

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
ANA CRISTINA DE OLIVEIRA MACIEL

**OS INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO DO DANO AMBIENTAL EM
FACE DA INSUFICIÊNCIA DA REPARAÇÃO PECUNIÁRIA COMO
FORMA INTEGRAL DE PROTEÇÃO**

Juiz de Fora

2019

ANA CRISTINA DE OLIVEIRA MACIEL

**OS INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO DO DANO AMBIENTAL EM
FACE DA INSUFICIÊNCIA DA REPARAÇÃO PECUNIÁRIA COMO
FORMA INTEGRAL DE PROTEÇÃO**

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito sob orientação do Prof.^a Dr.^a Raquel Bellini de Oliveira Salles.

Juiz de Fora

2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

ANA CRISTINA DE OLIVEIRA MACIEL

OS INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO DO DANO AMBIENTAL EM FACE DA INSUFICIÊNCIA DA REPARAÇÃO PECUNIÁRIA COMO FORMA INTEGRAL DE PROTEÇÃO

Artigo científico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Raquel Bellini de Oliveira Salles

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof.^a Marina Giovanetti

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Karol Araújo Durço

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, 14 de novembro de 2019.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar as possíveis soluções jurídicas mais efetivas em face dos limites e da inefetividade da responsabilidade civil, especialmente da reparação pecuniária, no enfrentamento dos danos ambientais, sobretudo aqueles decorrentes de desastres. A discussão é contextualizada nos casos de rompimento das barragens de rejeitos nas cidades de Mariana e Brumadinho e na situação alarmante vivenciada em Barão dos Cocais e tem como objetivo identificar, na unidade do ordenamento, outros mecanismos jurídicos hábeis a desempenhar uma função preventiva e, conseqüentemente, uma tutela mais efetiva do meio ambiente, à luz da normativa constitucional. Abordam-se assim, as potencialidades dos mecanismos preventivos abrangidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, tais como o *compliance*, a intervenção preventiva do Ministério Público, certos instrumentos processuais de prevenção e o papel do poder regulatório e da Administração Pública, de modo que seja alcançada uma tutela efetiva do direito ao meio ambiente equilibrado e sustentável.

Palavras-chave: Responsabilidade civil; Danos ambientais; Prevenção.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the most effective possible legal solutions in the face of the limits and ineffectiveness of civil liability, especially of pecuniary reparations, in the fight against environmental damages, especially those resulting from disasters. The discussion is contextualized in the cases of tailings dams rupture in the cities of Mariana and Brumadinho and in the alarming situation experienced in Barão dos Cocais and aims to identify, in the planning unit, other legal mechanisms capable of performing a preventive function and, consequently, a more effective protection of the environment, in the light of constitutional norms. Thus, the potentialities of the preventive mechanisms covered by the Brazilian legal system are addressed, such as compliance, preventive intervention by the Public Prosecution Service, certain procedural preventive instruments and the role of the regulatory power and the Public Administration, so that a effective protection of the right to a balanced and sustainable environment.

Keywords: Civil Liability. Environmental Damage. Prevention.

OS INSTRUMENTOS DE PREVENÇÃO DO DANO AMBIENTAL EM FACE DA INSUFICIÊNCIA DA REPARAÇÃO PECUNIÁRIA COMO FORMA INTEGRAL DE PROTEÇÃO

Ana Cristina de Oliveira Maciel¹

Sumário: Introdução; 1. O enfrentamento do dano na experiência brasileira; 2. Os danos ambientais irreparáveis nos casos de Mariana e Brumadinho e a situação em Barão dos Cocais; 3. A prevenção do dano na perspectiva do sistema jurídico-constitucional diante da inefetividade da reparação pecuniária; 4. Potencialidades de alguns mecanismos preventivos abrangidos pelo ordenamento jurídico brasileiro: 4.1 O *compliance*; 4.2 A intervenção preventiva do Ministério Público; 4.3 Instrumentos processuais de prevenção; 4.4 O papel do poder regulatório e da Administração Pública; Conclusão.

INTRODUÇÃO

O presente estudo parte de uma análise dos danos ambientais ocasionados por empresas nas cidades mineiras de Mariana e Brumadinho, em virtude do rompimento de duas barragens de rejeitos, bem como da situação de alerta em que vive o município de Barão dos Cocais, também em Minas Gerais, em busca de soluções jurídicas mais efetivas abrangidas pelo ordenamento jurídico pátrio, tendo como vértice a Constituição Federal.

