontrar a necessidade de elaboração do estudo prévio de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA), aquele previsto no artigo 225, §1º, inciso IV, da CF¹⁵³ para atividades potencialmente causadora de *significativa* degradação do meio ambiente.¹⁵⁴

Assim, a licença ambiental requerida para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa

¹⁵² BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

¹⁵⁴ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 209.

degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas com participação do Ministério Público, quando couber, de acordo com a regulamentação¹⁵⁵.

A atividade de significativa impactação não foi definida, criando, no entendimento de alguns, uma definição jurídica indeterminada¹⁵⁶; entretanto, a Resolução CONAMA n. 1/1986 cuidou do tema e, além de tratar estabelecer diretrizes, atividades e conteúdo desse tipo de estudo, exemplificou situações em que a elaboração de EIA/RIMA seria necessária.¹⁵⁷

Com o Decreto n. 88.351/83, regulamentador da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, posteriormente revogado pelo Decreto n. 99.274/90, foi outorgada competência ao Conama para ficar os critérios norteadores do EIA com a finalidade de licenciamento. A Resolução Conama n. 1/86 tratou do tema, exemplificando situações em que o EIA se fazia necessário, tornando-o obrigatório nas hipóteses descritas no art. 2º da resolução, por considera-las significativamente impactantes ao meio ambiente.¹⁵⁸

Impende enfatizar que as atividades elencadas no Anexo I da Resolução CONAMA n. 237/1997 poderão ou não ter o respaldo do EIA/RIMA, vez que nada impede que o órgão ambiental, após verificação pelo instrumento competente, entenda que a atividade alvo do licenciamento não é passível de causar impacto significativo.¹⁵⁹ Apesar disso, e por óbvio, para as atividades

¹⁵⁵ BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**, que dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95982>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁵⁶ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 218.

¹⁵⁷ BRASIL. **Resolução CONAMA 01, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁵⁸ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 216.

¹⁵⁹ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 222.

listadas na Resolução n. 1/1986¹⁶⁰ não há margem para discricionariedade do órgão ambiental não exigir o EIA/RIMA.

No âmbito do estado de Minas Gerais e observada a sua competência constitucional para tanto, nasce a Deliberação Normativa do Conselho de Política Ambiental (COPAM) de n. 217/2017¹⁶¹ que substitui a Deliberação Normativa n. 74/2004¹⁶² e “estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais”.

A referida Deliberação traz sobre o potencial poluidor geral da atividade, considera variáveis ambientais, fixa a classe do empreendimento conjugando o porte e o potencial poluidor/degradador da atividade para o meio ambiente e, considerando critérios locacionais de enquadramento, fixa a modalidade do licenciamento ambiental e as atividades passíveis de licenciamento.

A Deliberação estadual mencionada prevê, em seus artigos 13 e 14, que o órgão ambiental, mediante provocação do empreendedor apontando a caracterização do empreendimento, emitirá formulário com toda a orientação para a formalização do processo de licenciamento, incluindo o enquadramento da atividade, a modalidade da licença e os estudos a serem apresentados. Veja-se os referidos dispositivos:

Art. 13 – Deverá ser realizada caracterização do empreendimento por meio do preenchimento de formulário

¹⁶⁰ Como portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos; extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração, dentre outras.

¹⁶¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM. **Deliberação Normativa COPAM nº 217, de 6 de dezembro de 2017.** Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558>. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁶² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM. **Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004.** Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização ambiental e de licenciamento ambiental, e dá outras providências.. Disponível em: <http://sisemanet.meioambiente.mg.gov.br/mbpo/recursos/DeliberaNormativa74.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

próprio, exigível para qualquer processo de regularização ambiental e de inteira responsabilidade do empreendedor.

Art. 14 – A orientação para formalização do processo de regularização ambiental será emitida pelo órgão estadual responsável pelo licenciamento ambiental, com base nas informações prestadas na caracterização do empreendimento.

Parágrafo único – A orientação a que se refere o caput será emitida pelo órgão ambiental estadual e informará a classe de enquadramento da atividade ou empreendimento, a modalidade de regularização ambiental a ser requerida, bem como a documentação necessária.¹⁶³

Apesar da previsão de tal orientação dever ser realizada pelo órgão ambiental individualmente, pode-se dizer que, em regra, os empreendimentos classificados pela Deliberação Normativa em tela como de grande potencial poluidor específico ou enquadrados como atividades de classe 5 ou 6, serão definidos pelo órgão como passíveis de EIA/RIMA.

No âmbito da presente pesquisa, parece interessar mais os licenciamentos que encontram a necessidade de EIA/RIMA justamente porque são destinados a atividades com significativo potencial poluidor/degradador e, conseqüentemente, com maior potencial de ocasionar desastres ambientais quando conjugados com outros fatores.

Segundo Érika Bechara¹⁶⁴, o EIA é um estudo amplo e complexo que merece interpretação detalhada, posto que elenca os convenientes e inconvenientes do empreendimento, bem como as medidas cabíveis à mitigação dos impactos ambientais negativos e também as medidas compensatórias. Em razão disso, a emissão da licença não é ato vinculado ao processo, mas sim discricionário.

Com isso, a doutrina entende que um estudo prévio de impacto ambiental favorável condiciona a autoridade à outorga da licença ambiental, mas um estudo desfavorável não condiciona a não outorga da licença ambiental. A lógica se originaria dos arts. 170, V e 225 da CF que buscam

¹⁶³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM. **Deliberação Normativa COPAM nº 217, de 6 de dezembro de 2017**. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais para serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558> . Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁶⁴ BECHARA, Érika. apud FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª edição, São Paulo: Saraiva, 2014, p.241.

equilíbrio entre a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a livre iniciativa.¹⁶⁵

Por outro lado, se o EIA/RIMA mostra-se desfavorável, totalmente ou em parte, caberá à Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade, avaliar a concessão ou não da licença ambiental, porquanto, como já foi realçado, o desenvolvimento sustentável é princípio norteador da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento da ordem econômica. Essa possibilidade retrata uma discricionariedade *sui generis*.¹⁶⁶

Oportunamente, pautando-se nos princípios ambientais consolidados e considerando a sociedade hoje vivenciada e a ocorrência de reiterados desastres ambientais, a cuidadosa análise e revisitação de tal entendimento de apresenta necessária.

Justo e lógico o estudo prévio favorável vincular a outorga da licença, mas parece necessário que o contrário também seja possível. Não haveria, assim, razão para, pautando-se nos princípios econômicos, ignorar a análise técnica-ambiental desfavorável para a atividade a ser desenvolvida, vez que, fazendo isso, coloca-se o desenvolvimento econômico muito acima dos preceitos de preservação ambiental.

Entendimentos assim e falhas no processo de licenciamento ambiental e na avaliação de impacto ambiental feita no âmbito do licenciamento, como será demonstrado posteriormente, são, ao lado de fatores de amplificação dos efeitos negativos da degradação, extremamente propícios para a ocorrência de desastres ambientais.¹⁶⁷

Seguindo no estudo das características do EIA, tem-se que ele é multidisciplinar e, assim como os demais estudos, de total responsabilidade do particular que almeja regularizar sua atividade, devendo ser, portanto, totalmente financiado e elaborado por ele em razão do que preceitua o princípio do poluidor-pagador. Trata-se de declaração disponibilizada ao órgão

¹⁶⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

¹⁶⁶ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 102.

¹⁶⁷ CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 9.

ambiental licenciador para subsidiar o licenciamento ambiental em si e, por esse motivo, precisa estar completo e retratar a verdade sem qualquer omissão ou manipulação de informações, caso contrário de nada servirá para prevenção de um dano/desastre.¹⁶⁸

O EIA e o respectivo RIMA, tem conteúdo mínimo imposto pelo legislador, não deixando margem de opção de escolha à Administração. Os requisitos mínimos para o EIA são: (i) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, (ii) análise de impactos ambientais, (iii) definição de medidas mitigadoras e (iv) programa de acompanhamento e monitoramento de impactos ambientais.¹⁶⁹

Já o RIMA, que tem por finalidade tornar compreensível para o público em geral o conteúdo do EIA, refletirá as conclusões do EIA e deverá conter, em linhas gerais, (i) os objetivos e justificativas do projeto, (ii) descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, (iii) síntese do diagnóstico ambiental da área de influência, (iv) descrição dos impactos ambientais, (v) caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, (vi) descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras, (vii) programa de monitoramento e acompanhamento dos impactos e recomendações quanto à alternativa mais favorável.¹⁷⁰

O licenciamento ambiental (principalmente em sede de EIA/RIMA), portanto, apesar de não ser muitas vezes bem visto para os que são obrigados por lei a buscá-lo, é ferramenta imprescindível para a prevenção e precaução de danos ambientais, visto que, é principalmente nesse procedimento que o órgão ambiental competente analisará e testificará os potenciais impactos de determinada atividade ao meio ambiente e, a partir disso, apresentará as

¹⁶⁸ VIEIRA, R. S.; RASWEILER, E. A. **O licenciamento ambiental como instrumento de boa governança/política de prevenção de catástrofes: uma reflexão a partir do desastre ambiental em Mariana/MG.** In: BENJAMIN, A. H.; NUSDEO, A. M. 30 anos da constituição ecológica: desafios para a governança AMBIENTAL. São Paulo: Instituto Law for a Green Planet, 2018. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em julho de 2019.

¹⁶⁹ MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco.** 7ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p; 494.

¹⁷⁰ MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco.** 7ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 496.

chamadas condicionantes como requisitos para o que o empreendimento obtenha a licença, seja ela LP, LI ou LO.¹⁷¹

Essas condicionantes são, como induz o próprio nome, condições para a obtenção e manutenção da licença e se apresentam como mecanismos primordiais para garantir a adequada proteção ao meio ambiente em relação ao empreendimento com significativo potencial poluidor/degradador, tendo em vista que ditará formas de (i) mitigar, (ii) minimizar e (iii) compensar os riscos ambientais, sempre buscando evitar o dano ao ambiente que, muitas vezes, é irreversível e devastador.¹⁷²

Nesse sentido, está a previsão da Deliberação Normativa COPAM n. 217/2017 no âmbito do estado de Minas Gerais¹⁷³:

Art. 27 – O gerenciamento dos impactos ambientais e o estabelecimento de condicionantes nas licenças ambientais deve atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos, bem como de evitar, minimizar ou compensar os impactos negativos da atividade ou empreendimento:

I – evitar os impactos ambientais negativos;

II – mitigar os impactos ambientais negativos;

III – compensar os impactos ambientais negativos não mitigáveis, na impossibilidade de evitá-los;

IV - garantir o cumprimento das compensações estabelecidas na legislação vigente.

§1º Caberá ao órgão ambiental licenciador monitorar, acompanhar e fiscalizar os licenciamentos aprovados e suas condicionantes.

§2º A fixação de condicionantes poderá estabelecer condições especiais para a implantação ou operação do empreendimento, bem como garantir a execução das medidas para gerenciamento dos impactos ambientais previstas neste artigo.

A exemplo, o Parecer Único n. 0659845/2018¹⁷⁴, que contempla a avaliação de licenciamento na modalidade EIA/RIMA e trata sobre a

¹⁷¹ MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**: A Gestão Ambiental em foco. 7ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, 496.

¹⁷² FARIAS, T. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 99.

¹⁷³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM. **Deliberação Normativa COPAM nº 217, de 6 de dezembro de 2017**. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558> . Acesso em: 05 jan. 2022.

regularização de barragem de contenção de rejeitos/resíduos da Vale¹⁷⁵ (alto potencial poluidor), condiciona o licenciamento ao cumprimento dos programas e condicionantes apresentados, impondo as seguintes condicionantes:

01. Apresentar comprovante de protocolo na SUPRAM LM, dos monitoramentos de ruídos, efluentes líquidos, efluentes atmosféricos e resíduos sólidos durante a fase de implantação das obras emergenciais.
02. Informar a destinação dos produtos e subprodutos florestais, oriundos da supressão, incluindo-se o romaneio, bem como a comprovação do transporte, quando for o caso
03. Apresentar relatórios de monitoramento, comprovando a execução do do Programa de Resgate da Flora.
04. Informar a destinação dos produtos e subprodutos florestais, oriundos da supressão, incluindo-se o romaneio, bem como a comprovação do transporte, quando for o caso.
05. Apresentar comprovante de pagamento da Taxa Florestal, bem como taxa de Reposição Florestal referente ao material lenhoso suprimido.
06. Apresentar Análise de Performance do Sistema como previsto na DN Copam nº 62, de 2002
07. Continuar o automonitoramento de Efluentes Líquidos conforme previsto no Anexo II.
08. Apresentar declaração do IEF quanto ao cumprimento integral das ações estabelecidas no Termo de Compromisso de Compensação Florestal – TCCF referente à Lei Federal 11.428/06 ou o atendimento ao cronograma quando o TCCF estiver vigente.
09. Apresentar comprovante da execução das ações estabelecidas no Termo de Compromisso com o IEF com relação ao processo de compensação pela Lei do SNUC, Lei 9.985/2000.

Ainda, com o intuito de acompanhar o comportamento operacional das estruturas sujeitas ao monitoramento geotécnico e visando a segurança dessas instalações, no que compete ao Parecer técnico, tem-se que:

Como complemento, considerando o alteamento proposto serão instalados novos piezômetros, indicadores de nível de água (INA), medidores de vazão, medidores magnéticos, marcos superficiais de concreto e monitoramento por vídeo 24hs. Os dados obtidos com o monitoramento alimentam o sistema da Agência Nacional de Mineração (ANM), SIGBM segundo Portaria 70.389/2017, além de serem encaminhados a

¹⁷⁴ BRASIL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Parecer Único nº 0659845, de 9 de setembro de 2018**. Minas Gerais, 2018.

¹⁷⁵ Mesma empresa responsável pela barragem que se rompeu causando o desastre ambiental de Brumadinho/MG e detentora de grande parte das ações da mineradora Samarco, responsável pela barragem que se rompeu causando o desastre de Mariana/MG.

FEAM através do Banco de Dados Ambientais, juntamente com as auditorias externas de condição de estabilidade das barragens e serão enviados nos relatórios anuais de monitoramento aos setores de regularização ambiental da SEMAD.¹⁷⁶

Depreende-se, portanto, que com relação a segurança estrutural da barragem alvo da licença, deverão ser realizados, à título de condicionantes para a manutenção da licença obtida, monitoramentos e inspeções periódicas para comprovar, perante o órgão ambiental, a segurança das instalações. Em tempo, importante enfatizar que as barragens possuem normas específicas que devem ser observadas em todos os momentos, inclusive quando do licenciamento do empreendimento, é o exemplo da Lei nº 12.334/2010¹⁷⁷ e da Lei nº 14.066/2020¹⁷⁸.

O parecer ora analisado à título de exemplo, em conformidade com o ordenamento jurídico, prevê que o descumprimento de condicionantes e/ou qualquer alteração, modificação ou ampliação realizada sem comunicação prévia ao órgão ambiental competente, sujeitará o empreendimento à autuação a ser estabelecida conforme o caso, podendo acarretar, inclusive, o embargo da atividade e a cassação da licença. Ainda, caso o citado descumprimento não seja notado no prazo de vigência da licença concedida, o não cumprimento das condicionantes estabelecidas quando da regularização impedirá a renovação da licença, sem prejuízo da imposição das sanções previstas¹⁷⁹

¹⁷⁶ BRASIL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Parecer Único nº 0659845, de 9 de setembro de 2018**. Minas Gerais, 2018.

¹⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020**. Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.066-de-30-de-setembro-de-2020-280529982>>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹⁷⁹ FARIAS, T. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 101.

Também nesse sentido, a Resolução CONAMA n. 237/1997¹⁸⁰ prescreve que:

Art. 19 - O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - Superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Assim, entra-se na discricionariedade da administração pública não só em conceder a licença ambiental em si quando o estudo prévio possui parecer desfavorável, mas também em estabelecer variados tipos de condicionantes ao avaliar a viabilidade e condições do empreendimento que busca a regularização ambiental.

Diferentemente da primeira discricionariedade citada, nada mais coerente que as citadas condicionantes sejam estabelecidas pelo órgão ambiental licenciador definido conforme a Lei Complementar n. 140/2011¹⁸¹, afinal, é ele que, ao analisar o pedido de licença ambiental, terá o melhor conhecimento técnico e fático para identificar qual são os riscos que cada atividade pode trazer ao ambiente e quais serão as medidas necessárias para evitar que danos ambientais ocorram.

Percebe-se, por força de pareceres emitidos pelos órgãos ambientais que, considerando a individualidade de cada empreendimento, quer seja por força do lugar em que se instalou ou pretende-se instalar ou devido à atividade desenvolvida e a forma de desenvolvê-la, as condicionantes estabelecidas ao

¹⁸⁰ BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁸¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

longo da análise do pedido de licenciamento não serão as mesmas para todos os empreendimentos, posto que, se assim o fossem, possivelmente não preveniriam, nem mesmo no campo das ideias, o dano ambiental concreto e particular de cada atividade.

Sabendo da competência do órgão licenciador para estabelecer as condições para o licenciamento e a razão para tanto, tem-se que, na prática, em alguns casos, as condicionantes exigidas, em razão de sua quantidade e/ou natureza, podem tornar uma atividade inicialmente vantajosa em um empreendimento bastante desvantajoso. Obviamente, a intenção do órgão licenciador competente não é inviabilizar a atividade alvo da licença com a imposição de condicionantes. A intenção é, como trazido anteriormente, estabelecer condições para que o desenvolvimento da atividade não gere danos concretos e significativos ao meio ambiente, cooperando para a exploração sustentável dos recursos naturais.

Certo é que garantir à sociedade de maneira geral a possibilidade de gozar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é *dever* do Estado à luz do que está disposto na Carta Política, bem como do próprio direito internacional, sendo-lhe, forte nisso, vedada a sua omissão ou atuação deficiente para proteção do referido bem. Também é certo que a atuação do Estado, além de não ser inexistente ou insuficiente, não pode ser desproporcional ou desarrazoada, em função do princípio da proporcionalidade, o qual busca a atuação adequada do Estado na preservação do meio ambiente equilibrado e evitando, não apenas a falta de proteção, mas também os excessos injustificados.¹⁸²

Assim, a proteção ao direito humano e fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve observar a proporcionalidade das medidas de restrição de outros direitos fundamentais ou não. Nesse sentido, seria ilegítima a restrição do direito de um particular quando esta não se apresenta proporcional ao benefício trazido ao meio ambiente ou quando ela se apresenta de maneira mais gravosa do que o necessário. Igualmente, seria ilegítima a

¹⁸² FERRAJOLI, L. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. Tradução de A. K. Trindade. In: STRECK, L. L.; TRINDADE, A. K. (orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo**: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13-56.

decisão que, em busca de não restringir direito de um particular, acarreta proteção inadequada ao meio ambiente.¹⁸³

É o expressamente trazido no §3º do artigo 28 do Decreto n. 47.383/2018¹⁸⁴:

§ 3º As condicionantes ambientais devem ser acompanhadas de fundamentação técnica por parte do órgão ambiental, que aponte a relação direta com os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, identificados nos estudos requeridos no processo de licenciamento ambiental, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico, bem como ser proporcionais à magnitude desses impactos.