Para tanto, primeiramente, examina-se a solução que comumente vem sendo mais adotada na experiência brasileira, que é a reparação civil ou compensação pecuniária após a ocorrência do evento danoso, para, em sequência, problematizá-la, tendo em vista suas limitações. Posteriormente, abordam-se outros mecanismos não essencialmente reparatórios, que podem se apresentar mais efetivos para a tutela do meio ambiente, especialmente considerando-se suas possibilidades de prevenção de danos irreparáveis ou de difícil reparação.

A pesquisa realizada justifica-se pela atual compreensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano fundamental previsto no art. 225,

¹ Graduanda em Direito na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Monitora da disciplina Teoria Geral da Responsabilidade Civil, na Faculdade de Direito da UFJF, nos anos de 2018-2019. E-mail: macielana96@outlook.com.

caput, da Constituição Federal e em inúmeros tratados internacionais, estritamente relacionado com a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da Constituição Federal). Tendo isso em mente, cumpre ressaltar que a dignidade, atrelada ao direito ao meio ambiente equilibrado, é um preceito constitucional que não pode ser transacionado, razão pela qual o Estado e a sociedade civil devem envidar esforços para que o dano seja evitado.

Dessa forma, serão abordados mecanismos como o *compliance*, a intervenção preventiva do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, instrumentos processuais de prevenção (utilizados tanto pelo *Parquet* como por pessoas físicas ou jurídicas, a exemplo das associações) e, por fim, o papel do poder regulatório e da Administração Pública.

Em suma, pretende-se demonstrar a necessidade e a viabilidade do enfrentamento do problema do dano ambiental por meio de mecanismos não reparatórios, visando solução mais condizente com a dignidade da pessoa humana e com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1 O ENFRENTAMENTO DO DANO AMBIENTAL NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Os danos são efeitos de lesões a bens jurídicos. Desta forma, com o dano há o surgimento de um desequilíbrio na ordem social que demanda uma resposta do Estado, para a fixação de parâmetros de restabelecimento do *status quo ante* do ofendido ou o abrandamento das respectivas consequências.

No âmbito civil, a resposta mais recorrente para a ocorrência dos danos é a invocação do instituto da responsabilidade civil, que, nas lições de Caio Mário da Silva Pereira (2016), “(...) *consiste na efetivação da reparabilidade abstrata do dano em relação a um sujeito passivo da relação jurídica que se forma*”. Tal reparação se caracteriza pela indenização, em casos de danos patrimoniais, e a compensação, em casos de danos extrapatrimoniais (VENTURI, 2014, p. 68-69).

Desta forma, é possível verificar que as soluções jurídicas apresentadas são dotadas de um caráter patrimonialista, uma vez que ambos os meios de reparação citados são meios de satisfação pecuniária dos prejuízos causados. Mostra-se, todavia, necessário e oportuno o enfrentamento do dano na experiência brasileira, eis que o Direito deve

corresponder às transformações sociais dinâmicas que fazem surgir inéditas e abrangentes espécies de lesão, com repercussões individuais ou coletivas.

Visto isso, o primeiro ponto que merece atenção é o tratamento conferido aos danos de cunho patrimonial que, em geral, são mais facilmente identificados e recebem uma regulamentação mais precisa em relação à sua reparação.

Os danos patrimoniais podem ser entendidos como efeitos de lesões de ordem material causados pela conduta antijurídica de um sujeito de direito a outro. O ato lesivo pode gerar prejuízo efetivo ou a perda da possibilidade de um ganho, elementos denominados, respectivamente, de dano emergente e lucro cessante (MILAGRES, 2018). Desta forma, devido à natureza econômica desses danos, o tratamento jurídico conferido a eles também é de ordem material, sendo a reparação pecuniária o meio mais utilizado, dentro de nosso sistema jurídico, para tornar o sujeito lesado indene.

Cumprir destacar, no entanto, que, embora a conversão em perdas e danos seja o mecanismo reparatório mais utilizado, ele não é o único capaz de cumprir um papel ressarcitório. Outro meio é a possibilidade da reparação *in natura* em casos de dano material. Essa forma de satisfação da obrigação jurídica, trazida pelo instituto da responsabilidade civil, consiste em reparar o dano causado devolvendo ao sujeito lesado o mesmo bem jurídico objeto da perda.