Este entendimento é compartilhado por julgados atuais, dentre os quais destaca-se o Agravo de Instrumento 1.0416.13.001009-1/001, julgado pela 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - DIREITO AMBIENTAL - EXTRAÇÃO DE AREIA - LICENCIAMENTO PRÉVIO - NECESSIDADE -PROCEDIMENTO MAIS RIGOROSO - EXIGÊNCIA LEGAL - PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO - AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL DE FUNCIONAMENTO - ANÁLISE DO IMPACTO AMBIENTAL - INEXISTÊNCIA DE PROVA DE REALIZAÇÃO - ATO ADMINISTRATIVO - LEGITIMIDADE - PRESUNÇÃO RELATIVA - CONTROLE JUDICIAL - POSSIBILIDADE - DIREITO ADQUIRIDO - INEXISTÊNCIA - RESTRIÇÃO A DIREITO PRIVADO - PRINCÍPIO DA PONDERAÇÃO.

- O princípio da prevenção, um dos pilares do microssistema ambiental, norteia a conduta administrativa e implica na adoção de medidas acautelatórias para a execução de atividades degradantes, como forma de garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito este fundamental e difuso, que deve ser protegido e preservado em benefício de toda a coletividade e, também, das futuras gerações.

- Para a exploração de atividade econômica potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, é preciso que se observe o procedimento de licenciamento, ocasião em que

¹⁸³ SARLET, I. W.; FENTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev., Atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 275.

¹⁸⁴ BRASIL. **Decreto nº47383, de 02 de março de 2018**. Estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47383&ano=2018>. Acesso em: 20 jan. 2022.

será analisado o impacto ao meio ambiente e adotadas as formas de minimizá-lo.

- Impossível afirmar, numa análise anterior à dilação probatória, que a Autorização Ambiental de Funcionamento substitui a exigência de licenciamento, sobretudo em virtude do maior rigor deste procedimento em detrimento daquele, sob pena de violação ao princípio da prevenção.

- Malgrado dotado de presunção de legitimidade, o ato administrativo de Autorização Ambiental de Funcionamento pode ser revisto, tanto de ofício pela Administração Pública, no exercício da autotutela, quanto pelo Poder Judiciário, sempre que forem constatadas ilegalidades.

- Não se mostra desarrazoada a medida que restringe atividade econômica, quando o sacrifício do interesse privado seja estritamente necessário à proteção ambiental, uma vez que observado o princípio da proporcionalidade.¹⁸⁵

Seguindo este raciocínio, se as condicionantes forem aplicadas de forma tecnicamente adequada e observando o princípio da proporcionalidade, a inviabilização da atividade, caso exista, não seria considerado um bom resultado, muito embora necessário para a tutela do meio ambiente e para a manutenção de seus direitos de maneira instrumental a outros direitos fundamentais ou não.

Em resumo, a imposição de condicionantes é comum e é parte importantíssima da busca pela efetiva proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio do licenciamento ambiental. Trata-se do mais efetivo instrumento da PNMA e que está diretamente relacionado a todos os outros instrumentos da referida norma, servindo de articulação entre eles.¹⁸⁶

Em tempo e recuperando de forma oportuna o entendimento sobre a avaliação de impacto ambiental, um dos instrumentos da PNMA citado na gênese deste capítulo, cabe ressaltar que a PNMA não vinculou a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) ao licenciamento ambiental, tal vinculação só se deu com a aprovação da Resolução n. 01/1986 do CONAMA.¹⁸⁷

¹⁸⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento-Cv 1.0416.13.001009-1/001**. Relator(a): Des.(a) Versiani Penna. 5ª Câmara Cível. Julgamento em: 18/12/2014. Publicado em: 26/01/2015

¹⁸⁶ FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 33.

¹⁸⁷ VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia ambiental. Escola de Engenharia Ambiental de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018, p. 38.

A AIA é “um instrumento da PNMA, de caráter preventivo, que envolve a comunidade diretamente afetada, destinada a subsidiar a tomada de decisão inserindo a variável ambiental no processo de discussão a respeito da implementação de uma proposta”.¹⁸⁸ Tal avaliação de impacto, que pode ser aplicada também na esfera de planejamento de políticas, planos e programas, no âmbito da autorização de instalação, ampliação e operação de atividades potencialmente poluidoras, acontecerá por meio do licenciamento ambiental dessa atividade, que se dará mediante EIA/RIMA e terá as seguintes etapas: (i) triagem, (ii) análise detalhada e (iii) pós aprovação.

A primeira etapa, que se inicia logo após o empreendedor apresentar ao órgão ambiental as características básicas da atividade, objetiva a análise do tipo de estudo que será necessário para o licenciamento da atividade pelo órgão competente, contemplando reflexões como a necessidade ou não de licenciamento para a atividade à luz da legislação e do apresentado pelo empreendedor, a necessidade ou não de AIA e a necessidade - ou não - de EIA/RIMA.¹⁸⁹ Para obter o resultado de forma embasada, o órgão competente utilizará das prescrições normativas para aquela atividade, como a imposição de EIA/RIMA, por exemplo, critérios relacionados ao porte da atividade e critérios locacionais como a inserção da propriedade/atividade em área de proteção especial.¹⁹⁰

A etapa intermediária vai da definição do escopo do estudo a ser apresentado pelo empreendedor, detalhando as informações e estudos necessários, até a decisão que pode acarretar a emissão da licença ambiental com ou sem a definição de condicionantes. Essa fase aborda, então, a formalização pelo empreendedor de todos os estudos e informações apontadas pelo órgão ambiental de forma completa e satisfatória, o sujeitando à exigência de prestação de informações complementares, se for o caso, e a realização de

¹⁸⁸ VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia ambiental. Escola de Engenharia Ambiental de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018, p. 38

¹⁸⁹ VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia ambiental. Escola de Engenharia Ambiental de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018, p. 43.

¹⁹⁰ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2º ed. Oficina de Textos, São Paulo, 2013.

audiência pública para propiciar a participação de partes interessadas no projeto discutido.¹⁹¹

A última etapa, mas não menos importante, é justamente o período pós-aprovação, isto é, pós-emissão da licença. Nesse momento fiscaliza-se o cumprimento das condicionantes impostas, analisa-se como está sendo realizado o acompanhamento da atividade, se há a carência de ajustes, o que deve seguir sendo monitorado e se há algum aprendizado em todo o processo realizado em prol de aperfeiçoá-lo e aumentar sua efetividade (i) procedimental (aplicação e conformidade dos procedimentos utilizados para a AIA), (ii) substantiva (se os objetivos atingidos no processo ofereceram respaldo suficiente para a tomada de decisão, contemplando inclusive a qualidade dos estudos ambientais apresentados pelo empreendedor), (iii) transativa (análise da relação de recurso e tempo investidos para obtenção dos resultados) e/ou (iv) normativa (percepção das partes interessadas no processo sobre o processo independente do que preconiza a legislação).¹⁹²

Ora, conforme aludido *supra*, o EIA é uma ferramenta fundamental para a proteção do meio ambiente quando da realização de atividades econômicas ambientalmente impactantes. Diz-se, então, que ele é uma ferramenta prevista no ordenamento jurídico para o alcance do desenvolvimento sustentável. Contudo, para que o EIA/RIMA desempenhe tal papel, é necessário, dentre outros fatores, que ele seja devidamente aplicado, ou seja, efetivo.

Nesse raciocínio, fundamental analisar-se, além de sua adequada aplicação à luz da norma, a efetividade da AIA realizada em sede de EIA/RIMA. A AIA, como o próprio nome sugere e nos termos expostos anteriormente, no âmbito do EIA/RIMA, é um subsídio à tomada de decisão em busca da sustentabilidade.¹⁹³ Sánchez¹⁹⁴ pontua, em relação a qualidade dos EIA, que:

¹⁹¹ VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia ambiental. Escola de Engenharia Ambiental de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018, p. 38.

¹⁹² VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia ambiental. Escola de Engenharia Ambiental de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018, p. 43-55.

¹⁹³ VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia ambiental. Escola de Engenharia Ambiental de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018, p. 38

A percepção de que muitos consultores eram mal qualificados, que não entendiam os objetivos e muito menos dos fundamentos da AIA, e que reduziam sua atividade a preparação de documentos que pudessem facilitar a obtenção de uma licença ambiental levou ao surgimento da expressão “indústria do Rima”, indicando a preparação em série de relatórios quase idênticos, embora para projetos distintos.

Nesse ponto, é importante determinar que a efetividade da AIA pode acarretar, dentre outras consequências, a melhoria no processo de avaliação dos impactos em quatro áreas principais, quais sejam: (i) definição de escopo, (ii) avaliação dos impactos, (iii) melhoria na qualidade do estudo e (iv) “*follow up*”¹⁹⁵. Além disso, tal melhoria poderia amenizar preocupações sobre a má qualidade da AIA e as sérias consequências daí advindas, como os desastres ambientais.¹⁹⁶

À luz da problemática levantada aqui, a análise da efetividade da AIA como impactante ao “*follow up*”, ou seja, ao acompanhamento do empreendimento e seus impactos pós emissão de licença ambiental, ganha merecido destaque em tempos de deficiente fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais pelas atividades licenciadas, como será visto no próximo tópico.

Conforme explanado acima, a AIA não é encerrada após a tomada de decisão do processo licenciatório. Ao contrário, o período pós-licença merece atenção especial, posto que é nele, por meio também do cumprimento das condicionantes, que muitos impactos ambientais causados pelos empreendimentos podem ser monitorados e mitigados.

De forma sucinta, o período pós-licença ambiental coloca em prática muito do que foi debatido entre os envolvidos quando da análise do processo e, além disso, é justamente nessa etapa que, diante de fiscalização falha ou insuficiente, surgem os danos e os desastres ambientais. A não efetividade da AIA no “*follow up*” inutiliza parte do que foi tecnicamente discutido em etapa

¹⁹⁴ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2º ed. Oficina de Textos, São Paulo, 2013, p. 450.

¹⁹⁵ Tradução nossa: acompanhamento.

¹⁹⁶ VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. p. 38. Tese de Doutorado (Engenharia Ambiental). Programa de Pós-Graduação em Engenharia ambiental - Escola de Engenharia Ambiental, Universidade de São Paulo. USP: São Carlos, 2018, p. 38

anterior, é como se não fosse possível tirar a ideia do papel e garanti-la na prática.

Conclui-se, assim, que o licenciamento ambiental é o mais efetivo instrumento da PNMA e ferramenta fundamental para a busca da garantia de proteção aos direitos ambientais trazidos na CF e demais normas do ordenamento jurídico pátrio. Ao falar de licenciamento ambiental, o EIA/RIMA, exigido para atividades causadoras de significativo impacto ambiental ganha notoriedade no contexto hodierno em razão de serem essas atividades, passíveis de EIA/RIMA, possuidoras de maior potencial para o favorecimento de surgimentos de desastres ambientais.

O EIA/RIMA, regulamentado por legislações diversas e já citadas ao longo do presente subcapítulo, como instrumento fundamental que o é, precisa ser eficaz e devidamente aplicado, posto que falhas na sua execução, como na fiscalização do cumprimento das condicionantes por parte do empreendedor, principalmente aliadas a fatores de amplificação dos efeitos negativos da degradação/poluição ambiental, podem ser catastróficas.

Ao abordar a eficácia do EIA/RIMA, não se pode deixar de contemplar a AIA que é realizada por meio do referido estudo e abarcar a importância de pesquisa e evolução constantes de sua efetividade. Afinal, não basta aplicar a norma conforme preceitua o ordenamento e deixar a desejar no tocante ao conteúdo do estudo que está sendo realizada por força de lei. Assim, é certo que o EIA/RIMA precisaria ser devidamente aplicado, sem falhas importantes, da mesma forma que a AIA deveria ser efetiva.

Numa palavra, entender a importância do conteúdo da AIA no âmbito do EIA/RIMA e colocá-lo em prática, poderia fazer com que se evitasse, de forma significativa o surgimento de desastres ambientais, tais como, por exemplo, aqueles ocorridos recentemente no Brasil, de Mariana/MG e Brumadinho/MG. Entretanto, tais desastres também evidenciaram a ausência da adequada fiscalização pelo órgão ambiental licenciador após a concessão da licença ambiental, além de falhas na avaliação de impacto ambiental realizada no âmbito do EIA/RIMA, conduzindo-nos ao debate a ser realizado no próximo item.

2.2 A FALHA NA FISCALIZAÇÃO APÓS A CONCESSÃO DA LICENÇA AMBIENTAL NO BRASIL

Com a sociedade de risco que, de certa forma, pode parecer abstrata ou apenas teórica, o que evidencia e potencializa os riscos trazidos por ela, nascem os desastres ambientais que dão cada vez mais forma e verdade ao risco evidente em que a sociedade está inserida. No Brasil, os desastres ambientais reiterados chamam a atenção e atraem uma nova ótica, qual seja, a de enxergar o Direito como um todo a partir das lentes do já mencionado Direito dos Desastres, com intuito de garantir com que as pessoas, meio ambiente e sociedades continuem existindo de maneira saudável e equilibrada.

Nas palavras de Délton Winter de Carvalho, “uma legislação ambiental de qualidade e sua eficaz imposição diminuem a probabilidade e gravidade dos desastres naturais. A incapacidade para proteger o ambiente tem o efeito inverso”.¹⁹⁷ Isso porque a legislação traz formas de evitar e de mitigar os efeitos dos desastres, logo, se observada, pode auxiliar na prevenção de desastres ambientais mistos (que contam com fatores antropogênicos) ou minimizar a magnitude de desastres puramente naturais.

Nesse passo, é notório que, diante de grandes desastres ambientais sucessivos, as ferramentas trazidas pelo Estado para controle da degradação ambiental efetiva ou potencial, desencadeada por atividades com alto potencial poluidor não têm sido, por diversas razões, tão eficazes. E isto decorre muito da falta de efetividade na aplicação da norma e, logo, da (in)efetividade da avaliação de impactos ambientais e da necessidade de aprimoramento da fiscalização dos órgãos competentes sobre as condicionantes impostas em sede de licenciamento ambiental.

Conforme já trazido no item anterior, a AIA realizada no âmbito do EIA/RIMA se estende mesmo após a concessão da licença, para o período que abrange o acompanhamento do cumprimento das condicionantes ambientais impostas por força do licenciamento. Nesse passo, infere-se da já mencionada

¹⁹⁷ CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p.34.

Deliberação Normativa COPAM n. 217/2017¹⁹⁸, que caberá ao órgão ambiental licenciador monitorar, acompanhar e fiscalizar os licenciamentos aprovados e suas condicionantes, promovendo e acompanhando o processo de regularização ambiental em todas as suas fases, inclusive quanto ao atendimento, tempestivo e qualitativo, das condicionantes e do automonitoramento estabelecidos no âmbito do processo de licenciamento ambiental.

Não obstante, priorizando a defesa do meio ambiente, tem-se que a competência de fiscalização ambiental, apesar de prioritariamente do órgão licenciador por ser ele o maior conhecedor da atividade e suas peculiaridades, é compartilhada com os demais entes/órgãos: união, estados, municípios, distrito federal e integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), a depender do caso.¹⁹⁹

Como já demonstrado, fiscalização ambiental é prevista em lei e fundamental para a efetiva proteção do meio ambiente em qualquer cenário, seja no pós-licença, ou em casos que sequer existem a licença ambiental (por descumprimento ou desnecessidade). No bojo do EIA/RIMA, é que o órgão ambiental pode verificar, de fato, o cumprimento das condicionantes ambientais impostas para obtenção da licença, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença e superveniência de graves riscos ambientais e de saúde em razão da atividade.

Reitera-se que, conforme previsão legal, o descumprimento de condicionantes poderá acarretar responsabilidade penal, civil e administrativa para o empreendimento e, a depender do caso, para as pessoas físicas nele

¹⁹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM. **Deliberação Normativa COPAM nº 217, de 6 de dezembro de 2017**. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais para serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558> . Acesso em: 05 jan. 2022.

¹⁹⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

envolvidas, como preceitua o artigo 3º da Lei de Crimes Ambientais²⁰⁰. Não apenas isso, rememora-se que o monitoramento da execução das condicionantes é uma *condição* para a emissão/manutenção de licença ambiental, pois refletem medidas que precisam ser seguidas para alcançar o desenvolvimento sustentável, mantendo a atividade em operação e utilizando os recursos naturais de forma responsável, logo, efetivando a legislação atinente a proteção do meio ambiente e evitando a ocorrência de desastres.

Segundo o ora abordado, o ordenamento jurídico brasileiro prevê que o descumprimento de condicionantes e/ou qualquer alteração, modificação ou ampliação realizada sem comunicação prévia ao órgão ambiental competente, sujeitará o empreendimento à autuação a ser estabelecida conforme o caso, podendo acarretar, inclusive, o embargo da atividade e a cassação da licença. Ainda, caso o citado descumprimento não seja notado no prazo de vigência da licença concedida, o não cumprimento das condicionantes estabelecidas quando da regularização impedirá a renovação da licença, sem prejuízo da imposição das sanções previstas.²⁰¹

Não se pode esquecer que, se as condicionantes da licença não forem cumpridas ocorrerá a cassação desta. O inc. IV do art. 6º da Resolução nº 01/86 do Conama prevê, no Estudo de Impacto Ambiental, a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem observados.²⁰²

Não sendo as condicionantes cumpridas e a atividade permanecendo em funcionamento, perde-se muito do que foi feito e analisado no EIA/RIMA e nas fases anteriores da AIA, cultivando, assim, uma vulnerabilidade no principal instrumento da PNMA, que se torna decisiva para o surgimento de desastres ambientais. Para além disso, falhas na fiscalização inerentes ao período pós-

²⁰⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 9.605, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

²⁰¹ BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

²⁰² FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 184.

licença podem tanto dificultar a identificação de omissões ou declarações falsas realizadas para a obtenção da licença que poderiam acarretar a nulidade da mesma, quanto gerar graves riscos ambientais supervenientes, os quais podem acarretar a revogação da licença ou mesmo na imposição de novas restrições e condicionantes à atividade.²⁰³

Sem a fiscalização adequada, *in loco* ou até mesmo por meio das ferramentas virtuais disponíveis para determinados tipos de fiscalização sem a necessidade deslocamento até o empreendimento, as informações oferecidas pelo próprio empreendedor não podem ser verificadas, o que conduz à vulnerabilidades, especialmente diante da atual sociedade de risco capitalista.

Apesar da previsão da necessidade da fiscalização ambiental e da potencial catástrofe advinda de sua deficiência, a prática mostra que o monitoramento do cumprimento das condicionantes não é realizado como o esperado e muitas licenças são emitidas ou mantidas sem que as condicionantes tenham sido integralmente atendidas, quando, na verdade, a falta de atendimento das condicionantes deveria ocasionar a suspensão ou o cancelamento dessas licenças pelo órgão ambiental, sem prejuízo de sanções em outras esferas.²⁰⁴

Para ilustrar a falha no monitoramento, valendo-se do desastre de Mariana/MG, ocasionado pelo rompimento da Barragem de Fundão em 2015, nota-se que, além da Samarco (adquirida pela Vale S.A e BHP Billiton em 2000) não contar com um Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR) ou um Plano de Ações Emergenciais (PAE) adequado, o órgão ambiental competente não vistoriou as instalações de forma adequada para detectar eventuais falhas, sendo que, caso tal vistoria fosse realizada, a situação constatada na barragem e atestada por perícia realizada posteriormente, levaria à suspensão imediata de suas atividades, por força do princípio da prevenção e considerando o risco de rompimento e todas as consequências daí advindas.²⁰⁵

²⁰³ FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 183.

²⁰⁴ IBAMA/TCU - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Tribunal De Contas Da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. 2ª.Ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007, p. 39.