Neste ponto, no que concerne ao dano ambiental, importante pontuar a predileção dos tribunais para a utilização da reparação em forma específica, em detrimento da conversão em perdas e danos (SCHREIBER, 2015, p. 199). No entanto, ainda por meio desse método, no tocante aos referidos danos, é extremamente difícil a obtenção de êxito na reparação integral, posto que, embora haja a possibilidade de ressarcimento pelo equivalente, as consequências trazidas pelo ilícito são, por vezes, irreparáveis.

Desse modo, resta evidenciado, a partir do exposto, que, em se tratando de danos patrimoniais, equacionar a solução jurídica para o alcance da reparação integral do ofendido é uma possibilidade passível de ocorrer, uma vez que os bens jurídicos que estão sendo tutelados são suscetíveis de avaliação econômica e de aproximada quantificação, mesmo que isso, muitas vezes, seja de extrema dificuldade.

Noutro giro, o mesmo não ocorre em relação aos danos de natureza existencial, vez que o bem jurídico tutelado aqui não apresenta valor pecuniário, mas sim valor imaterial. Assim, considerando os inúmeros bens da vida que, quando lesados, podem dar azo à afronta

a direitos existenciais, é possível a identificação de diversas classificações de dano, como, por exemplo, o dano moral (individual e coletivo), à imagem, à honra, entre outros.

Posto isso, analisando as soluções jurídicas utilizadas para estes danos, verifica-se que, embora haja uma severa distinção na natureza dos danos patrimoniais e existenciais, a tutela conferida a eles é muito próxima. Não obstante seja impossível quantificar com exatidão o valor dos sentimentos ou de bens imateriais, é utilizado, nestes casos, um critério compensatório, em que há a tentativa de satisfazer o prejuízo causado convertendo-o em um valor econômico que, supostamente, teria o viés de amenizar a situação na qual o sujeito lesado se encontra (VENTURI, 2014, p. 71).

Neste sentido, Anderson Schreiber (2015) defende a despatrimonialização da compensação, indicando formas que se amoldem melhor as consequências trazidas pela lesão causada. Entre as possibilidades apresentadas, é possível apontar a obrigação de fazer, obrigação de não fazer, tutelas inibitórias, tutela de remoção do ilícito e outros.

Diante disso, é importante pontuar a necessária análise dos mecanismos propostos pelo ordenamento jurídico brasileiro, a fim de se busquem soluções compatíveis com a natureza do direito tutelado, para, assim, efetivá-lo plenamente. Neste ponto, a despeito de a compensação pecuniária ser amplamente difundida como a solução jurídica mais viável quando há a ocorrência do dano, é necessário ressaltar que, em certas hipóteses, nem o valor econômico mais elevado é capaz de amenizar o resultado da lesão.

Nesse sentido, no que se refere aos danos ambientais, é possível afirmar que as soluções jurídicas conferidas pelo instituto da responsabilidade civil, quais sejam, a responsabilização objetiva pelos danos, a reparação *in natura*, a aplicação da função punitiva da responsabilidade civil e outros, são, por vezes, insuficientes. Isto ocorre porque, tais medidas têm o condão de mitigar as intervenções nocivas ao meio ambiente, mas não são capazes de alcançar uma efetiva prevenção e, assim, o estabelecimento de uma interação humano-ambiental baseada na sustentabilidade.

Imagine-se, por exemplo, os incontáveis danos que o derramamento de óleo que atinge, atualmente, as praias do Nordeste (último desastre ambiental de grande magnitude vivenciado no Brasil)² pode gerar, como a mortandade de animais, que afetará a cadeia

² O desastre se iniciou em agosto de 2019 e até outubro do presente ano já havia atingido mais de 200 localidades do litoral nordestino e ainda não foi encontrada a origem do derramamento.

alimentar marítima e, por conseguinte, diversas atividades sociais e econômicas, como a pesca, alimentação, turismo etc.