²⁰⁵ VIEIRA, R. S.; RASWEILER, E. A. **O licenciamento ambiental como instrumento de boa governança/política de prevenção de catástrofes**: uma reflexão a partir do desastre ambiental em Mariana/MG. In: BENJAMIN, A. H.; NUSDEO, A. M. 30 anos da constituição ecológica: desafios para a governança AMBIENTAL. São Paulo: Instituto Law for a Green

A despeito da adequada fiscalização, a referida barragem teve sua estabilidade garantida pelo órgão ambiental e chancelada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Mariana.

Apesar de a Barragem de Fundão estar enquadrada pela FEAM-MG – órgão responsável pela publicação do Inventário de Barragens do Estado de Minas Gerais – como sendo de Classe III, ou seja, alto potencial de dano ambiental, ela teve sua estabilidade garantida pelo auditor daquele órgão. E, destaque-se que, quatro meses antes do rompimento, ou seja, em junho de 2015, essa garantia fora confirmada pelo engenheiro da empresa VogBR e chancelada, cinco dias depois, pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Mariana.²⁰⁶

O rompimento da Barragem de Fundão, logo, foi “uma tragédia anunciada”²⁰⁷, a qual intriga tanto não só porque apresentou irregularidades ao longo de todas as etapas da AIA, como também no acompanhamento da análise e cumprimento das condicionantes. É como se houvesse o entendimento de que o empreendimento necessitasse operar independente da análise feita no âmbito da AIA ou do cumprimento das condicionantes.

No Estudo de Impacto Ambiental realizado pela empresa em relação à Barragem de Fundão, levava-se em consideração apenas o distrito de Bento Rodrigues como única comunidade suscetível aos eventuais efeitos da alteração da qualidade da água. Na análise de risco do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), a classificação sobre a possibilidade de rompimento da barragem foi considerada em seu grau mais baixo, ou seja, como sendo “improvável”²⁰⁸.

Planet, 2018. Disponível em: <
http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

²⁰⁶ SANTOS, Rodrigo Sales Pereira dos; WANDERLEY, Luiz Jardim. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do Estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão. In: TROCATE, Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/ BHP Billiton.** Marabá: IGUANA, 2016. Disponível em: <www.ufjf.br/poemas/files/2016/11/Livro-Completo-com-cap.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022. p. 97.

²⁰⁷ ARAÚJO, L. M. de; SILVA, J. A. T. e; JUNIOR, D. P. D. Mineração, Deslocamento e Desamparados Ambientais: Os Casos de Mariana e Brumadinho. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.101, pp. 85-118, 2021, p.5.

²⁰⁸ ARAÚJO, L. M. de; SILVA, J. A. T. e; JUNIOR, D. P. D. Mineração, Deslocamento e Desamparados Ambientais: Os Casos de Mariana e Brumadinho. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.101, pp. 85-118, 2021, p.

Raphaella Lopes, advogada da Justiça Global, aponta que as falhas do Estado durante e após o licenciamento da atividade fizeram dele responsável direto no rompimento da barragem da Samarco:

A responsabilização do Estado em relação ao rompimento da barragem de Fundão surge a partir de dois fundamentos. O primeiro diz respeito às medidas que não foram tomadas devidamente para prevenir que o desastre acontecesse. Isso tem a ver com o próprio licenciamento da barragem de rejeitos, que não foi feito de modo diligente, e também com o processo de monitoramento do funcionamento dessa barragem. O segundo fundamento decorre da falha sistemática do Estado em reparar os danos oriundo do rompimento da barragem de Fundão.²⁰⁹

Situação relativamente semelhante também pode ser percebida no desastre ambiental de Brumadinho/MG, quando foi concedido extensão do prazo de validade da LO e revalidação do licenciamento ambiental mesmo tendo condicionantes não cumpridas e outras cumpridas extemporaneamente. O desastre ambiental em Brumadinho, ocorrido em janeiro de 2019, ocasionou a morte de 259 pessoas após o rompimento da Barragem I, da Mina Córrego do Feijão. Cerca de 14 milhões de toneladas de lama e rejeitos de minério de ferro percorreram oito quilômetros em poucos dias, devastando a sede administrativa da Vale e causando danos ambientais de grande monta.²¹⁰

A Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais solicitou uma auditoria objetivando avaliar a conformidade dos processos de licenciamento ambiental do empreendimento Barragem I, localizado no município de Brumadinho/MG, no Complexo Mina Córrego do Feijão, operado pela Vale S/A. O licenciamento foi formalizado e autorizado no âmbito do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA), por meio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).²¹¹

²⁰⁹ FICHINO, Daniela. Mariana 4 anos: entidades pedem condenação internacional do Brasil por rompimento de barragem. **Justiça Global**. 05.nov.2019. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/mariana-4-anos-entidadespedem-condenacao-internacional-do-brasil-por-rompimento-de-barragem/>. Acesso em: 05 jan. 2021.

²¹⁰ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021.

²¹¹ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas

A auditoria foi executada pela equipe da Auditoria-Geral e da Controladoria Setorial/SISEMA, por determinação do Sr. Controlador-Geral do Estado, em que foram analisados um universo de quatro processos administrativos (PA) de licenciamento ambiental do empreendimento Barragem I, formalizados entre os anos de 2007 e 2017:

1) PA 00245/2004/041/2008: Referiu-se ao requerimento de licença de operação corretiva (LOC) da Barragem I, constituindo-se o primeiro licenciamento ambiental específico da referida estrutura;

2) PA 00245/2004/046/2010: Correspondeu à primeira solicitação de revalidação da licença de operação (REVLO) da Barragem I;

3) PA 00245/2004/051/2017: Relacionou-se à segunda solicitação de revalidação da licença de operação (REVLO) da Barragem I. Realça-se que este processo foi formalizado em 2017 e, até a data de rompimento da Barragem I, não havia sido distribuído para análise técnica no âmbito da Semad; e

4) PA 00245/2004/050/2015: Referenciou-se a requerimento de licenciamento ambiental concomitante (LAC) para fins de recuperação de minério de ferro contido nos rejeitos dispostos na Barragem I.²¹²

A grande falha no monitoramento restou evidenciada pela auditoria, a qual concluiu que a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM) não realizou, de modo eficiente, a gestão e fiscalização da barragem, havendo deficiências também nas comunicações devidas à Agência Nacional de Mineração (ANM), antigo DNPM.

4.7 A Feam realiza, de modo eficiente, a gestão e fiscalização das barragens de rejeito? Considerando a não detecção pela autarquia quanto a recomendações de segurança estipuladas de forma recorrente pelos auditores técnicos independentes referente à Barragem I; a ausência de registro no BDA [Banco de Declarações Ambientais] quanto ao acompanhamento da

Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021.

²¹² CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021.

implementação de recomendações de segurança; a ausência de comprovação quanto à verificação pela Feam da implantação das recomendações apontadas no primeiro relatório de auditoria técnica de segurança da Barragem I; a ausência de aplicação de penalidade à Vale S/A diante da não comprovação de encaminhamento tempestivo à Feam do primeiro relatório de auditoria técnica de segurança da Barragem I; Fiscalizações potencialmente insuficientes, no que concerne à Barragem; ausência de comunicação à ANM (antigo DNPM); entendeu-se que a Feam não realiza gestão eficiente das barragens de contenção de rejeito.²¹³

Tais falhas causaram dificuldades na detecção de indícios de comprometimento estrutural de barragens de rejeito que pudessem revelar aumento no grau de risco de ruptura da estrutura, bem como adoção de medidas tempestivas de correção. Mas em resposta específica a questão da auditoria, assim restou consignado:

5.3 O órgão ambiental monitorou, acompanhou e fiscalizou os licenciamentos aprovados e suas condicionantes? Considerando que foram identificadas, no âmbito deste trabalho de auditoria, condicionantes não cumpridas, condicionantes cumpridas parcialmente, além de condicionantes cumpridas fora do prazo; considerando, ainda, que se identificou que, em regra, o órgão ambiental detectou tais inconformidades apenas após início deste trabalho de auditoria (no âmbito das manifestações encaminhadas pela Semad à equipe de auditoria); entendeu-se que existem falhas no monitoramento, acompanhamento e fiscalização – procedidos pela Semad – acerca do cumprimento de condicionantes.²¹⁴

Nas Declarações de Condição de Estabilidade apresentadas pelo empreendedor, infere-se recomendações importantes, tais como: “Avaliar a estabilidade global da Barragem I, desde o maciço inicial até o 8º alteamento” e “Executar ensaio sobre os rejeitos do patamar intermediário para validar (*sic*)

²¹³ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19:** Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021.

²¹⁴ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19:** Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021, p. 15.

os estudos realizados sobre liquefação estática”.²¹⁵ Desta forma, informações/recomendações de segurança importantes acabaram por ser ignoradas, o que pode ter sido determinante na ocorrência do desastre.

Observa-se, no caso, que a significância gerada no ambiente, repercutiu sobretudo, diante do não cumprimento do “*feedback*”²¹⁶ pelo empreendimento em relação ao descumprimento das condicionantes. Assim, para contextualizar:

Diante da ausência desses documentos (e consequente ausência de análise), nos processos de licenciamento ambiental, foram deferidas licenças ambientais para a Barragem I (LOC n. 143/2009; LO n. 211/2011; e LP+LI+LO n. 007/2018), seja com a finalidade de regularizar a disposição ou o reaproveitamento de rejeitos, sem ter sido identificada qualquer ressalva ou manifestação do órgão ambiental a respeito de possível comprometimento estrutural da barragem.²¹⁷

Não foi localizada lavratura de auto de infração, por meio do qual poderia ter sido efetuada, pelo órgão competente, aplicação de penalidade pelo não cumprimento, cumprimento parcial ou intempestivo das condicionantes. Outra inconformidade identificada pela auditoria foi a concessão de revalidação da licença ambiental no COPAM e a concessão de acréscimo de um ano no prazo de validade da LO nº 211/2011 (PA 00245/2004/046/2010), em que pese o não cumprimento das condicionantes.²¹⁸

²¹⁵ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021, p. 146.

²¹⁶ Tradução nossa: “retorno”.

²¹⁷ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2021.

²¹⁸ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021.

Ao observar a caracterização do documento apresentado pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG)²¹⁹ houve claramente uma normalização técnica que desconsiderou pontos fundamentais ao entendimento da operação da Barragem. Esse agrave técnico que visou desburocratizar as fases de operação da mineradora Vale, custou sérios danos e problemas sociais, ao território, às comunidades e a condição biofísica do ecossistema.²²⁰

Nota-se, portanto, um comprometimento técnico de avaliação do órgão ambiental, que se relaciona à efetividade da avaliação de impacto ambiental realizada em sede de licenciamento, e falha na fiscalização e ação do órgão ambiental no período pós licença. Vulnerabilidades que, acredita-se, possibilitaram o desastre ambiental experimentado.

Para além da qualidade dos estudos de impacto ambiental, verificou-se, especificamente em Brumadinho, a ausência de processo de licenciamento em etapas de ampliação da barragem, além da falta de requerimento de EIA/RIMA em momentos que se faziam necessários, como por exemplo, na supressão de Mata Atlântica.

Na esfera da fiscalização falha, muito precisa ser considerado não apenas como consequência, mas também como causa do problema. E, nesse raciocínio, é trazido à baila o argumento de que, muitas vezes, o órgão ambiental não possui pessoal capacitado ou suficiente para realizar todas as fiscalizações necessárias e a contento sem prejudicar o trabalho que precisa ser realizado para além das fiscalizações, como a análise do processo de licenciamento em si, por exemplo, e tantos outros.

As ações que devem ser realizadas pelo empreendedor são objeto de controle pelo órgão federal responsável pela outorga dos direitos minerários – a Agência Nacional de Mineração (ANM) – e pelo órgão ambiental integrante do SISNAMA, que, no caso de Mariana, é a Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (FEAM). O que se nota em termos práticos,

²¹⁹ CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021.

²²⁰ MARTINS, Fernanda Rezende. **O desastre ambiental decorrente do rompimento da barragem de Fundão**: possibilidades de reparação dos atingidos no Brasil e no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 2021. 228 f. Dissertação (Mestrado Direito) - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia: UFU, 2021.

entretanto, é que “[...] ambos os órgãos estadual e federal possuem pouco contingente de pessoal, de estrutura e de condições financeiras para fiscalizar as centenas de barragens existentes espalhadas de maneira difusa no Brasil e em Minas Gerais”²²¹²²²

Todavia, mesmo que a ausência de mão de obra suficiente e qualificada fosse uma realidade, não seria esse argumento suficiente para justificar tal deficiência, é o que se encontra estampado no princípio administrativo da eficiência.

O referido princípio constitucional vincula o melhor desempenho possível por parte do agente público e o melhor resultado na prestação do serviço público²²³. Em um contexto maior, impõe que a administração pública utilize os recursos que possui da forma mais eficiente possível, inclusive selecionando onde e em que momento seria mais eficiente que determinado agente público e/ou fiscalização fossem empregados.

Enfim, toda a massa dos recursos disponíveis deve ser utilizada de forma eficiente e redundar no melhor resultado possível, que atenda eficazmente aos objetivos maiores traçados na CRFB/88, isto é, deve proporcionar a melhor prossecução possível do bem comum.²²⁴

Ou seja, o referido princípio, que atrela toda a atuação da administração pública, “impõe tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas.”²²⁵

Assim sendo, à título de considerações parciais, é certo que fiscalizações ambientais acontecem todos os dias. Certo também que se dão inclusive em

²²¹ SANTOS, Rodrigo Sales Pereira dos; WANDERLEY, Luiz Jardim. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do Estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão. In: TROCATE, Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/ BHP Billiton.** Marabá: IGuaçu, 2016. Disponível em: [www.ufjf.br/poemas/files/2016/11/Livro-Completo-com-capa.pdf. Acesso em: 29. Jun. 2022. p. 100.

²²² ARAÚJO, L. M. de; SILVA, J. A. T. e; JUNIOR, D. P. D. Mineração, Deslocamento e Desamparados Ambientais: Os Casos de Mariana e Brumadinho. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.101, pp. 85-118, 2021, p. 94.

²²³ ROSSI, Lícínia. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2016.

²²⁴ BATISTA JÚNIOR, O. A. **Princípio constitucional da eficiência administrativa.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 99.

²²⁵ BATISTA JÚNIOR, O. A. **Princípio constitucional da eficiência administrativa.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 99.

atividades com baixo potencial poluidor que dispensam até mesmo a necessidade de qualquer tipo de licença ambiental. Sendo assim, mais adequado seria concentrar a força da fiscalização inicialmente nas atividades de ETNs com alto potencial poluidor para, após isso, passar a fiscalizar as demais atividades. Afinal, o potencial lesivo daquelas, sobretudo, de causarem desastres ambientais com conseqüências indizíveis, é muito maior, tal como foi o caso de Mariana/MG e Brumadinho/MG, como narrado supra.

Logo, tem-se que a postura da Administração Pública em não fiscalizar adequadamente a operação de atividade com auto potencial poluidor, por qualquer razão que seja, lesa diametralmente os princípios administrativos da legalidade e da eficiência, se traduzindo em vulnerabilidade e contribuindo sobremaneira, conforme trazido, para o surgimento e aumento dos desastres ambientais. Por isso, debater a responsabilidade estatal diante de sua omissão faz-se essencial – seja em âmbito doméstico, em sede de responsabilidade civil diante do dano ambiental, seja em âmbito internacional, em sede de responsabilidade internacional do Estado. É o que se exporá no próximo capítulo.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL/ESTATAL DIANTE DO DANO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA PARA A CORREÇÃO DE FRAGILIDADES EM PROL DA EFETIVA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A vulnerabilidade na ferramenta do licenciamento ambiental consistente na deficiência/insuficiência da fiscalização ambiental sobre o cumprimento das condicionantes ambientais impostas em sede de licenciamento fere diretamente regras e princípios jurídicos. A omissão do órgão ambiental na referida fiscalização é passível de responsabilização a recair sobre o Estado tanto no âmbito do direito interno, como no âmbito do direito internacional. Mas a forma, efetividade e efeitos práticos dessa responsabilização, até mesmo para resguardar seu caráter preventivo, carece de atenção especial à luz, inclusive, do constitucionalismo garantista e da importância e papel das instituições de garantia.

Nesse passo, neste capítulo, explora-se primeiramente a teoria, entendimento e prática hodierna da responsabilidade do Estado por omissão no caso de desastres ambientais tanto no âmbito do direito civil brasileiro como no plano do direito internacional, para que, posteriormente, diante das limitações apresentadas, pondere-se sobre a figura das instituições de garantia dentro do constitucionalismo garantista como ferramenta fundamental para a tutela ambiental plena.

3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL INTERNA POR DANO AMBIENTAL POR OMISSÃO E SEUS REFLEXOS E RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO POR OMISSÃO POR DANO AMBIENTAL

A definição de dano ambiental talvez seja mais difícil de alcançar do que a definição de meio ambiente trazida logo nas primeiras páginas do presente trabalho. Tal dificuldade se origina em razões diversas, mas principalmente no fato de que a Lei 6.938/81²²⁶ não cuidou de trazer, mesmo que de forma

²²⁶ BRASIL. **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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

enxuta, sua definição para fins jurídicos. Tratando, assim, apenas sobre a degradação da qualidade ambiental e a poluição:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

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

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

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

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

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

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Valendo-se da doutrina, o dano ambiental é, em suma, uma alteração indesejada/intolerável ao meio ambiente, englobando também os desdobramentos que tal alteração pode acarretar aos indivíduos e aos seus interesses. É, portanto, privar o outro de gozar de seu direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.²²⁷ Nas palavras de Édis Milaré, “o dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais com consequente degradação - alteração adversa ou *in pejus* do equilíbrio ecológico.”²²⁸

O dano ambiental pode, ainda, ser classificado conforme a amplitude do bem protegido (dano ecológico puro, dano ambiental *lato sensu*, dano ambiental individual), à sua extensão (dano patrimonial ou extrapatrimonial), ao interesse objetivado (dano ambiental de interesse da coletividade, de interesse subjetivo fundamental e de interesse individual) e à sua reparabilidade e interesses jurídicos envolvidos (dano ambiental de reparabilidade direta ou indireta).²²⁹

²²⁷ LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010, p. 92.

²²⁸ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 2ª. Ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2001, p. 116.

²²⁹ LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010, p. 92.

A despeito da pouca contribuição da norma e incluindo a profunda conceituação técnica, José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala definem dano ambiental da seguinte forma:

Da análise compreendida da lei brasileira, pode-se concluir que o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.²³⁰

Internacionalmente, a Convenção de Lugano, firmada no âmbito do Conselho da Europa em 1993²³¹⁻²³², estabelece de maneira mais objetiva a definição de dano ambiental incluindo a lesão a interesses transindividuais e individuais e suas repercussões ao meio ambiente natural e aos elementos ambientais antrópicos²³³:

Dano significa: a) a morte ou lesões corporais; b) qualquer perda ou qualquer prejuízo causado a bens outros que a instalação ela mesmo ou os bens que se achem no local da atividade perigosa e situados sob o controle de quem a explora; c) qualquer preda ou prejuízo resultante da alteração do meio ambiente, na medida em que não seja considerada

²³⁰ LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010, p. 92.