Em suma, percebe-se que a abordagem do dano no ordenamento jurídico brasileiro ocorre, majoritariamente, por meio da reparação pecuniária. Como será demonstrado adiante, tal mecanismo não parece ser o melhor para a tutela de direitos indisponíveis e não transacionáveis, como o direito a um meio ambiente equilibrado, fundado diretamente na dignidade da pessoa humana. Não obstante seja a medida mais viável após a ocorrência do dano, não pode ser a solução primeira trazida pelo nosso sistema jurídico-constitucional, sendo necessário explorar outras medidas satisfatórias para a proteção dos referidos direitos por meio da prevenção de lesões a estes.

2 OS DANOS AMBIENTAIS IRREPARÁVEIS NOS CASOS DE MARIANA E BRUMADINHO E A SITUAÇÃO EM BARÃO DOS COCAIS

Considerando o tratamento conferido aos danos, em especial aos danos ambientais, serão analisados, no presente trabalho, casos concretos que demonstram a insuficiência dos mecanismos reparatórios e a emergência de medidas preventivas. Assim, serão examinados os acidentes ambientais ocorridos com o rompimento das barragens do Fundão e Córrego do Feijão, nas cidades mineiras de Mariana e Brumadinho, respectivamente, bem como a situação da Mina Gongo Soco em Barão dos Cocais.

O rompimento da barragem do Fundão, em Mariana, ocorreu em 15 de novembro de 2015, ocasião em que cerca de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos da mineração, formados principalmente por óxido de ferro, água e lama, foram liberados, devastando a área onde se situava o distrito de Bento Rodrigues.

O evento é considerado o maior desastre ambiental do Brasil e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos, conforme Relatório da Agência de Meio Ambiente das Nações Unidas. A projeção da enxurrada de rejeitos vindos da barragem do Fundão percorreu cerca de 660 quilômetros pelos rios impactados, afetando 40 municípios, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Diante disso, foram contabilizadas 19 mortes decorrentes do acidente, a afetação do ecossistema da região, modificando-o radicalmente, e a perda de parte do patrimônio histórico e cultural da cidade de Mariana.

Dentre as interferências ambientais ocorridas é possível citar, a título exemplificativo, a destruição de áreas de preservação permanente e vegetação nativa de Mata Atlântica, mortandade de biodiversidade aquática e fauna terrestre, assoreamento rios, perda e fragmentação de habitats, alteração dos padrões de qualidade da água e outros (CNDH, 2017).

O local onde se situava o distrito de Bento Rodrigues perdeu a possibilidade de se reestruturar, uma vez que, devido à lama que soterrou a região, não há possibilidade de que seja realizada qualquer tipo de construção até que os rejeitos se solidifiquem. Do mesmo modo, em virtude da composição dos resíduos, houve a alteração do pH da terra na região, o que leva à desestruturação química do solo, tornando-o infértil e impossibilitando o desenvolvimento da flora, ainda que haja a retirada da lama acumulada.

Em relação à afetação do sistema hídrico, foi comprometido o abastecimento de água de diversas cidades, diversos lençóis freáticos foram contaminados, houve a destruição de mata ciliar e o assoreamento do rio Doce e seus afluentes (CNDH, 2017). Neste tocante, necessário considerar também o impacto dos rejeitos que desaguaram no mar, causando interferências também no bioma marinho.

Após quase quatro anos do acidente, verifica-se que ainda não houve uma condenação judicial, no que toca o direito ambiental, pelo acidente. Todavia, foi criada a Fundação Renova, que é uma instituição que tem como objetivo conduzir o amparo às famílias das vítimas, a recuperação da infraestrutura da região afetada, a retirada de rejeitos e a restauração socioambiental nas áreas, a partir de um investimento milionário (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018).

Após o rompimento da barragem do Fundão e a divulgação dos impactos citados, houve um gatilho social para as questões e problemas concernentes ao sistema minerário brasileiro. Ainda que tenha havido outros desastres envolvendo o rompimento de barragens anteriores ao de Mariana, foi apenas após a repercussão social deste caso que um acompanhamento mais efetivo se iniciou. Neste momento, foi detectada a possibilidade de rompimento de outras barragens em localidades diversas. No entanto, embora houvesse a previsibilidade de que um potencial acidente ambiental viesse a ocorrer, não foram empreendidas medidas preventivas e fiscalizatórias suficientes e concretas.

Nesse contexto, em 25 de janeiro de 2019, pouco mais de três anos após o acidente ocorrido na primeira barragem, houve o rompimento da barragem de Córrego do Feijão, na cidade mineira de Brumadinho. Assim como no caso de Mariana, as perdas ambientais se

mostraram alarmantes, visto que uma vasta extensão da Mata Atlântica que cobria a região foi perdida e os rios da área também foram afetados, comprometendo o bioma aquático ali existente e impactando a qualidade da água (CNDH, 2019). Além disso, a tragédia humanitária foi ainda mais grave.

Após este evento, ficou evidenciado que as medidas capazes de conter os impactos do acidente foram paliativas, não possuindo o caráter inibitório desejado. Até o momento ainda não há o registro de condenações judiciais da Vale, em relação aos impactos ambientais, bem como não foi realizado nenhum acordo entre ela e o poder público com o condão de recuperação das áreas afetadas e mitigação dos prejuízos socioambientais, o que demonstra a dificuldade em especificar e quantificar os danos para buscar a reparação.

Assim, analisando o panorama exposto, é possível identificar que as medidas adotadas não são suficientes para o restabelecimento do estado anterior ao ilícito causado, ainda que haja a cominação de obrigações de fazer e estabelecimento de valores de natureza indenizatória a serem revertidos para a coletividade.

Cumprе ressaltar que, mesmo que haja a retirada dos rejeitos dos locais afetados e a recuperação da infraestrutura das cidades onde o acidente se deu, as consequências destes eventos, sob a ótica ambiental, são irreversíveis. Não há que se falar em reparação dos danos causados em situações que as repercussões do ilícito são sequer mensuráveis de forma exata. Para essas situações, é necessária uma postura protetiva por parte do poder público e da sociedade como um todo, em busca de medidas preventivas frente a previsibilidade de ocorrência de outros episódios de igual dimensão.

Nesse sentido, faz-se importante a análise da situação da Mina de Congo Soco, situada na cidade de Barão dos Cocais, visto que, nesta área, tem sido adotada uma postura que parece mais adequada para o tratamento de situações desta categoria.

Neste caso, diante dos riscos iminentes de rompimento da referida barragem, há uma atuação mais ativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no sentido de fiscalizar e buscar medidas que possam mitigar os eventuais danos. Desta forma, com o condão de proteger a fauna e o patrimônio cultural de Barão dos Cocais, foi recomendada e realizada a retirada de bens culturais móveis da área impactada, bem como a evacuação e resgate de animais, inclusive domésticos. Ademais, foram instaurados inquéritos civis e ajuizadas ACPs para cuidar da situação de forma mais eficaz para o tratamento da situação da região, por exemplo, a ACP nº 0003811-02.2019.8.13.0054.

Assim, diante do exposto, é possível perceber a problemática da adoção de medidas reparatórias de cunho pecuniário em se tratando de danos ambientais, posto que, ainda que seja possível a revitalização das áreas afetadas, o que não é a hipótese dos casos analisados, não há como combater as consequências dos ilícitos desta natureza senão com a prevenção da causação do dano. Por este motivo, o presente trabalho busca sistematizar alguns mecanismos preventivos existentes no sistema jurídico-constitucional brasileiro, a partir de uma leitura multifuncional e multidisciplinar dos institutos que serão abordados.

3 A PREVENÇÃO DO DANO NA PERSPECTIVA DO SISTEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DIANTE DA INEFETIVIDADE DA REPARAÇÃO PECUNIÁRIA

Os problemas apresentados pela solução correntemente adotada são de diversas ordens. Primeiramente, no tocante à própria efetividade do instituto da responsabilidade civil, a condenação da pessoa física ou jurídica à obrigação de reparar danos em pecúnia se mostra insuficiente e pouco incisiva para repercutir medidas e mudanças efetivas que visem evitar práticas que danifiquem o meio ambiente, entendido como “*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*” (art. 3º, I, Lei nº 6.938/81).

Esta não é a medida mais adequada porque, embora o sistema reparatório busque reconstituir o estado anterior ao dano, as consequências do ilícito, em se tratando de dano ambiental, não possibilitam que isso ocorra, na medida em que, quando há a causação de um dano ambiental, o resultado negativo produzido reflete em toda a cadeia ecológica da região afetada, não sendo possível limitar, de forma precisa, a extensão do ilícito.