²³¹ Por oportuno, salienta-se que os fundamentos para adoção da referida Convenção, consoante João Soares de Souza, derivam do "incidente ocorrido em Schwazwehalle, na Suíça, onde, em 1986, ocorreu um gigantesco incêndio na Fábrica de Sandoz. Em decorrência do incêndio e da combustão de 1.200 toneladas de produtos químicos (inseticidas, herbicidas) formou-se uma nuvem tóxica que acabou por se depositar no Rio Reno e alterar o ecossistema local, além de custar vários danos patrimoniais a agricultores e pescadores da região". SOUZA, João Soares. **Responsabilidade Internacional dos Estados por Dano Ambiental decorrente de poluição transfronteiriça: aspectos destacados**. 113p. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Biguaçu: UNIVALI, 2008, p. 66.

²³² Importante ressaltar que a "Convenção também está aberta à adesão dos países da Europa Central e Oriental, incluindo países que não são membros do Conselho da Europa", o que faz dela um importante marco protetivo internacional em matéria ambiental. Apesar disso, há quem critique os seus termos, considerando-os bastante vagos especialmente no que toca os danos ecológicos, além de não abordar efetivamente as formas de reparação aos mesmos, "não exig[indo] a adoção de medidas de reparação nem aponta[ndo] critérios para a reparação ou para a avaliação econômica de tais danos", exemplificativamente. COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA. **Livro branco sobre responsabilidade ambiental**. Bruxelas, 9 fev. 2000, p. 27. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0066:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 06 ago. 2022.

²³³ CARVALHO, D. W de. **Dano Ambiental Futuro: A responsabilização civil pelo risco ambiental**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 81.

como dano no sentido das alíneas a ou b acima mencionadas, desde que a reparação a título de alteração do meio ambiente, executada a perda de ganhos por esta alteração, seja limitada ao custo das medidas de restauração que tenham sido efetivamente realizadas ou que serão realizadas; d) o custo das medidas de salvaguarda, assim como qualquer perda ou qualquer prejuízo causado por essas medidas, na medida em que a perda ou o dano previsto nas alíneas a e c do presente parágrafo originem-se ou resultem das propriedades de substâncias perigosas, de organismos geneticamente modificados ou de microrganismos, ou originem-se ou resultem de rejeitos.²³⁴

Mister destacar, então, que o dano ambiental é uma lesão não tolerável, ou seja, a tolerabilidade exclui sua ilicitude e, conseqüentemente, as conseqüências jurídicas que advém da ocorrência do dano. Assim, forçoso notar que nem todo impacto ambiental²³⁵ é caracterizado como dano ou gerará os efeitos jurídicos originados pelo dano ambiental, como a responsabilidade civil ou mesmo a internacional.

Contudo, importante pontuar que, tendo em mente as definições e conceitos até aqui trazidos, um desastre ambiental sempre será considerado um dano ambiental, mas nem todo dano ambiental será considerado um desastre ambiental. Ou seja, se houve um desastre ambiental se está falando, obrigatoriamente da ocorrência de um dano.

O dano ambiental, “pode derivar da atuação individual de um agente ou da concorrência de atividades de vários sujeitos enlaçados, de diferentes maneiras, na sua produção” ²³⁶. E, à luz de suas definições, evidente sua vinculação com os conceitos legais de poluição e degradação assim colacionados.²³⁷

²³⁴ Machado, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 321; e SOARES, Guido Fernandes Silva. **Direito Internacional e meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 838.

²³⁵ A Resolução 01/86 do CONAMA define impacto ambiental como “Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

²³⁶ ALTERINI, Atilio Aníbal.; CABANA, Roberto López. **Responsabilidad Civil**. Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1995, p. 321.

²³⁷ MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente**: doutrina – jurisprudência – glossário. São Paulo: Ed. RT, 2005, p. 734.

Colocando em voga a referida vinculação entre o dano ambiental e as definições legais de poluição e degradação e introduzindo as definições do sujeito causador do dano, a jurisprudência aponta que:

O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).

Conforme extrai-se da citação acima, o causador do dano pode ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado mesmo que indiretamente contribuidora do resultado danoso.

Pois bem, colocamos os conceitos/definições principais, o ordenamento jurídico brasileiro prevê, no §3º do famoso art. 225 da Constituição federal que causar lesão/dano ao meio ambiente gera, independente da aplicação das sanções penais e administrativas cabíveis, o dever de reparar.

Art. 225. 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.

[...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.²³⁸

Ou seja, a Carta Magna, refletindo a importância do meio ambiente e a notoriedade que atribuiu ao meio ambiente e sua proteção, estabeleceu que os danos ambientais sujeitam o poluidor à tríplice responsabilização (cível, administrativa e penal). A responsabilidade civil possui função punitiva – de natureza compensatória – e preventiva²³⁹ e repousa na responsabilidade

²³⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

²³⁹ LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010

objetiva pelo risco criado e pela reparação integral²⁴⁰. Em outras palavras, diante da antijuridicidade do dano causado, nascerá a responsabilidade de indenizar/restaurar. Assim, o agente causador do dano está sujeito às sanções/medidas administrativas (que inclui o pagamento de multa estabelecida em norma específica ou a aplicação de medidas como o embargo da atividade, por exemplo), às sanções penais (atribuídas e previstas na Lei 9.605/98²⁴¹) e, ainda, à obrigação de reparar os danos causados.

No mesmo sentido e de forma complementar, a Política Nacional do Meio Ambiente²⁴² menciona no §1º de seu art. 14 a tríplice responsabilidade aplicada ao caso estabelecendo que o poluidor se obriga à reparação independentemente da existência de culpa e ela se estende ao meio ambiente e a terceiros:

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor

²⁴⁰ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 113.

²⁴¹ BRASIL. **Lei Federal nº 9.605, 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

²⁴² BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Denota-se, portanto, que a responsabilidade civil independe de culpa, ou seja, é objetiva e recai sobre o poluidor seja ele pessoa física ou jurídica. Mas, ainda mais além, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da jurisprudência consolidada é que a responsabilidade civil pelo dano ambiental é, também, solidária e ilimitada:

Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura*, e do favor *debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental.²⁴³

Isso significa que não é relevante para fins de condenação na obrigatoriedade de reparar o dano em todos os seus aspectos a comprovação de imperícia, negligência ou imprudência, bastando apontar a conduta (omissiva ou comissiva), o dano e o nexo de causalidade, por isso diz-se que a responsabilidade é objetiva.²⁴⁴ Solidária porque qualquer dos corresponsáveis pelo resultado dano respondem pela totalidade da reparação, garantido o direito de regresso contra os demais participantes na proporção devida a cada um²⁴⁵.

Ainda sobre a forma da responsabilidade civil no contexto aqui colocado, o Supremo Tribunal Federal (STF) - na busca pela efetiva proteção do meio ambiente diante sociedade de risco - fixou, por maioria de votos, apreciando o tema 999 da repercussão geral no âmbito do Recurso Extraordinário (RE)

²⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrentes: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo, Marilda De Fátima Stankievski e outro, Aparecido Silviero Garcia. Advogados: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro (s), Idaluci B C Sobreira. Data de Julgamento: 24/03/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2010 RSTJ vol. 239 p. 512. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1379009414/recurso-especial-resp-1071741-sp-2008-0146043-5/inteiro-teor-1379009415>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁴⁴ CARVALHO, D. W de. **Dano Ambiental Futuro: A responsabilização civil pelo risco ambiental**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 75.

²⁴⁵ CARVALHO, D. W de. **Dano Ambiental Futuro: A responsabilização civil pelo risco ambiental**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 108.

654.833, a imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental²⁴⁶. A referida tese já era adotada pelo STJ para os danos não individuais²⁴⁷ e também defendida por parte da doutrina²⁴⁸.

Justamente no âmbito da referida decisão judicial, restou estabelecido que, quando trata-se de responsabilidade cível e necessidade da reparação do dano causado, desponta, em primeiro lugar, a tentativa de recomposição do meio ambiente a fim de retornar ao *status quo ante* ou a avaliação da possibilidade de compensação ecológica por meio de medidas destinadas a garantia da manutenção das condições de equilíbrio ecológico no local degradado, figurando a indenização (vinculada às ações de restauração ambiental) como último recurso.²⁴⁹

²⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 654833**, Origem: AC – Acre, Relator: Min. Alexandre De Moraes, Relator do Último Incidente: Min. Alexandre De Moraes (Re-Rg), Recte.(S) Orleir Messias Cameli e outro(a/s), Adv.(a/s) Ademir Coelho Araujo (0018463/Df) e outro(a/s), Adv.(a/s) Caputo, Bastos E Serra Advogados (1713/Df), Recdo.(a/s) Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4130104>>. Acesso em 17 maio 2022.

²⁴⁷ REsp 647.493/SC; REsp 1.644.195/SC; REsp 1.559.396/MG; REsp 1.120.117/AC, entre outros. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 647.493 - Sc (2004/0032785-4)** Relator: Ministro Joao Otávio de Noronha Recorrente: União Recorrente: Companhia Siderúrgica e outros. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19221820/recurso-especial-resp-647493-sc-2004-0032785-4>>. Acesso em 15 jul. 2022. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.644.195 – Sc (2016/0326203-1)**. Relator Ministro Herman Benjamin. Recorrente: FSX Incorporadora Ltda. Advogados: Ulisses José Ferreira Neto – SC006320 Ketrin Luciene Schubert – SC020268 Recorrido: IBAMA. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/465713204/recurso-especial-resp-1644195-sc-2016-0326203-1/relatorio-e-voto-465713233>>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.559.396 - Mg (2014/0317381-7)**. Relator Ministro Herman Benjamin. Recorrente: Município de Uberlândia. Advogados: Sérgio Murilo Diniz Braga e outros MG047969. Giovanni José Pereira – MG060721. Diogo José da Silva – MG101277. Recorrido: MPMG. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863290778/recurso-especial-resp-1559396-mg-2014-0317381-7/inteiro-teor-863290786>>. Acesso em 15 jul. 2022. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.120.117 - Ac (2009/ 0074033-7)**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Recorrente: Orleir Messias Cameli e outro. Advogado: Antônio Carlos De Almeida Castro E outros, Roberta Cristina Ribeiro de Castro Queiroz e outros. Recorrido: MPF, FUNAI. Procurador: Marcelo Luis Castro R. de Oliveira e outros. Interes. Abrahão Cândido da Silva. Advogado> Vera Elisa Muller e outros. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5706626/recurso-especial-resp-1120117-ac-2009-0074033-7/inteiro-teor-11866112>>. Acesso em 15 jul. 2022.)

²⁴⁸ MILARÉ, Édis. **A constitucionalização do direito do ambiente**. In: 30 anos da CF e o direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 481.

²⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 654.833** Acre. Relator Recte.(s): Min. Alexandre De Moraes Plenário : Orleir Messias Cameli e outro(a/s) Adv.(a/s) Adv.(a/s) Recdo.(a/s) Proc.(a/s)(es) Recdo.(a/s) Proc.(a/s)(es) Intdo.(a/s) Adv.(a/s) Assist.(s) Adv.(a/s) Am. Curiae. Adv.(a/S): Ademir Coelho Araujo e outro(a/s): Caputo, Bastos e Serra Advogados: Ministério Público Federal: Procurador-Geral da República: Funai - Fundação Nacional do Índio: Procurador-Geral Federal Abrahão Cândido da Silva: Vera Eliza Muller Associação Ashaninka do Rio Amônia - Apiwtxa: Antonio Rodrigo Machado de Sousa: União:

Ainda, sobre o pagamento de indenização, o judiciário tem estabelecido que ela só será adequada se (i) houver inviabilidade/impossibilidade técnica na recomposição da área ou (ii) quando o dano se perpetuou no tempo de tal forma que a possibilidade da recomposição não afasta seus efeitos e gravidade.²⁵⁰ Sendo, portanto, possível e algumas vezes necessária, a cumulação de obrigações de fazer e pagar nas ações que objetivam a responsabilização cível pelo dano ambiental experimentado.

Ainda nesse viés e já de pronto, fundamental destacar que a objetivação da responsabilidade civil com a possibilidade do pagamento de indenização, inclusive, apesar de dizer respeito sobre a reparação do dano, não deixa de ter função preventiva²⁵¹, buscando o desestímulo à comportamentos que possam ocasionar ou contribuir para a produção do dano ambiental.

Pois bem, dito isso e agora com foco na responsabilidade civil do Estado pelo dano ambiental, pontua-se que em 02 de dezembro de 2021, a Primeira Seção do STJ aprovou um novo enunciado sumular relacionado à responsabilidade civil do Estado por omissão. A Súmula 652 traz que “A responsabilidade civil da administração pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”.²⁵²

Fato é que ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é assentada no art. 37 da Constituição Federal²⁵³ e, portanto, subjetiva. Tal regime, no entanto, apresenta duas exceções, e uma delas é

Advogado-Geral da União. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4130104>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁵⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região) **Apelação Cível AC xxxxx-74.2016.4.04.7206 SC xxxxx-74.2016.4.04.7206**. Relatora: Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida. Apelante: União- Advocacia Geral da União. Apelado: Volni Martins Varela – MR. Advogado: Gabriel Varela Amorim (OAB SC031358). Apelado: IIBAMA. MPF: Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/819519785/apelacao-civel-ac-50059527420164047206-sc-5005952-7420164047206>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁵¹ CARVALHO, D. W de. **Dano Ambiental Futuro: A responsabilização civil pelo risco ambiental**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 76.

²⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 652**. A responsabilidade civil da administração pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/03122021-Primeira-Secao-aprova-duas-novas-sumulas.aspx>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁵³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

justamente a responsabilização pelo dano ambiental, posto que tal diferenciação, que incide sobre microssistema especial, decorre de previsão legal expressa (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º)²⁵⁴. A segunda exceção se configuraria “quando as circunstâncias indicarem a presença de um dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.”²⁵⁵

Nesse passo, o STJ, em julgados e jurisprudências variados que refletem a aplicação prática do definido pela Súmula 652, evidenciando a possibilidade de concorrência de atividades para a geração do dano ambiental, destaca a possibilidade de responsabilização objetiva dos agentes envolvidos no resultado, enfatizando a indiscutível e já tradicional solidariedade passiva quando o assunto é a responsabilidade civil ambiental. Assim, a jurisprudência predominante da referida Corte, cumulando na confecção da Súmula supracitada, é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto.²⁵⁶

E, de fato, a aplicação da responsabilidade solidária é indispensável também quando o Estado é um dos agentes que contribuem direta ou indiretamente para a resultado danoso ao meio ambiente. E isso porque, como

²⁵⁴ BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

²⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrentes: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo, Marilda De Fátima Stankievski e outro, Aparecido Silviero Garcia. Advogados: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro (s), Idaluci B C Sobreira. Data de Julgamento: 24/03/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2010 RSTJ vol. 239 p. 512. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1379009414/recurso-especial-resp-1071741-sp-2008-0146043-5/inteiro-teor-1379009415>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.581.124 - SP (2016/0027910-5)**. Relator: Ministro Humberto Martins Recorrente: IBAMA Recorrido: Ministério Público Federal Interes.: Geraldo Manoel De Souza Interes.: Município De Riolândia Interes.: AES TIETÊ S/A. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1502068&num_registro=201600279105&data=20160415&formato=PDF>. Acesso em 15 jul. 2022.

apontado, a natureza objetiva, solidária e limitada da reparação cível independe da qualificação jurídica do degradador (público ou privado).²⁵⁷

Ora, o dever/poder de controle e fiscalização ambiental, além de inerente ao poder de polícia do Estado, advém de forma expressa da legislação constitucional e infraconstitucional vigente aplicável, sendo o poder público – à luz de todos os princípios a ele aplicáveis – obrigado a garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pode-se dizer, então, que o exercício do poder de polícia que jorra do Estado e, assim, da Administração Pública, corresponde à limitação do exercício dos direitos individuais quando estes conflitarem com o interesse público. Em outras palavras, quando um particular desobedece aos limites legais, cabe ao Estado, por meio do poder de polícia e em busca de proteger o interesse público, se valer das medidas estabelecidas em norma para impedi-lo e penalizá-lo (com o pagamento de multa administrativa e incidindo ao fato a tríple responsabilidade quando se tratar de meio ambiente).

Percebe-se, então, que o particular será atingido pelo poder de polícia e das medidas necessárias quando deixar de observar a legislação. Nesse raciocínio, nada mais justo que a administração pública também esteja, verdadeira e integralmente, subordinada aos ditames legais, vez que cabendo a administração o papel de regulamentar as atividades dos particulares à luz do texto normativo, suas próprias atitudes também devem sempre se embasar na legalidade. Nenhuma atuação administrativa pode estar à margem do controle de legalidade sobre os atos praticados.

Não há margem para a inobservância do princípio da legalidade, que vincula a administração pública ao cumprimento da norma, para a inobservância do princípio da indisponibilidade do interesse público, que retira a possibilidade de a Administração Pública negociar com o interesse público, ou para a inobservância de quaisquer outros princípios administrativos e

²⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrentes: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo, Marilda De Fátima Stankievski e outro, Aparecido Silviero Garcia. Advogados: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro (s), Idaluci B C Sobreira. Data de Julgamento: 24/03/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2010 RSTJ vol. 239 p. 512. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1379009414/recurso-especial-resp-1071741-sp-2008-0146043-5/inteiro-teor-1379009415>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

ambientais. Sob pena de colocar a administração pública como contribuidora para o resultado danoso e, conseqüentemente, responsável por ele.

Pois bem, recuperando aqui diretamente o entendimento sumulado, tem-se que quando o Estado se omite e deixa de realizar fiscalização que a lei lhe obriga, contribuindo para a ocorrência do dano ambiental, será ele responsabilizado objetiva e solidariamente. No entanto, restou também definido pelo STJ que a execução da obrigação de reparar que pode recair sobre o Estado é subsidiária.

No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).²⁵⁸

Ou seja, o Estado, uma vez omissor, pode ser responsabilizado frente ao evento danoso nos exatos termos previstos na legislação, mas isso acontecerá (i) se o degradador original/principal não puder arcar com a obrigação, oportunidade em que o Estado arcará com toda a responsabilidade cabendo ação de regresso em desfavor dos demais envolvidos ou (ii) se o degradador principal, responsabilizado pela integralidade do dano, propor ação de regresso em desfavor do Estado objetivando o ressarcimento da parte da responsabilidade que toca a administração pública.

Na prática, quando a pauta é sobre as ETNs e atividades com alto potencial poluidor que, como visto, são as mais propensas a causarem desastres ambientais, dificilmente o Estado – à luz da execução subsidiária –

²⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrentes: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo, Marilda De Fátima Stankievski e outro, Aparecido Silveiro Garcia. Advogados: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro (s), Idaluci B C Sobreira. Data de Julgamento: 24/03/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2010 RSTJ vol. 239 p. 512. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1379009414/recurso-especial-resp-1071741-sp-2008-0146043-5/inteiro-teor-1379009415>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

arcará com a responsabilidade em sua integralidade, principalmente com a prevista possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica. Ainda, não muito provável também, que as ETNs, uma vez responsabilizadas pela integralidade do dano, exerçam seu direito de regresso em face do Estado, aquele mesmo que muitas vezes oferece estímulos e facilidades para sua instalação e operação.

Mister ressaltar que, além da interferência da relação entre Estado e empresa, a condenação ou acordo celebrado no âmbito da reparação dos danos ambientais pode não ser expressivo para a empresa à luz do seu faturamento anual²⁵⁹, o que desencorajaria ainda mais qualquer ação de regresso contra o Estado. Além disso, há de se considerar também que a ação de regresso pode gerar mais prejuízo financeiro para empresa ao tocar sua imagem perante a sociedade do que a quantia que seria reavista ao mover o judiciário.

No caso de Brumadinho/MG, por exemplo, contado com participação direta do Estado, foi realizado amplo acordo sobre a reparação dos danos coletivos no valor de R\$37.680.000,00 (trinta e sete bilhões seiscentos e oitenta milhões de reais)²⁶⁰. Tal acordo, considerado um dos maiores já realizados, representa aproximadamente 30% (trinta por cento) do faturamento da Vale em 2021²⁶¹.

²⁵⁹ Aqui, faz-se importante lembrar da Análise Econômica do Direito, segundo a qual a quantificação da pena de reparar o dano ambiental causado em termos econômicos/financeiros é extremamente relevante para fazer com que os danos ambientais sejam, de fato, reprimidos, como aduz Tatiana Squeff. Aliás, é por isso que na "gestão de riscos" uma empresa irá considerar essas questões. Ocorre que não há um estímulo no plano brasileiro para que se contemple, dentro dessa questão, de fato, o "dever jurídico de evitar o evento danoso ao meio ambiente". Como aponta Luís Augusto Bringmann, a gestão de riscos hoje existentes é proforma, e não efetiva. SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. **Análise Econômica do Direito Ambiental**: perspectivas internas e internacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016; BRINGMANN, Luís Augusto. **A necessidade de uma gestão de risco ambiental pelo Direito**: uma análise econômica da gestão jurídica do risco ambiental. 115p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-graduação em Direito da Empresa e dos Negócios. Porto Alegre: UNISINOS, 20202, p. 52.

²⁶⁰ GIRUNDI, Danilo; FREITAS, Raquel; CASTRO, Cristina Moreno de. Vale assina acordo de R\$ 37,68 bilhões para reparar tragédia de Brumadinho. Globo, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/02/04/vale-assina-acordo-bilionario-de-r-3768-bilhoes-para-reparar-danos-causados-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

assina-acordo-bilionario-de-r-3768-bilhoes-para-reparar-danos-causados-em-brumadinho.ghtml>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁶¹ GUIMARAES, Fernanda. **Lucro da Vale atinge R\$ 121,2 bilhões em 2021, alta de 353% ante 2020**. CNN, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/lucro-da-vale-atinge-r-1212-bilhoes-em-2021-alta-de-353-ante-2020/>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

Deve-se levar em conta também que as perdas que a empresa sofre ou a recuperação que ela galga se relaciona à sua imagem, e a sua imagem se relaciona às atitudes da empresa e, conseqüentemente, à chamada “licença social” considerada, em síntese, a adoção de medidas para aproximação da empresa à sociedade em busca de fazer cessar ou antecipar-se aos conflitos ambientais²⁶². Nesse raciocínio, a ação de regresso, que onerará o Estado e, de certa forma, a sociedade, pode não ser a melhor estratégia para angariar capital e recuperar a imagem da empresa.

Vale ainda pontuar que a não propositura de ação de regresso pode fornecer à empresa uma ‘moeda de troca’ que, em outros cenários, era garantida por meio do alto financiamento de campanhas políticas, por exemplo, ou garantia de elevado nível de dependência econômica entre empresa e sociedade/município²⁶³.

Na perspectiva estrutural, é preciso esclarecer como as grandes mineradoras atuam no Brasil. Em primeiro lugar, elas possuem capacidade de mobilizar grande quantidade de recursos financeiros, em algumas situações superior ao orçamento dos municípios onde se localizam. Em muitos casos, graças a “parcerias” com governos municipais, transformam essa capacidade em poder ideacional e imagético, na medida em que substituem o Estado (com a construção e reforma de escolas e hospitais, por exemplo) ou oferecem “voluntariamente” “benefícios” que são, na verdade, direitos (saúde, lazer e cultura, por exemplo). Em alguns casos, os governos locais de cidades mineradas não têm capacidade de oferecer serviços públicos de forma adequada em razão das isenções fiscais concedidas às mineradoras (como a Lei Kandir, que isenta do pagamento de ICMS os minerais exportados) e dos valores irrisórios recebidos a título de *royalties*.²⁶⁴

Inviável deixar de abarcar também a possibilidade de existirem outras formas (mais tortuosas) de inviabilizar a responsabilização do Estado por meio de ação da empresa:

²⁶² TROCATE, Marcio Zonta Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga**: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale /Bhp Billiton. Marabá, PA: Editora iGuana, 2016.

²⁶³ TROCATE, Marcio Zonta Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga**: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale /Bhp Billiton. Marabá, PA: Editora iGuana, 2016. p 189

²⁶⁴ MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana, RIBEIRO, Tatiana; CARNEIRO, Karine; ROLAND, Manoela Roland. Bacia do Rio Doce, Três anos de desastre. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Dezembro 2018. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/tres-anos-de-desastre/>> Acesso em 5 ago. de 2021.

Com a construção dessa relação, as empresas mineradoras desenvolveram diferentes formas de influenciar as decisões governamentais em seu benefício. Muitas dessas estratégias não são específicas do Brasil, sendo identificadas na atuação das mineradoras em diferentes países. Essas práticas podem envolver formas de relacionamento consagrados, como *lobby*, assessoria direta ou por meio de escritórios de advocacia, ou porta-giratória. Por outro lado, existem caminhos mais tortuosos e contestáveis, como corrupção.²⁶⁵²⁶⁶

Nessa toada, o Estado, mesmo comprovadamente omissor na sua obrigação legal (criando vulnerabilidade impulsionadora do evento danoso/desastre ambiental) pode não ser responsabilizado de qualquer forma. O empreendedor, causador principal do dano, sofrerá as iras da esfera administrativa, cível e penal, sendo compelido ao pagamento de multa, indenização por danos morais coletivos, recuperação do dano, etc. O Estado, por sua vez, embora tendo contribuído para o dano, não sofrerá nenhuma sanção ou responsabilização oriunda de tal conduta por um conjunto vasto de fatores.

Esse entendimento e imposição da responsabilidade do Estado e do particular nesses moldes, muito vem do princípio do poluidor-pagador²⁶⁷. Recapitulando, o princípio do poluidor-pagador, trazendo a ordem de evitar o dano ambiental, preconiza-se que o poluidor tem a obrigação de arcar com os custos de sua produção que conta com utilização de recursos naturais limitados, sem repassá-los à coletividade de alguma forma.²⁶⁸ O cerne do princípio em comento é o de internalizar todos os custos de produção, fazendo

²⁶⁵ MARSHALL, J. Contesting big mining from Canada to Mozambique. In: BUXTON, N. e DUMONTIER, M. B. (Ed.). *State of power 2015: An annual anthology on global power and resistance*. Amsterdam: The Transnational Institute, 2015. p.63 - 76. Apud TROCATE, Marcio Zonta Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/Bhp Billiton**. Marabá, PA: Editora iGuana, 2016.

²⁶⁶ Nesse contexto, cabe destacar que há cargos importantes nos órgãos ambientais, como o de superintendente, que são indicação política. Assim, é a administração pública que, em regra, seleciona o ocupante de um dos cargos de maior poder decisório dentro dos órgãos ambientais.

²⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrentes: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo, Marilda De Fátima Stankievski e outro, Aparecido Silviero Garcia. Advogados: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro (s), Idaluci B C Sobreira. Data de Julgamento: 24/03/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2010 RSTJ vol. 239 p. 512. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1379009414/recurso-especial-resp-1071741-sp-2008-0146043-5/inteiro-teor-1379009415>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁶⁸ TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

com que o empreendedor, que lucra com a atividade potencialmente poluidora, também seja atingido pelos ônus dela.

Acontece que, se valendo do preceituado pelo referido princípio e à luz da lógica capitalista e da relação estado e empresa transnacional frente a tal lógica, deveria existir garantia maior de ser o Estado efetivamente responsabilizado pelo evento danoso quando contribuir para seu resultado, garantindo a experimentação do caráter preventivo de tal responsabilização, inclusive.

Nesse diapasão, voltando a todo o até aqui exposto, aos desastres ambientais citados e, ainda, considerando a necessária proteção ambiental e os instrumentos garantidores dela, a despeito do que versa a lei e a teoria sobre o licenciamento ambiental por meio do EIA/RIMA, tem-se que:

Atualmente, os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores ou geradores de grandes impactos podem ser definidos, a partir de uma leitura crítica, como apenas uma etapa burocrática que visa garantir a obtenção das licenças previstas na legislação do empreendedor. As instâncias políticas e econômicas envolvidas normalmente não consideram a possibilidade de não realização dos projetos, entendendo-os como dados fundamentais ao desenvolvimento econômico. Inclusive, o poder de influência das empresas na esfera política é nas instituições decisórias, como conselhos, comitês, colegiados etc. é significativo.²⁶⁹

No caso de Mariana, restou apontado que, além da falha na fiscalização, diversas foram as irregularidades apontadas na AIA, podendo-se “constatar que a escolha da localização da barragem priorizou considerações econômicas”²⁷⁰.

Está claro no caso Samarco que a análise realizada no bojo do processo de licenciamento, a partir do EIA, teve a viabilidade

²⁶⁹ SANTOS, Rodrigo Sales Pereira dos; WANDERLEY, Luiz Jardim. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do Estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão. In: TROCATE, Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/ BHP Billiton.** Marabá: IGUANA, 2016. Disponível em: [www.ufjf.br/poemas/files/2016/11/Livro-Completo-com-capa.pdf]. Acesso em: 29 jan. 2022. p. 111.

²⁷⁰ SANTOS, Rodrigo Sales Pereira dos; WANDERLEY, Luiz Jardim. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do Estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão. In: TROCATE, Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/ BHP Billiton.** Marabá: IGUANA, 2016. Disponível em: <www.ufjf.br/poemas/files/2016/11/Livro-Completo-com-capa.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022. p. 102.

econômica e a aceitabilidade do empreendimento como focos. Verifica-se, ademais, que o órgão licenciador deixou de considerar as falhas anteriormente apontadas, visto como concedeu as licenças para a unificação das barragens de Germano e Fundão. Tampouco se aventou a possibilidade de seu rompimento, a destruição do distrito de Bento Rodrigues, as eventuais vítimas de um evento dessa monta ou, ainda, que esses rejeitos poderiam atingir, até mesmo, a foz do Rio Doce, impactando, inclusive, o meio marinho.²⁷¹

Fala-se sobre responsabilidade do Estado por omissão na fiscalização dos empreendimentos, mas com direções postas de que o mesmo Estado que falha em fiscalizar e até mesmo em analisar a AIA no âmbito do EIA/RIMA, também incentiva e se beneficia com a permanência de ETNs no território. Não é, então, apenas o empreendedor que tira proveito de sua atividade, o Estado – com objetivos e interesses diferentes – também tira.

Trazendo novamente à baila o princípio do poluidor-pagador no racional anteriormente iniciado, o Estado incentiva a permanência de empresas para desenvolver a economia em detrimento muitas vezes do desenvolvimento sustentável, ou seja, o Estado se julga beneficiado pela atividade instalada em determinado local. Mas quando o Estado se omite na fiscalização, propiciando o surgimento de desastres ambientais de magnitudes gigantescas, não há, muitas vezes, sua responsabilização real - mesmo tendo sido ele beneficiado pela atividade.

Não há como correr do raciocínio por muitos desenvolvidos de que responsabilizar o Estado é responsabilizar a coletividade que, diante da ocorrência de desastres, sofrerá consequências outras, perdas diversas e irreparáveis. Nesse interim, pode-se considerar que parte da responsabilização do empreendedor que lucra com a atividade, será repassada à sociedade que é vítima, eximindo parcialmente o empreendedor.

Apesar do pensamento acima exposto, essa complicada equação da responsabilidade do Estado por omissão em caso de desastres ambientais deve considerar também o caráter não só reparatório, mas preventivo, da indenização por danos morais coletivos que seria de fato imposta ao Estado caso a execução da responsabilidade ambiental tivesse outros contornos.

²⁷¹ ARAÚJO, L. M. de; SILVA, J. A. T. e; JUNIOR, D. P. D. Mineração, Deslocamento e Desamparados Ambientais: Os Casos de Mariana e Brumadinho. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.101, pp. 85-118, 2021, p.5.

A impunidade é um verdadeiro estímulo à degradação ambiental:

Nada estimula mais a degradação ambiental do que a sensação coletiva de impunidade, mormente quando se constata à vista de todos a ocupação ilegal de espaços públicos. É o sentimento, altamente nefasto ao interesse público, de que “se os outros podem violar impunemente a lei, eu também posso.”²⁷²

A impunidade do Estado, que pode não ser responsabilizado efetivamente por desprezar o princípio da legalidade e contribuir para a ocorrência do desastre ambiental, somado à relação entre estado e empresa experimentada hoje, estimula a degradação ambiental das empresas e a manutenção do comportamento omissivo ou insuficiente da administração pública. Cria-se, apesar de todas as boas intenções, um ciclo que desestimula o desenvolvimento sustentável e alimenta a sociedade de risco, que, ao seu turno, alimenta os desastres ambientais.

Nesse passo, defende-se que a fiscalização adequada do Estado, aliada ao seu bom e comprometido desempenho na análise da AIA e de quaisquer outras avaliações/estudos em prol da mitigação do risco, é fundamental e insubstituível. Contudo, não há no direito brasileiro interno, apesar de tentativas, mecanismos que realmente forcem o Estado a atuar da maneira adequada, muito pelo contrário.

E na inexistência de remédios internos, interessante ponderar, logo, sobre a possível responsabilização internacional do Estado pela denegação da justiça²⁷³. Isso porque, internacionalmente, há tratamento para a violação do

²⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrentes: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo, Marilda De Fátima Stankievski e outro, Aparecido Silviero Garcia. Advogados: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro (s), Idaluci B C Sobreira. Data de Julgamento: 24/03/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2010 RSTJ vol. 239 p. 512. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1379009414/recurso-especial-resp-1071741-sp-2008-0146043-5/inteiro-teor-1379009415>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

²⁷³ "A denegação da justiça [é] representada pela inexistência de recursos internos efetivos, de cortes imparciais devidamente constituídas ou inclusive de assistência para defesa em alguns casos". LEGALE, Sidharta; SQUEFF, Tatiana Cardoso. Quem pode recorrer à Corte Interamericana? JOTA, 26 mar. 221. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quem-pode-recorrer-a-corte-interamericana-26032021>. Acesso em: 06 ago. 2022.

Direito caso as medidas do país não sejam suficientes para reparar integralmente os danos ambientais experimentados.

Como citado alhures, recentemente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, aplicando a Opinião Consultiva 23/17²⁷⁴ ao caso *Comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*²⁷⁵ decidiu por adequar a utilização do artigo 26 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (CADH)²⁷⁶, promulgada no âmbito do direito brasileiro interno em 6 de novembro de 1992 por meio do Decreto nº 678.²⁷⁷

Neste julgado, restou reconhecida justiciabilidade direta perante o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos (SIDH) do direito ao meio ambiente saudável por força de “interpretação extensiva de seu vínculo com as normas sociais sobre o desenvolvimento, contidos na Carta da OEA”²⁷⁸ e à luz de releitura do art. 26 da CADH²⁷⁹. Afinal, este artigo refere-se genericamente à proteção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA) pelos Estados Parte e, até 2017²⁸⁰, não era passível de

²⁷⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-23/17, de 15 de novembro de 2017, solicitada pela República de Colômbia.** Meio Ambiente e Direitos Humanos, par.01. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

²⁷⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CtIDH. **Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020 Serie C No. 400. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020.

²⁷⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos.** Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

²⁷⁷ BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**, promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

²⁷⁸ MARTINS, Fernanda Rezende. **O desastre ambiental decorrente do rompimento da barragem de Fundão:** possibilidades de reparação dos atingidos no Brasil e no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 2021. 228 f. Dissertação (Mestrado Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

²⁷⁹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos.** Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

²⁸⁰ No citado ano foi proferida uma sentença considerada como divisor de águas quanto à justiciabilidade dos DESCA no caso *Lagos del Campo vs. Peru*. Sobre o tema cf. FREITAS, Felipe S.; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A Corte IDH entre a cruz e a espada: reflexões sobre as consequências do seu ativismo frente a justiciabilidade do art. 26 da CADH. In: MOREIRA, Thiago Oliveira; LOPES FILHO, Francisco Camargo A.; GURGEL, Yara Maria P. (Org.). **O Direito Internacional dos Direitos Humanos e as pessoas em situação de vulnerabilidade.** Natal: Polimatia, 2021, p. 313-341.

questionamento direto perante o Sistema, sendo sempre necessário relacioná-lo a outro(s) direito(s) previsto(s) na CADH entre os artigos 3 e 25, que prescrevem direitos civis e políticos.²⁸¹

Assim sendo, hoje, se o Estado descumprir ativa ou omissivamente²⁸² as prescrições ambientais impostas pelo plano interamericano, uma vez acionado, ele pode ser considerado responsável internacionalmente, devendo reparar os danos ocasionados às pessoas que estão sob sua jurisdição. E no que diz respeito à violação específica do direito humano ao meio ambiente saudável, o SIDH já compreende que o Estado tem o dever de *prevenir* danos ambientais. Veja-se:

Em matéria ambiental, a obrigação de garantia inclui um dever especial de prevenção, o que implica a tomada de todas as medidas disponíveis para evitar que as atividades desenvolvidas sob a sua jurisdição causem 'danos significativos' ao ambiente. Esta obrigação deve ser cumprida sob um padrão de *due diligence*, e deve incluir medidas como: (i) regular, supervisionar e controlar as atividades capazes de produzir danos ambientais significativos; (ii) exigir e aprovar estudos de impacto ambiental; (iii) estabelecer planos de contingência e mitigação nos casos de ocorrência de dano ambiental. A adoção de tais medidas deve ser regida pelo princípio da precaução e respeitar os chamados direitos processuais, como acesso à informação, participação pública e justiça.²⁸³

Trata-se, pois, de uma obrigação de meio outorgada ao Estado²⁸⁴, a qual, porém, se descumprida, no intento de garantir as regras prescritas pelo

²⁸¹ MARTINS, Fernanda Rezende. **O desastre ambiental decorrente do rompimento da barragem de Fundão**: possibilidades de reparação dos atingidos no Brasil e no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 2021. 228 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021

²⁸² No Direito Internacional, o Estado pode ser considerado responsável seja por sua ação ou omissão. Enquanto a ação estaria atrelada ao ato diretamente realizado pelo Estado por meio dos seus três poderes (executivo, legislativo ou judiciário), a sua omissão vincula-se a uma atitude que seria dele esperado por norma internacional, porém, não realizado. ONU. Assembleia Geral. **Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts**. Res. 56/83 de 12 dez. 2001. art. 2. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf. Acesso em: 06 ago. 2022.

²⁸³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-CtIDH. **Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020 Serie C No. 400, par 208. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020

²⁸⁴ Existem obrigações de meio (*procedural obligations*) e de fim (*substantive obligations*) no Direito Ambiental Internacional. Consoante Jutta Brunée, "*Substantive rules set out standards*

plano externo e sem aceitar a alegação de deficiências administrativas ou da própria legislação interna como respaldo para o não cumprimento²⁸⁵, o Estado pode ser considerado responsável internacionalmente.²⁸⁶

Contudo, apesar do inegável avanço do cenário internacional ilustrado a partir desse entendimento, ainda há dificuldades e limitações existentes ali para fins de perfectibilizar-se a responsabilização do Estado. Apesar da possibilidade da busca pela tutela internacional, por força do princípio da subsidiariedade refletida no artigo 46 da CADH²⁸⁷, a referida busca não poderá preceder, em regra, ao esgotamento da jurisdição interna.

Contudo, mesmo que superada a limitação do esgotamento da jurisdição interna, cuja exceção está na demora injustificada do processo ou mesmo na aludida denegação da justiça²⁸⁸, outro problema que pode servir como limitação a realização da justiça internacional está no próprio consentimento estatal em reparar às vítimas nos termos da sentença.²⁸⁹ Muito embora os Estados tenham o dever de “cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes” à luz do artigo 68(1) da CADH²⁹⁰, em muitos Estados²⁹¹, inexistem mecanismos para efetivá-la.

*that must be met through states' actions or conduct, the obligation to prevent serious transboundary environmental harm being one example. Procedural obligations include the duties to notify, warn, inform, or consult states potentially affected by transboundary impacts, and to undertake (transboundary) environmental impact assessments (EIA)”. Assim, aquelas prescritas pelo SIDH se referem às primeiras. BRUNÉE, Jutta. ESIL Reflection Procedure and Substance in International Environmental Law Confused at a Higher Level? **European Society of International Law**, v. 5, n. 6. Disponível em: https://esil-sedi.eu/post_name-123/. Acesso em: 06 ago. 2022*

²⁸⁵ SQUEFF, Tatiana de Almeida de A. F. R.C.; GORSKI, Lais. A garantia do direito humano ao acesso à justiça pelo Direito Internacional. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. V.5, n.10, pp. 377–421, 2017, p. 398

²⁸⁶ DÉCIO, Rui; LUIZ, Jorge. A responsabilidade civil internacional dos Estados: Direitos Humanos e meio ambiente. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 9(16-17): 199-216, jan.-dez. 2009.

²⁸⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

²⁸⁸ Essas exceções estão listadas no artigo 46(2) da CADH. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

²⁸⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997, p. 442

²⁹⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

É o que expressa Antônio A. Cançado Trindade:

Logo, sabe-se que, muito embora os Estados signatários tenham a obrigação fundamental de executar as sentenças da CtIDH nos casos em que forem parte, nem sempre é possível a execução das modalidades de reparação, tendo em vista a carência de mecanismos que conduzam à plena execução das sentenças.²⁹²

Em outras palavras, apesar da possibilidade de condenação do Estado em caso de violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da notória evolução na jurisdição internacional nesses casos, a chance de efetiva e satisfatória responsabilização do Estado ainda parece distante e carece seguir na trilha do aperfeiçoamento que está sendo promovido pela Corte, especialmente no plano brasileiro, onde inexistem mecanismos para realizar esse procedimento específico de cumprimento de sentença para além das partes referentes às eventuais indenizações compensatórias²⁹³, seguindo as orientações presentes no artigo 68(2) da CADH²⁹⁴.

Nesse passo, ao cabo, o que se vislumbra é um verdadeiro impedimento da efetivação do caráter preventivo do direito humano ao meio ambiente, fazendo eventualmente subsistir, pois, o ato ensejador da busca pela tutela internacional e, logo, a possibilidade de novas violações, tais como aqueles provenientes de desastres ambientais não reparadas de modo eficaz internamente.

²⁹¹ Para uma visão positiva, isto é, da existência de mecanismos, veja o caso colombiano em: ALVAREZ, Luis Carlos. **Estudio de la aplicación y eficacia de la Ley 288 de 1996 como instrumento de reparaciones en Colombia por recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en vulneración del Derecho a la vida**. 2020. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.

²⁹² MARTINS, Fernanda Rezende. **O desastre ambiental decorrente do rompimento da barragem de Fundão: possibilidades de reparação dos atingidos no Brasil e no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. 2021. 228 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

²⁹³ Esta parte da sentença, no Brasil, é considerada um título executivo judicial, cujo cumprimento ocorrerá perante a Justiça Federal do estado competente, seguindo o rito dos precatórios, nos termos do artigo 100 da CF. Sobre o tema, cf.: SCHILLING, Gabriela G.; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A judicialização dos Direitos Humanos nas Américas. In: WINTER, Luis Alexandre C.; TREVISAN, Nicole Marie; SALLES, Letícia Maria. (Org.). **A Construção de um pensamento: 20 anos do NEADI-PUCPR**. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 183-191.

²⁹⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

Trazendo à baila todo o exposto no presente tópico, nota-se que internamente, apesar da possibilidade de responsabilização cível do Estado por omissão no caso de desastres ambientais, os moldes do sistema e a relação muitas vezes percebida entre o Estado e a empresa também responsável pela ocorrência do dano, podem impedir que a responsabilidade civil efetivamente recaia sobre o Estado, fazendo com que ele, em que pesa sua contribuição no resultado danoso, saia ileso às condenações e seu caráter preventivo, que recaem quase que exclusivamente sobre a empresa.

No âmbito internacional, apesar da promissora evolução e por razões distintas, a constatação também não é muito diferente da trazida com relação a aplicação do direito interno. Mesmo havendo a recentemente reconhecida possibilidade de responsabilizar o Estado em caso de desrespeito ao direito humano ao meio ambiente, tal possibilidade encontra limitações inerentes ao próprio direito internacional e outras relacionadas à necessidade de constante aperfeiçoamento da matéria no plano doméstico.

Nesse passo, conforme será discorrido no próximo tópico, as instituições de garantia, também diante da referida vulnerabilidade gerada pela omissão do Estado e inobservância da Administração Pública ao princípio da legalidade, apresenta papel importantíssimo e essencial na busca por garantir a efetiva proteção ao meio ambiente e assim, auxiliar fortemente na prevenção de catástrofes ambientais.

3.2 AS INSTITUIÇÕES DE GARANTIA COMO ELEMENTO CENTRAL PARA A TUTELA AMBIENTAL PLENA

Para tratar sobre as instituições de garantia, não há como deixar de passear pela definição de direitos fundamentais, democracia ou pelo chamado constitucionalismo garantista. Posto isso, destaca-se inicialmente a definição de direitos fundamentais adotada por para Luigi Ferrajoli:²⁹⁵

São direitos fundamentais aqueles direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a todos os seres humanos dotados do status de pessoa, cidadão ou de pessoa capaz de agir. Sendo direito subjetivo qualquer expectativa positiva (a

²⁹⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 9.

prestação) ou negativa (a não-lesão), vinculada a um sujeito por uma norma jurídica positiva, pressupondo sua idoneidade a ser titular de situação jurídica e/ou autor de atos que estão em exercício.

Com tal definição em mente, mister trazer à baila a figura do garantismo como modelo que busca a efetivação de tais direitos e fundamento da democracia constitucional.

O termo garantismo representa, como a outra face do constitucionalismo contemporâneo, o fundamento da democracia constitucional e, assim, o modelo normativo jurídico que visa à efetivação dos direitos fundamentais cuja extensão comporta: da vida à liberdade pessoal, da liberdade civil e política às expectativas sociais de subsistência, dos direitos individuais àqueles coletivos.²⁹⁶

Nesse passo, tem-se que a concepção denominada constitucionalismo garantista²⁹⁷ para Luigi Ferrajoli é configurada como:

Um modelo normativo de ordenamento jurídico fundado na rígida sujeição de toda produção normativa às normas constitucionais e aos direitos nela estabelecidos, na configuração como antinomias ou como lacunas de suas violações, uma por comissão e outras por omissão, e na obrigação da jurisdição de anular as primeiras e da legislação de colmatar as segunda²⁹⁸.

Nessa linha, Luigi Ferrajoli²⁹⁹ acreditado em um Estado com direitos constitucionais e democracia, constrói sua concepção de Estado de direito, através da legitimação formal e consubstancial, sendo que a segunda se vincula fortemente à primeira. A legitimação formal é assegurada pelo princípio de legalidade e sujeição do juiz à lei e a substancial, por sua vez, é recebida pela função judicial através de sua capacidade de tutelar os direitos fundamentais.³⁰⁰ Nessa perspectiva, Dario Ippolito assevera que:

²⁹⁶ COPPETTI NETO, Alfredo. **A democracia Constitucional**: sob o olhar do garantismo jurídico. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

²⁹⁷ Também chamada de modelo garantista ou garantismo.

²⁹⁸ FERRAJOLI, Luigi. **A Democracia através dos Direitos**: o constitucionalismo garantista como um modelo teórico e como um projeto político. Trad. Alexander Araújo de Souza et. al. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 30.

²⁹⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y Garantías**: la ley del más débil. Madrid: Trotta, 2004.

³⁰⁰ FOGUESATTO, Ana Maria LEVES, Aline Michele Pedron. A teoria garantista de Luigi Ferrajoli sob o viés do constitucionalismo democrático e dos direitos fundamentais. **Anais...** XXIII Jornada de Pesquisa. Unijuí, 2018.

A perspectiva teórica do garantismo ferrajoliano – que em *Principia iuris* alcança a máxima expressão – é uma concepção do Estado de direito e da democracia constitucional que, levando os direitos a sério, põe no centro da reflexão jurídica e dos projetos políticos o tema das garantias, isto é, daquelas técnicas normativas finalizadas à salvaguarda dos direitos subjetivos e consistentes em deveres positivos (a comissões) ou negativos (a omissões) correspondentes respectivamente às expectativas jurídicas positivas ou negativas, as quais, se não satisfeitas ou violadas, legitimam a expectativa de reparação, à qual (por sua vez) corresponde um dever jurisdicional de reparação, que representa uma garantia de segundo grau em relação àquelas de primeiro grau integradas pelos deveres e pelas vedações correlativas aos direitos.³⁰¹

À luz da teoria de Luigi Ferrajoli, enquanto o tido como constitucionalismo principialista é caracterizado “pela configuração dos direitos fundamentais como valores ou princípios morais estruturalmente diferentes das regras, pois dotados de uma normatividade mais fraca, confiada não à sua atuação ou aplicação, mas à sua ponderação legislativa ou judicial”³⁰², o garantismo jurídico – dotado de uma forte normatividade – considera que os princípios constitucionais (com destaque para os direitos fundamentais) “comportam-se como regras, uma vez que implica a existência ou impõe a introdução de regras consistentes em proibições de lesão ou obrigações de prestações que são suas respectivas garantias”.³⁰³

Percebe-se, portanto, que o garantismo se vincula ao conceito do Estado de Direito como um modelo, uma forma, de conferir eficácia aos princípios e normas fundantes existentes no ordenamento jurídico e, assim, prevenir a arbitrariedade do poder estatal e a acumulação ou violação da separação dos poderes por meio de ativismo judicial traduzido pela ponderação

³⁰¹ IPPOLITO, Dario. O garantismo de Luigi Ferrajoli. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)** 3(1): 34-41 janeiro-junho 2011.

³⁰² FERRAJOLI, Luigi. **A Democracia através dos Direitos**: o constitucionalismo garantista como um modelo teórico e como um projeto político. Trad. Alexander Araújo de Souza et. al. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 30.

³⁰³ FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. In. *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 19.

entre princípios, estimulando, ao mesmo tempo, a interpretação judicial vinculada a legalidade³⁰⁴.

Do aludido, denota-se, portanto, que apesar da importância da definição e discussão acerca do conceito e entendimento sobre os direitos fundamentais, mister estabelecer a forma de garanti-los. Nesse passo, a garantia se apresenta por meio das instituições de garantia (como o judiciário) que, devendo ser independentes do poder político, cumprem a função de garantia secundária quando as garantias primárias estampadas na lei são violadas.³⁰⁵

Tem-se, então, que como pilar da democracia e do Estado de Direito, os direitos fundamentais carecem de devida e respeitosa aplicação por meio do modelo garantista e das instituições de garantia, instituições essas que, com o intuito de evitar acúmulo de poder ou confusão entre o governo e o sistema de garantias, devem se ater a legalidade e, evitando qualquer tipo de ativismo indevido, aplicar a norma e efetivamente garantir direitos previstos.³⁰⁶

Nesse passo, mesmo se esquivando de ativismos, o judiciário e o Ministério Público ganham destaque enquanto instituições de garantia dentro do modelo garantista, vez que a legislação pura é ineficaz como instrumento de garantia dos direitos ambientais em face de poderes que, na ausência de limites e regras, concentram-se e se transformam em “Poderes Selvagens”.³⁰⁷

De pronto, destaca-se que na referida aplicação do Direito e considerando todo o exposto até aqui no presente trabalho, mister adotar um olhar transnacional para estabelecer novo desenho institucional aberto e plural no que tange à cultura e a tomada de decisões (democracia mundial), sendo que esse novo modelo deverá garantir uma ordem que se constitua em um constitucionalismo de direito privado³⁰⁸, ou seja, sistema constitucional que

³⁰⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. In. Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 45.

³⁰⁵ FRAGA, César. **Não basta ter direitos**. Extra Classe, 2010. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/geral/2010/03/nao-basta-ter-direitos/>>. Acesso em: 05 de jul. 2022.

³⁰⁶ FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Selvagens: A crise da democracia italiana**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 24.

³⁰⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Selvagens: A crise da democracia italiana**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 15.

³⁰⁸ VERAS NETO, Francisco Quintanilha. SARAIVA, Bruno Cozza. Estado, Constituição E Globalização: a retomada do social e a construção do ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte.v.12. n.23. p.337-366. Janeiro/Junho de 2015.

controle e limite os poderes econômicos privados, impedindo a destruição dos bens comuns que ampara a futuro do planeta e da humanidade.³⁰⁹

Pois bem, no fluxo do garantismo e da fundamentalidade das instituições de garantia e considerando, ainda, o contexto da criação de vulnerabilidades por meio do descumprimento da norma e conseqüentemente ausência de proteção efetiva ao meio ambiente, pontua-se que o Brasil “conta com um ordenamento constitucional econômico bastante abrangente, o que possibilita a exigência de práticas empresariais razoáveis e condizentes aos seus preceitos constitucionais.”³¹⁰

Nesse raciocínio, com normas e princípios satisfatórios postos, cabe as instituições de garantia exercerem sua função de garantia de tais direitos, se atentando para a real aplicação da letra da lei. Assim, havendo descumprimentos por parte do Estado que possibilitam o surgimento de desastres ambientais ao criar vulnerabilidades e havendo a existência de previsão legal que o responsabiliza por tal conduta no intuito também de prevenir novas ocorrências, deveriam as instituições de garantia atuar de forma inteligente e organizada para cumprir a norma e, alcançando a intenção da lei, promover maior proteção ambiental.

Conforme discorrido no tópico anterior, o Estado, apesar de contribuir para a ocorrência do desastre ao descumprir sua obrigação legal de fiscalizar o empreendimento e o cumprimento das condicionantes impostas quando da concessão da licença ambiental, pode não ser responsabilizado efetivamente, principalmente quando somado à equação a relação entre Estado e empresa experimentada hoje e as particularidades e limitações da responsabilização no cenário internacional. Gera-se, pautado na falha do Estado e na atuação às vezes insatisfatória das instituições de garantia, um ciclo vicioso que, cada vez mais, remete a degradação ambiental.

Ocorre que, se a atuação algumas vezes insatisfatória das instituições de garantia é um peso negativo na balança para a formação do referido ciclo vicioso, pode ela ser também, muito mais facilmente do que a correção

³⁰⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 70.

³¹⁰ WINTER, L. A. C.; NASSIF, R. C. (2016). A Atuação das Empresas Transnacionais nos Países Emergentes: Desenvolvimento Nacional à luz da Ordem Econômica Constitucional. **Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito – PPGDir./UFRGS**, 11(1). 2016.

espontânea na atuação do Estado, ser o diferencial para romper o ciclo e alcançar maior e melhor proteção ambiental. A atuação das instituições de garantia, desde a interpretação da norma à melhor aplicação da mesma com atenção a sua razão de ser, podem ser fundamentais para a preservação do meio ambiente e de direitos humanos fundamentais.

Seguindo esse racional, o Ministério Público, por exemplo, que tem participação direta, porém, tímida no processo de licenciamento ambiental, poderia, se atentando ao potencial poluidor dos empreendimentos e aos danos que possivelmente ele pode causar, exigir do órgão ambiental a comprovação da fiscalização *'in loco'*, por exemplo. Ou seja, apresentar postura de cobrança ao cumprimento da legislação pela administração pública e, se for o caso, contando com o judiciário, determinar que tal postura aconteça. O Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei, não precisa aguardar que determinado descumprimento legal acarrete dano, basta que haja o descumprimento para que ele, cumprindo seu papel, requeira a observância da norma sob as penas trazidas na lei. Nesse passo, evidente a importância do judiciário para auxiliar o Ministério Público em seu intento.

Tanto é assim que logo após o desastre de Mariana/MG, criou-se a ação coordenada Segurança de Barragens de Mineração visando “fomentar a atuação do Ministério Público Federal em relação a todas as barragens de mineração existentes no país — em torno de 400 — para a verificação das condições de segurança e da efetiva aplicação da legislação”³¹¹. O roteiro de atuação intenta verificar as condições de segurança da barragem e, para isso, conta com uma série de ações que envolvem, inclusive, o monitoramento das fiscalizações necessárias e a expedição de recomendações ao DNPM que, caso não atendidas, podem dar ensejo a abertura de Ação Civil Pública contra o referido órgão. Iniciado em 2016, nítido, até mesmo pela não prevenção ao desastre de Brumadinho/MG, que o brilhante projeto precisa se fortalecer para atingir seus objetivos.

Importantíssimo destacar, também, que o Ministério Público, a partir da ótica dos sucessivos desastres e possivelmente se atentando à tamanha

³¹¹ FREIRE, Luciano Nunes Maia. **A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente: abordagem prática e resolutive**. Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2021.

contribuição que pode oferecer na prevenção de tais eventos, ofereceu, em 2019, Ação Civil Pública em desfavor da União e da ANM com a pretensão de reorganizar o modo como interagem a União e a ANM, o qual, segundo o próprio MPF, é a causa da perpetuação da violação do direito ao meio ambiente por meio dos irresponsáveis e repetidos desastres.³¹² Na ação, dentre variados argumentos, o MPF menciona e contabiliza (i) o déficit do quadro de servidores da ANM e a inatividade da União em corrigi-lo mesmo possibilitando a abertura de concurso público para tantas outras instituições e, também, (ii) a ineficiência da fiscalização da ANM ao priorizar barragens classificadas como de baixo risco.

Outra possibilidade de complementação da forma de atuação das instituições de garantia, que envolve a reparação cível de forma direta, seria o Ministério Público, observando o tipo da responsabilidade do Estado pelo dano/desastre ambiental, buscar contemplá-lo o máximo possível nas ações que intentam a reparação, como colocá-lo no polo passivo das demandas e, se for o caso, apurar sua responsabilidade na ocorrência do evento com a intenção de facilitar, o máximo possível, a existência de ação de regresso e a conscientização das vítimas e da sociedade de que é também o Estado e o órgão ambiental responsáveis pela catástrofe, possibilitando que elas exijam e cobrem posturas – inclusive preventivas de novos desastres – de todos os responsáveis pelo evento.

Possivelmente existem outras tantas formas de atuação das instituições de garantia visando a responsabilização do Estado pela sua contribuição na ocorrência do desastre e/ou a prevenção do desastre por meio da exigência de cumprimento a norma, como o emprego de parte das indenizações por dano moral coletivo em prol de fomentar a fiscalização deficiente.

De qualquer forma, o que se quer dizer é que o caminho para uma busca real da tutela ambiental, na tentativa de evitar-se os desastres ambientais ou mesmo de reparar àqueles afetados por estes, perpassa pelas instituições de garantia, pois vistas como essenciais para a democracia e para

³¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Ação Civil Pública Cível: Fiscalização (10015) Agências XXXXX-84.2019.4.01.3800**. Órgão julgador 5ª Vara Federal Cível da SJMG do Tribunal Regional Federal da 1ª Região - Inteiro Teor Disponível em: <<https://trf1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1245038381/acao-civil-publica-civel-10053108420194013800-secao-judiciaria-de-minas-gerais-trf01/inteiro-teor-1245038382>>_. Acesso em 05 de jul. 2022.

manutenção dos direitos humanos fundamentais. E, conforme explanado, o Ministério Público é o órgão considerado mais factível para perfectibilizar-se tais ambições, vez que, uma vez atuando-se internamente de modo eficaz na fiscalização da atuação de ETNs e do próprio Estado, não haveria a necessidade de se buscar uma reparação doméstica, ou mesmo de se ponderar sobre a eventual utilização do plano internacional e as suas próprias limitações, a fim de considerar também a necessidade de se adotar instituições de garantia neste nível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação, partindo dos casos de Mariana/MG e Brumadinho/MG como exemplos, buscou analisar, à luz da sociedade de risco e da lógica dos desastres ambientais, a possibilidade da efetiva responsabilização ambiental do Estado por omissão da fiscalização das condicionantes ambientais como ferramenta que vise estimular a adequada fiscalização por parte do Estado, posto que não há alternativa capaz de substituí-la. Para desenvolver esta problemática, a dissertação foi dividida em três capítulos, os quais pretenderam desenvolver os pontos basilares deste conteúdo: (i) a evolução na proteção ambiental com foco no desenvolvimento sustentável e as dificuldade de aplicação da norma, (ii) as falhas no licenciamento ambiental, especialmente na fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais, (iii) a deficiência da fiscalização como vulnerabilidade significativa que favorece o surgimento de desastres ambientais e (iv) as regras - nacionais e internacionais - para a responsabilização cível do Estado por omissão e o papel das instituições de garantia na busca por alcançar efetiva responsabilização.

Nesse passo, o primeiro capítulo se ocupou em demonstrar, além da origem da preocupação ambiental e evolução normativa daí advinda, a dificuldade da busca pelo desenvolvimento sustentável na sociedade capitalista e a relação de atração entre países em desenvolvimento, como o Brasil, e a instalação de empresas transnacionais que, nesse cenário, conta com estímulos de instalação como condições jurídicas pouco rígidas. Tem-se que o Estado busca a instalação de empresas visando o desenvolvimento econômico e, tais empresas, se instalam estimuladas pela ausência de rigidez na aplicação da norma, dentre outros. O Estado, nesse contexto, alimenta o descumprimento da legislação ambiental em busca de desenvolvimento econômico, demonstrando a dificuldade de observar o imperativo do desenvolvimento sustentável frente ao capitalismo desenfreado.

O primeiro capítulo ainda aponta e discorre sobre a lógica dos desastres ambientais e as principais normas jurídica relacionadas a eles, trazendo que o surgimento dos desastres conta com fatores antropogênicos que acabam por contribuir para seu surgimento e estabelecer também sua magnitude. A

ausência de rigidez na norma, inclusive nas relacionadas aos próprios desastres, se caracterizam, então, como vulnerabilidade significativa que favorece o acontecimento desses eventos catastróficos.

O segundo capítulo, por sua vez, cuidou em trazer sobre o licenciamento ambiental como foco nos licenciamentos que exigem EIA/RIMA, e ainda, discorrer sobre a AIA realizada no âmbito do EIA. Concluiu-se pela importância de atenção aos referidos instrumentos e na imprescindibilidade de que as condicionantes ambientais sejam impostas de forma cuidadosa e a partir de análise eficiente, sob pena de comprometer e invalidar todo o estudo realizado para a concessão da licença. Também no capítulo dois, restou demonstrada a existência de deficiências no âmbito da AIA e a atual falha na fiscalização das condicionantes ambientais por parte do órgão ambiental, fazendo com que empreendimentos que descumprem as condicionantes sigam indevidamente licenciados e operando.

Já no capítulo três, apresentou-se as normas brasileiras e internacionais para a responsabilização do Estado por omissão, posto que, como trazido, tal omissão se traduz em vulnerabilidade que favorece o surgimento de desastres ambientais. Constatou-se, ainda, que apesar de existência de previsão da referida responsabilização no âmbito do direito brasileiro e do direito internacional, muitas vezes o Estado não é efetivamente responsabilizado.

Apontou-se, então, na segunda parte do capítulo três, que considerando que muitas vezes o Estado não é responsabilizado pela sua omissão, o papel das instituições de garantia no âmbito do constitucionalismo garantista é fundamental para buscar a efetiva responsabilização, garantindo com que o Estado seja responsabilizado e, a partir disso, se ocupe em promover adequada fiscalização no período pós licença para evitar nova responsabilização.

De forma geral, tem-se que, valendo-se também dos casos de Brumadinho/MG e Mariana/MG como exemplos, há falha na fiscalização do cumprimento das condicionantes ambientais, o que compromete toda a análise realizada nas etapas anteriores da AIA e favorece o surgimento dos desastres ambientais. Tal falha, injustificável à luz do princípio da legalidade e eficiência, pode ser intencional, posto que o órgão ambiental fiscalizador das barragens,

apesar de possuir déficit enorme no quadro de profissionais, não conta com abertura de concurso público pela União para preenchimento de vagas.

O que remete novamente ao assunto do estímulo que países em desenvolvimento apresentam para a instalação de ETNs em seu território, empresas essas que, dentre outros fatores, buscam exatamente uma aplicação menos rígida da norma, colocando em xeque a busca real pelo desenvolvimento sustentável e evidenciando a ideia de uma contradição insuperável entre desenvolvimento econômico e proteção dos recursos naturais.

Ocorre que, as falhas na proteção ambiental, na sociedade de risco experimentada hoje, são vulnerabilidades que favorecem o surgimento dos desastres ambientais e influenciam de forma negativa sua magnitude, resvalando em todo o ciclo do desastre. Sendo assim, tem-se que o Estado, ao inobservar a rigidez da norma, favorece o aparecimento do desastre que atinge e vitimiza a sociedade e, de certa forma o próprio Estado, pois ao fim e ao cabo é ele que terá de apoiar às vítimas haja vista as suas obrigações constitucionais e internacionais.

Considerando os moldes da responsabilidade cível, é possível que o Estado sofra as iras da lei nacional e internacional em razão de sua omissão, contudo, considerando a relação entre Estado e empresa, as particularidades do mercado frente ao desastre, bem como as particularidades e limitações do direito internacional, o Estado pode não ser efetivamente responsabilizado de nenhuma forma, o que impede, inclusive, que o caráter preventivo existente da referida condenação recaia sobre ele.

Em outras palavras, o Estado que escolhe uma aplicação menos rígida da lei, deixa de observar o previsto no ordenamento, mantém efetivo baixo para fins das fiscalizações e não organiza/promove fiscalizações inteligentes, é responsável pelo surgimento dos desastres ambientais e, apesar disso, pode não sofrer qualquer tipo de sanção administrativa, cível ou, muito menos, criminal pela ocorrência do evento.

Justamente aqui entram as instituições de garantia. Elas podem atuar em prol de permitir que o Estado seja responsabilizado pelo desastre ambiental facilitado pela sua omissão e, também, promover ações que buscam o

cumprimento da legislação pelo Estado antes mesmo da ocorrência do dano/desastre, enaltecendo de forma clara e devida a prevenção do evento.

Denota-se que o Estado, ao experimentar as consequências de sua omissão ou sofrer imposições legais para que cumpra a legislação antes da ocorrência da catástrofe sob as penas da lei, pode sim ser compelido/forçado a realizar adequada fiscalização do cumprimento das condicionantes. A imposição de sanção pode ser determinante para que o Estado identifique que a flexibilização das normas não é ambientalmente viável e pode não ser economicamente viável, como aparentemente tem sido até aqui.

Imperioso e indispensável enfatizar que, do ponto de vista jurídico, entende-se que a responsabilização do Estado poderia auxiliar na busca por sua adequada atuação e, conseqüentemente, na preservação do meio ambiente. No entanto, compreende-se que a responsabilização do Estado por si só pode não ser suficiente para tanto. Ainda, destaca-se que o presente trabalho gira em torno de fazer com que o Estado observe as leis já existente em prol da preservação do meio ambiente, buscando sua real aplicabilidade, e não em torno da criação de novas normas sem eficácia.

Por fim, não há como afastar a necessidade de continuidade da presente pesquisa, uma vez que, dentre outras coisas, a atuação prática do Ministério Público no contexto aqui estimulado precisa ser cuidadosamente analisada, vez que influencia diretamente o resultado pretendido.

REFERÊNCIAS

- ALTERINI, Atilio Aníbal.; CABANA, Roberto López. **Responsabilidad Civil**. Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1995, p. 321.
- ALVAREZ, Luis Carlos. **Estudio de la aplicación y eficacia de la Ley 288 de 1996 como instrumento de reparaciones en Colombia por recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en vulneración del Derecho a la vida**. 2020. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.
- ARAÚJO, L. M. de; SILVA, J. A. T. e; JUNIOR, D. P. D. Mineração, Deslocamento e Desamparados Ambientais: Os Casos de Mariana e Brumadinho. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.101, pp. 85-118, 2021, p.5.
- BANDEIRA, Vinícius. Construção da ordem internacional capitalista do Pós-II Guerra: ascensão e queda de Bretton Woods. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 1, pp. 13-26, jan./jun. 2014.
<https://doi.org/10.5102/uri.v12i1.2523>
- BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. 7a. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 32. Para o autor, as características gerais destes direitos seriam: Historicidade; Universalidade; Relatividade; Irrenunciabilidade; Inalienabilidade; Imprescritibilidade; Unidade, indivisibilidade e interdependência.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **A proteção internacional da diversidade biológica**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 158.
- BATISTA JÚNIOR, O. **A. Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 99.
- BECHARA, Érica. apud FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 15ª edição, São Paulo: Saraiva, 2014, p.241.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo mundial**: En busca de la seguridad perdida. Traducción de Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós, 2008.
- BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2010.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. **Introdução ao direito ambiental brasileiro**. P. 41-91. In: Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental. V. I. Organizadores: MACHADO, Paulo Affonso; MILARÉ, Édis. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 45.
- BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim

Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, 2ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2008, p. 57-135.

BILCHITZ, David. O Marco Ruggie: Uma proposta adequada para as obrigações de direitos humanos das empresas? **Jur SUR** • v. 7 • n. 12 • Jun. 2010 • p. 209-241.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, Leonardo. Ecología: grito de la Tierra, grito de los pobres. Madrid: Trotta, 1997.

BOZZA, Roseli de Fátima Bialeski. Direito ao desenvolvimento na era da globalização econômica: ordem econômica constitucional e as empresas transnacionais. Dissertação (Mestrado em Direito). Orientador. Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter. PUC/PR: Paraná, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 47383**, de 02 de março de 2018. Estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47383&ano=2018>. Acesso em: 20 jan. 2022

BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343>.> Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**, promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e sobre a prestação de contas e fiscalização dos recursos transferidos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da

competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Lei Federal 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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 9.605, 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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12608&ano=2012&ato=cf8ETRU1kMVpWT18a>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020.** Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: <
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.066-de-30-de-setembro-de-2020-280529982>>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.112** de 02 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências. (Redação da ementa dada pela Lei Nº 6308 DE 13/06/2019). Disponível em:
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356400>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **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. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM. **Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004.** Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ambiental de funcionamento ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização ambiental e de licenciamento ambiental, e dá outras providências.. Disponível em:
<http://sisemanet.meioambiente.mg.gov.br/mbpo/recursos/DeliberaNormativa74.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM. **Deliberação Normativa COPAM nº 217, de 6 de dezembro de 2017.** Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=45558> . Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Resolução CONAMA 01, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986. Disponível em:
<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Resolução CONAMA 01, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1986. Disponível em:

<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997**, que dispõe sobre conceitos, sujeição, e procedimento para obtenção de Licenciamento Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95982>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Parecer Único nº 0659845, de 9 de setembro de 2018**. Minas Gerais, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Recorrentes: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo, Marilda De Fátima Stankievski e outro, Aparecido Silviero Garcia. Advogados: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro (s), Idaluci B C Sobreira. Data de Julgamento: 24/03/2009, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/12/2010 RSTJ vol. 239 p. 512. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1379009414/recurso-especial-resp-1071741-sp-2008-0146043-5/inteiro-teor-1379009415>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 647.493 - Sc (2004/0032785-4)** Relator: Ministro Joao Otávio de Noronha Recorrente: União Recorrente: Companhia Siderúrgica e outros. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19221820/recurso-especial-resp-647493-sc-2004-0032785-4>>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.120.117 - Ac (2009/ 0074033-7)**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Recorrente: Orleir Messias Cameli e outro. Advogado: Antônio Carlos De Almeida Castro E outros, Roberta Cristina Ribeiro de Castro Queiroz e outros. Recorrido: MPF, FUNAI. Procurador: Marcelo Luis Castro R. de Oliveira e outros. Interes. Abrahão Cândido da Silva. Advogado> Vera Elisa Muller e outros. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5706626/recurso-especial-resp-1120117-ac-2009-0074033-7/inteiro-teor-11866112>>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.559.396 - Mg (20140317381-7)**. Relator Ministro Herman Benjamin. Recorrente: Município de Uberlândia. Advogados: Sérgio Murilo Diniz Braga e outros MG047969. Giovanni José Pereira – MG060721. Diogo José da Silva – MG101277. Recorrido: MPMG. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863290778/recurso-especial-resp-1559396-mg-2014-0317381-7/inteiro-teor-863290786>>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.581.124 - SP (20160027910-5)**. Relator: Ministro Humberto Martins Recorrente: IBAMA Recorrido: Ministério Público Federal Interes.: Geraldo Manoel De Souza Interes.: Município De Riolândia Interes.: AES TIETÊ S/A. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1502068&num_registro=201600279105&data=20160415&formato=PDF>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.644.195 – Sc (2016/0326203-1)**. Relator Ministro Herman Benjamin. Recorrente: FSX Incorporadora Ltda. Advogados: Ulisses José Ferreira Neto – SC006320 Ketrin Luciene Schubert – SC020268 Recorrido: IBAMA. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/465713204/recurso-especial-resp-1644195-sc-2016-0326203-1/relatorio-e-voto-465713233>>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 647.493 - Sc (2004/0032785-4)** Relator: Ministro Joao Otávio de Noronha Recorrente: União Recorrente: Companhia Siderúrgica e outros. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19221820/recurso-especial-resp-647493-sc-2004-0032785-4>>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 652**. A responsabilidade civil da administração pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/03122021-Primeira-Secao-aprova-duas-novas-sumulas.aspx>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 654.833 Acre**. Relator Recte.(s): Min. Alexandre De Moraes Plenário : Orleir Messias Cameli e outro(a/s) Adv.(a/s) Adv.(a/s) Recdo.(a/s) Proc.(a/s)(es) Recdo.(a/s) Proc.(a/s)(es) Intdo.(a/s) Adv.(a/s) Assist.(s) Adv.(a/s) Am. Curiae. Adv.(a/s): Ademir Coelho Araujo e outro(a/s): Caputo, Bastos e Serra Advogados: Ministério Público Federal: Procurador-Geral da República: Funai - Fundação Nacional do Índio : Procurador-Geral Federal : Abrahão Cândido da Silva : Vera Eliza Muller : Associação Ashaninka do Rio Amônia - Apiwtxa : Antonio Rodrigo Machado de Sousa : União : Advogado-Geral da União. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4130104>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 60 - Distrito Federal**. Direito Constitucional Ambiental. Alegação de omissão governamental em relação ao Fundo Clima e a outras questões ambientais. Relevância da matéria à luz da Constituição e compromissos internacionais do Brasil. Convocação de Audiência Pública. Relator: Min. Roberto Barroso, 28 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO60Decisa771oaudi770nciapu769blica.pdf>. Acesso em: 19 jan 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 654833**, Origem: AC – Acre, Relator: Min. Alexandre De Moraes, Relator do Último Incidente: Min. Alexandre De Moraes (Re-Rg), Recte.(S) Orleir Messias Cameli e outro(a/s), Adv.(a/s) Ademir Coelho Araujo (0018463/Df) e outro(a/s),

Adv.(a/s) Caputo, Bastos E Serra Advogados (1713/Df), Recdo.(a/s) Ministério Público Federal. Disponível em:
<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4130104>>. Acesso em 17 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 4.066**. Distrito Federal Relatora Reqte.(S) Adv.a/sReqte.(S) Adv.a/sIntdo.a/sAdv.a/sIntdo.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.(a/s) : Min. Rosa Weber : Associação Nacional Dos Procuradores Do Trabalho - Anpt : Roberto De Figueiredo Caldas : Associação Nacional Dos Magistrados Da Justiça Do Trabalho - Anamatra : Ana Frazão : Presidente Da República : Advogado-Geral Da União : Congresso Nacional : Associação Brasileira Das Indústrias E Distribuidores De Fibrocimento - Abifibro Produtos : Oscavo Cordeiro Corrêa Netto : Instituto Brasileiro Do Crisotila - Ibc De : Carlos Miguel Castex Aidar E Outroa/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. Adv.a/sAm. Curiae. : Associação Brasileira Da Indústria De Álcalis, Cloro E Derivados - Abiclor : Tercio Sampaio Ferraz Junior E Outroa/s: Associação Brasileira Dos Expostos Ao Amianto - Abrea : Roberto De Figueiredo Caldas : Assembléia Legislativa Do Estado De Pernambuco : Arnaldo Wald E Outroa/s: Confederação Nacional Trabalhadores Na Indústria - Cnti : Maurício Corrêa E Outroa/sDos : Sindicato Unificado Dos Trabalhadores Petroleiros, Petroquímicos E Plásticos Nos Estados De Alagoas E Sergipe - Sindipetro Al/Se : Laerço Salustiano Bezerra E Outroa/s: Estado De Goiás Adv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Proc.(A/S)(Es) Proc.(A/S)(Es) Am. Curiae. Am. Curiae. Proc.(A/S)(Es) Am. Curiae. Proc.(A/S)(Es) Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/sAdv.a/sAdv.a/sAm. Curiae. Am. Curiae. Adv.a/sAdv.a/s: Procurador-Geral Do Estado De Goiás : Procurador-Geral Do Estado De Goiás : Sindicato Dos Trabalhadores Na Indústria Da Extração De Minerais Não-Metálicos De Minaçu-Go : Sindicato Dos Trabalhadores Na Indústria Da Extração De Minerais Não-Metálicos De Minaçu-Go : Joao Pedro Ferraz Dos Passos E Outroa/s: Joao Pedro Ferraz Dos Passos E Outroa/s: Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo : Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo : Antônio Silvio Magalhães Júnior E Outroa/s: Antônio Silvio Magalhães Júnior E Outroa/s: Estado De São Paulo : Estado De São Paulo : Procurador-Geral Do Estado De São Paulo : Procurador-Geral Do Estado De São Paulo : Federação Das Indústrias Do Estado Da Bahia - Fieb : Federação Das Indústrias Do Estado Da Bahia - Fieb : Silvana Fernandes Souza Sapucaia E Outroa/s: Silvana Fernandes Souza Sapucaia E Outroa/s: Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil : Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil : Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior E Outroa/s: Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior E Outroa/s: Marcus Vinicius Furtado Coelho : Marcus Vinicius Furtado Coelho : Instituto Brasileiro De Mineração - Ibram : Instituto Brasileiro De Mineração - Ibram : Luiz Rodrigues Wambier E Outroa/s: Luiz Rodrigues Wambier E Outro(A/S). Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2607856>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 760 DF xxxx-52.2020.1.00.0000**. Reqte.(s) : Partido Socialista Brasileiro - Psb, Reqte.(s) : Rede Sustentabilidade,

Repte.(s) : Partido Democrático Trabalhista, Repte.(s) : Partido Verde, Repte.(s) : Partido dos Trabalhadores, Repte.(S) : Partido Socialismo e Liberdade (P-Sol), Repte.(s) : Partido Comunista do Brasil, Intdo.a/s: União Federal. Disponível em:

<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1126318352/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-760-df-0108521-5220201000000/inteiro-teor-1126318354>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento-Cv 1.0416.13.001009-1/001**. Relator(a): Des.(a) Versiani Penna. 5ª Câmara Cível. Julgamento em: 18/12/2014. Publicado em: 26/01/2015

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região) **Apelação Cível AC xxxxx-74.2016.4.04.7206 SC xxxxx-74.2016.4.04.7206**. Relatora: Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida. Apelante: União- Advocacia Geral da União. Apelado: Volni Martins Varela – MR. Advogado: Gabriel Varela Amorim (OAB SC031358). Apelado: IIBAMA. MPF: Disponível em: < <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/819519785/apelacao-civel-ac-50059527420164047206-sc-5005952-7420164047206>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (1ª Região). **Ação Civil Pública Cível: Fiscalização (10015) Agências XXXXX-84.2019.4.01.3800**. Órgão julgador 5ª Vara Federal Cível da SJMG do Tribunal Regional Federal da 1ª Região - Inteiro Teor Disponível em: <<https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1245038381/acao-civil-publica-civel-10053108420194013800-secao-judiciaria-de-minas-gerais-trf01/inteiro-teor-1245038382>>. Acesso em 05 de jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AgI 200301000096950/DF**. Relator Desembargador Federal Antônio de Souza Prudente. Julgado em: 6-12-2004. Publicado no DJe em: 01-02-2005.

BRINGMANN, Luís Augusto. **A necessidade de uma gestão de risco ambiental pelo Direito**: uma análise econômica da gestão jurídica do risco ambiental. 115p. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós Graduação em Direito da Empresa e dos Negócios. Porto Alegre: UNISINOS, 20202, p. 52.

BRUNÉE, Jutta. ESIL Reflection Procedure and Substance in International Environmental Law Confused at a Higher Level? **European Society of International Law**, v. 5, n. 6. Disponível em: https://esil-sedi.eu/post_name-123/. Acesso em: 06 ago. 2022.

CAMARA, Luciana; SILVA, Queli C.; BURMANN, Tatiana. O novo capitalismo pós-segunda guerra mundial: entre o liberalismo e o neoliberalismo. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí/Unijuív. 2, n. 4, pp. 248-270, ago. 2013. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2014.4.248-270>

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991 apud LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CARDOSO, Tatiana de A. F. R. As origens dos direitos humanos ambientais. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre/PUCRS, v. 7, n. 23, pp. 131–157, 2013.
<https://doi.org/10.30899/dfj.v7i23.264>

CARVALHO FILHO, José Carlos de. O Brasil e as empresas transnacionais: os novos rumos para a transnacionalização das empresas nacionais. **Scientia Iuris**, Londrina/Uel, v. 15, n. 1, pp. 89-104, jun. 2011.
<https://doi.org/10.5433/2178-8189.2011v15n1p89>

CARVALHO, D. W de. **Dano Ambiental Futuro: A responsabilização civil pelo risco ambiental**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008, p. 75.

CARVALHO, D. W. de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012.

CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 p. 33.

CARVALHO, D. W. de; FARBER, D. A. **Estudos Aprofundados Em Direito Dos Desastres: Interfaces Comparadas**. São Paulo: ed. Prismas, 2019.

CARVALHO, Délton Winter de. Por Uma Necessária Introdução ao Direito dos Desastres Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.67, pp. 107-145, 2012, p. 25.

CGE – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório De Auditoria nº 1370.1239.19**: Avaliação da conformidade dos processos de licenciamento ambiental da Barragem I, operada pela Vale S/A no município de Brumadinho-MG. Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://cge.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf. Acesso em: 02 dez. 2021.

COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA. **Livro branco sobre responsabilidade ambiental**. Bruxelas, 9 fev. 2000, p. 27. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0066:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 06 ago. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1969. Disponível em:

https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 14 jun. 2021.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CONOTILHO, José Joaquim Gomes. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991 apud LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Convenção Americana de Direitos Humanos. Costa Rica: OEA, 1969.

Disponível em:

https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

Acesso em 14 jun. 2021

COPPETTI NETO, Alfredo. **A democracia Constitucional**: sob o olhar do garantismo jurídico. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC-23/17, de 15 de novembro de 2017, solicitada pela República de Colômbia. Meio Ambiente e Direitos Humanos, par.01. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC-23/17, de 15 de novembro de 2017, solicitada pela República de Colômbia. Meio Ambiente e Direitos Humanos, par.01. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS-CtIDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020 Serie C No. 400. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 08 mar. 2020.

DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira; SQUEFF, Tatiana Cardoso. O futuro dos direitos humanos: alternativas à superprodução normativa. **Rev. Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2022, p. 651-671. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/63875>>. Acesso em: 15 ago. 2022. <https://doi.org/10.12957/rqi.2022.63875>

DÉCIO, Rui; LUIZ, Jorge. A responsabilidade civil internacional dos Estados: Direitos Humanos e meio ambiente. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 9(16-17): 199-216, jan.-dez. 2009. <https://doi.org/10.15600/2238-1228/cd.v9n16-17p199-216>

DESTEFENNI, Marcos. **Direito penal e licenciamento ambiental**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004, p. 92

FARBER, Daniel. **Symposium introduction**: navigating the intersection of environmental law and disaster law. p. 1785. Disponível em:

[http://lawreview.byu.edu/articles/1325732020_01Farber.FIN.pdf]. Acesso em: 05 jan. 2022.

FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 33.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 96

FERRAJOLI, L. **Por uma teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. **A Democracia através dos Direitos**: o constitucionalismo garantista como um modelo teórico e como um projeto político. Trad. Alexander Araújo de Souza et. al. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 30.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista**. In. Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 45.
<https://doi.org/10.14198/DOXA2011.34.02>

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y Garantías**: la ley del más débil. Madrid: Trotta, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Selvagens**: A crise da democracia italiana. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 15.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FICHINO, Daniela. Mariana 4 anos: entidades pedem condenação internacional do Brasil por rompimento de barragem. **Justiça Global**. 05.nov.2019. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/mariana-4-anos-entidadespedem-condenacao-internacional-do-brasil-por-rompimento-de-barragem/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 209.

FOGUESATTO, Ana Maria LEVES, Aline Michele Pedron. A teoria garantista de Luigi Ferrajoli sob o viés do constitucionalismo democrático e dos direitos fundamentais. **Anais...** XXIII Jornada de Pesquisa. Unijuí, 2018.

FONSECA, Luciana C.; LIMA, Caroline F. O meio ambiente sadio como direito humano: um olhar sobre a OC n. 23/2017. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul/UCS, v. 10, n. 3, pp. 120-144, 2020.

FRAGA, César. **Não basta ter direitos**. Extra Classe, 2010. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/geral/2010/03/nao-basta-ter-direitos/>. Acesso em: 5 jul 2022.

FREIRE, Luciano Nunes Maia. **A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente: abordagem prática e resolutive**. Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2021.

FREITAS, C. G. F, de. **Direito da Gestão de Riscos e Desastres no Mundo e no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 6.

FREITAS, Felipe S. ; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso . A Corte IDH entre a cruz e a espada: reflexões sobre as consequências do seu ativismo frente a justiciabilidade do art. 26 da CADH. In: MOREIRA, Thiago Oliveira; LOPES FILHO, Francisco Camargo A.; GURGEL, Yara Maria P.. (Org.). **O Direito Internacional dos Direitos Humanos e as pessoas em situação de vulnerabilidade**. Natal: Polimatia, 2021, p. 313-341.

GAVARD M. P. François. Meio ambiente, capitalismo e desenvolvimento sustentável: a arquitetura de um matrimônio duvidoso - **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC** Vol. 6 - n. 3 janeiro-julho/2009.

GIRUNDI, Danilo; FREITAS, Raquel; CASTRO, Cristina Moreno de. **Vale assina acordo de R\$ 37,68 bilhões para reparar tragédia de Brumadinho**. Globo, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/02/04/vale-assina-acordo-bilionario-de-r-3768-bilhoes-para-reparar-danos-causados-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

GOMES, L. F.; MACIEL, S. **Lei de Crimes Ambientais**. 2ª. Ed. São Paulo: Método, 2015.

GONZALEZ, Carmen G., Environmental Justice, Human Rights, and the Global South. 13 **Santa Clara Journal of International Law**, Seattle, v. 13, pp. 151, mar. 2015, Seattle Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2573190>. Acesso em: 05 jan. 2022.

GUERRA, Sidney. As mudanças climáticas como catástrofe global e o refugiado ambiental **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 537-559, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/641>>. Acesso em: 05 jan. 2022. <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.641>

GUIMARÃES, Fernanda. **Lucro da Vale atinge R\$ 121,2 bilhões em 2021, alta de 353% ante 2020**. CNN, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/lucro-da-vale-atinge-r-1212-bilhoes-em-2021-alta-de-353-ante-2020/>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

GUIMARÃES, Fernanda. **Lucro da Vale atinge R\$ 121,2 bilhões em 2021, alta de 353% ante 2020**. CNN, 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/lucro-da-vale-atinge-r-1212-bilhoes-em-2021-alta-de-353-ante-2020/>>. Acesso em 5 ago. de 2021.

IBAMA/TCU - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Tribunal De Contas Da União. **Cartilha de licenciamento**

ambiental. 2ª.Ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007, p. 39.

IPPOLITO, Dario. O garantismo de Luigi Ferrajoli. **Revista de Estudos Constitucionais**, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD) 3(1): 34-41 janeiro-junho 2011. <https://doi.org/10.4013/rechtd.2011.31.04>

LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das nações unidas. Brasília: IRBr; Funag, Ministério das Relações Exteriores, 2006.

LEGALE, Sidharta; SQUEFF, Tatiana Cardoso. **Quem pode recorrer à Corte Interamericana?** JOTA, 26 mar. 221. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quem-pode-recorrer-a-corte-interamericana-26032021>. Acesso em: 06 ago. 2022.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Dano Ambiental. 4ª. Ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2010.

Machado, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 321.

MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. **A implantação do direito internacional do meio ambiente**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 89.

MARTINS, Fernanda Rezende. **O desastre ambiental decorrente do rompimento da barragem de Fundão**: possibilidades de reparação dos atingidos no Brasil e no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 2021. 228 f. Dissertação (Mestrado Direito) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

MARTINS, Fernanda Rezende; SILVA, Milla Christi Pereira. **A existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental**: comentários à decisão Monocrática no âmbito da ADO nº 60 do Supremo Tribunal Federal. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, v.49, n 1, pp. 745-753, jan/jun, 2021. <https://doi.org/10.14393/RFADIR-v49n1a2021-58403>

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana, RIBEIRO, Tatiana; CARNEIRO, Karine; ROLAND, Manoela Roland. Bacia do Rio Doce, Três anos de desastre. **Le Monde Diplomatique Brasil**, Dezembro 2018

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN; Cristiana; RIBEIRO, Tatiana; CARNEIRO; Karine Carneiro; ROLAND, Manoela. Três anos de desastre. **Le Monde diplomatique Brasil**. Edição – 137. Minas Gerais. 30 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/tres-anos-de-desastre/>>Acesso em 5 ago. de 2021.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco**. 7ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 146.

MILARÉ, Édís. A **constitucionalização do direito do ambiente**. In: 30 anos da CF e o direito brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 481.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. 2ª. Ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2001, p. 116

MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente**: doutrina – jurisprudência – glossário. São Paulo: Ed. RT, 2005, p. 734.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed., Coimbra: Ed. Coimbra, 2000. p. 533.

NAÇÕES UNIDAS, 2008. Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights. Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, UN Doc A/HRC/8/5 (2008). Disponível em: <<http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

OLSEN, A. C. L.; PAMPLONA, D. A. Violações a direitos humanos por empresas transnacionais na América Latina: perspectivas de responsabilização. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, 7(13), 2019, 129–151. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/artic le/view/8496>>. Acesso em 5 jan. 2022. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2019.13.129-151>

ONU - Organização das Nações Unidas, Comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ONU - Organização das Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução A/HCR/48/13**, Genebra, 8 out. 2021. Essa resolução, frisa-se, foi uma proposta conjunta da Costa Rica, Maldivas, Marrocos, Eslovênia e Suíça. Ela obteve 43 votos a favor, dentre os quais o voto do Brasil, e quatro abstenções.

ONU News. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. Genebra, 28 jul. 2022. Disponível em:

<https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 06 ago. 2022

ONU. Assembleia Geral. **Responsibility of States for Internationally**

Wrongful Acts. Res. 56/83 de 12 dez. 2001. art. 2. Disponível em:

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

Acesso em: 06 ago. 2022.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução A/HCR/48/13**, Genebra, 8 out. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A**

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em:

<<https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> >

Acesso em: 19 jan 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>> Acesso em 20.dez.2021.

OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Piaget, 1999.

PIOVESAN, F. Cristina. GONZAGA, V. 2019, Empresas e direitos humanos: desafios e perspectivas à luz do direito internacional dos direitos humanos. R. Trib. Reg. Fed. 1ª Região, Brasília, DF, v. 31, n. 1, 1-18 pp.

PRESTRE, Philippe; MARTIMORT-ASSO, Benoit. **A reforma na governança internacional do meio ambiente, os elementos do debate**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 237.

RAMOS, Erasmo Marcos. **Direito Ambiental Comparado**. Maringá: Midiograf II, 2009. p. 8.

REALE, M. **Memórias**. Vol. I. São Paulo: Saraiva, 1987.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento sustentável**: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). Proteção internacional do meio ambiente. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 27.

SALDANHA, Jânia. DO COLONIALISMO DA “superexploração” ao cosmopolitismo do “dever de respeito” aos direitos humanos por empresas mineradoras na América Latina. **Revista Novos Estudos Jurídicos** - eletrônica, vol. 25 - N. 3 - set - Dez 2022. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17172/9753>>. Acesso em: 15 ago. 2022. <https://doi.org/10.14210/nej.v25n3.p822-852>

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2º ed. Oficina de Textos, São Paulo, 2013.

SANTOS JUNIOR, Antônio. **Meio Ambiente como Direito Fundamental**. 129 p. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social. Curitiba: PUCPR, fev. 2007. p. 129.

SANTOS, B. Sousa. Direitos humanos: o desafio da interculturalidade. Belo Horizonte, **Revista Direitos Humanos**, n. 2, 10-18 p., 2009.

SARLET, I. W.; FENTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental**: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev., Atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 275.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 241-258.

SCHILLING, Gabriela G.; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A judicialização dos Direitos Humanos nas Américas. In: WINTER, Luis Alexandre C.; TREVISAN, Nicole Marie; SALLES, Letícia Maria.. (Org.). **A Construção de um pensamento: 20 anos do NEADI-PUCPR**. Curitiba: Instituto Memória, 2019, p. 183-191.

SEGRELLES, J. Antonio. La ecología y el desarrollo sostenible frente al capitalismo: una contradicción insuperable. **Revista Nera**, Presidente Prudente n. 13, pp. 128-143, 2012. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1393>. Acesso em: 19 jan 2022. <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i13.1393>

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 23ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

SOARES, Guido Fernandes Silva. **Direito Internacional e meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 838.

SOUZA, João Soares. **Responsabilidade Internacional dos Estados por Dano Ambiental decorrente de poluição transfronteiriça: aspectos destacados**. 113p. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Biguaçu: UNIVALI, 2008, p. 66.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; MARTINS, Fernanda Rezende. A apropriação do discurso do desenvolvimento sustentável como instrumento de manutenção da colonialidade sobre recursos naturais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 3, pp. 30-53, set/dez, 2020. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i3.27201>

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. **Análise Econômica do Direito Ambiental: perspectivas internas e internacional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R.C.; GORSKI, LAIS. A garantia do direito humano ao acesso à justiça pelo Direito Internacional. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. V.5, n.10, pp. 377–421, 2017, p. 398. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2017.10.377-421>

STEIGLEDER, A. M. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro**. 3ª. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

STRECK, L. L.; TRINDADE, A. K. (orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13-56.

TEIXEIRA, Bárbara Bittar. **Direitos humanos e empresas: a responsabilidade por exploração de trabalhadores em condições análogas à de escravo nas cadeias produtivas da indústria têxtil**. Dissertação (Mestrado em Direito) -

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2018. 155p. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24190/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20B%C3%A1rbara.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2022.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 6º ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

TIGRE, Maria Antônia. O reconhecimento do direito ao meio ambiente pela Corte Interamericana em Lhaka Honhat vs. Argentina. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo/RT, v. 25, n. 100, pp. 229-252, out./dez. 2020.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 8º ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 76.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997, p. 442

TROCATE, Charles (Org.). **Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/ BHP Billiton**. Marabá: IGuana, 2016. Disponível em: <www.ufjf.br/poemas/files/2016/11/Livro-Completo-com-capa.pdf>. Acesso em: 29.06.2018. p. 97.

VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009

VARELLA, Marcelo Dias. **O surgimento e a evolução do direito internacional do meio ambiente: da proteção da natureza ao desenvolvimento sustentável**. In: VARELLA, Marcelo D; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Cord.). **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília, Unitar, UniCEUB e UNB, 2009, p. 7.

VERAS NETO, Francisco Quintanilha. SARAIVA, Bruno Cozza. Estado, Constituição E Globalização: a retomada do social e a construção do ambiental. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte.v.12. n.23. p.337-366. Janeiro/Junho de 2015. <https://doi.org/10.18623/rvd.v12i23.572>

VERONEZ, Fernanda Aparecida. **Efetividade da avaliação de impacto ambiental de projetos no estado do Espírito Santo**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Engenharia ambiental. Escola de Engenharia Ambiental de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018, p. 38.

VIEIRA, R. S.; RASWEILER, E. A. **O licenciamento ambiental como instrumento de boa governança/política de prevenção de catástrofes: uma reflexão a partir do desastre ambiental em Mariana/MG**. In: BENJAMIN, A. H.; NUSDEO, A. M. 30 anos da constituição ecológica: desafios para a governança AMBIENTAL. São Paulo: Instituto Law for a Green Planet, 2018. Disponível em:

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora e pela discente.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff, Professor(a) do Magistério Superior**, em 01/09/2022, às 20:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sheilla Borges Dourado, Usuário Externo**, em 05/09/2022, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sidney Cesar Silva Guerra, Usuário Externo**, em 03/11/2022, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Milla Christi Pereira da Silva, Usuário Externo**, em 06/11/2022, às 09:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3887846** e o código CRC **ABD34B1C**.

<http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180702143948_7222.pdf>. Acesso em janeiro de 2022.

WINTER, Luis Alexandre Carta; NASSIF, Rafael Carmezim. A atuação das empresas transnacionais nos países emergentes: desenvolvimento nacional à luz da ordem econômica constitucional. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito UFRGS**, Porto Alegre, v. 11, n.1, 2016.
<https://doi.org/10.22456/2317-8558.58862>