Em suma, a reparação pecuniária posterior ao dano é deveras paliativa, visto que, como pôde ser observado no caso de Brumadinho (menos de três anos depois da situação em Mariana), a reparação pecuniária não exerce forte papel inibidor de condutas abusivas praticadas. Conforme já foi mencionado, a reparação pecuniária é importante, porém ela deve ser um aspecto secundário na abordagem do dano, devendo recair o foco, majoritariamente, sobre as medidas preventivas.

A partir dos aspectos referidos, evidenciam-se as dificuldades que tornam discutível a pertinência e a efetividade da reparação pecuniária do dano como solução jurídica

adequada para enfrentar o problema. Neste sentido, sendo a reparação pecuniária uma solução meramente paliativa, não afasta, de todo modo, a necessidade de se fazer cessar, o quanto antes, a lesão dos direitos humanos fundamentais em jogo, especialmente considerando-se a intrínseca relação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade da pessoa humana.

Há que se ter em mente as limitações do instituto da responsabilidade civil, na figura da reparação pecuniária do dano, que deve ser vista como solução derradeira, na impossibilidade de formas não pecuniárias de reparação e, principalmente, de medidas preventivas, que devem ser sempre priorizadas.

Percebe-se, contudo, a necessidade de serem construídos critérios hermenêuticos com base na unidade do ordenamento jurídico e de se buscar, para efeito de reparação e prevenção do dano, preferencialmente, soluções não patrimoniais e preventivas, atentando-se para as possibilidades de despecuniarização da tutela da pessoa e para o papel fundamental que essas soluções desempenham, preferíveis às soluções reparatórias, que, como dito, são meramente paliativas. A proposta toca a importância de se refletir sobre a despecuniarização (desmonetarização ou, ainda, despatrimonialização) da própria reparação (SCHREIBER, 2005, p. 45-69), mormente em se tratando de interesses existenciais, sobre o que, com pertinência, afirma Anderson Schreiber (2015, p. 195):

(...) mesmo às lesões a interesses não patrimoniais o ordenamento jurídico continua oferecendo, como única resposta, o seu remédio tradicional, de conteúdo estritamente patrimonial, qual seja, a deflagração do dever de indenizar. Bem vistas as coisas, a tão combatida inversão axiológica – por meio da qual a dignidade humana e os interesses existenciais passam a ser invocados visando à obtenção de ganhos pecuniários, tem como causa imediata não o desenvolvimento social de ideologias reparatórias ou um processo coletivo de vitimização, mas a inércia da própria comunidade jurídica, que insiste em oferecer às vítimas destes danos, como só solução, o pagamento de uma soma em dinheiro (...).

A partir disto, salutar destacar a relevância do princípio da prevenção, que tem *status* constitucional, na medida em que está expresso no *caput* do art. 225 da Constituição Federal. Sua importância desponta, pois, quando há a ocorrência de qualquer dano ambiental, sua reparação efetiva é quase impossível, considerando não apenas o dano, mas também as consequências por ele geradas. Desse modo, evidente que o disposto no referido artigo deve ser tomado, em primeiro lugar, em seu sentido preventivo.

Assim, sob a perspectiva proposta pelo presente trabalho, busca-se encontrar a efetividade do próprio Direito enquanto sistema jurídico, pois existe um arcabouço normativo

que deve ser articulado, a partir de sua norma fundamental, para a proteção de bens jurídicos considerados socialmente relevantes, tal qual o direito ao meio ambiente equilibrado.

Nesse ponto, necessário destacar que a norma fundamental no ordenamento jurídico brasileiro é a Constituição da República. Desta forma, vê-se que toda a interpretação das fontes do direito deve se pautar nos preceitos previstos constitucionalmente, sendo este o parâmetro para efetivação das normas constantes em todo o sistema jurídico. Neste tocante, é o que preceitua Bobbio (1995, p. 49):

A norma fundamental é o termo unificador das normas que compõem um ordenamento jurídico. Sem uma norma fundamental, as normas de que falamos até agora constituiriam um amontoado, não um ordenamento. Em outras palavras, por mais numerosas que sejam as fontes do direito em um ordenamento complexo, tal ordenamento constitui uma unidade pelo fato de que, direta ou indiretamente, com voltas mais ou menos tortuosas, todas as fontes do direito podem ser remontadas a uma única norma. Devido à presença, em um ordenamento jurídico, de normas superiores e inferiores, ele tem uma estrutura hierárquica. As normas de um ordenamento são dispostas em ordem hierárquica.

Sob esta ótica, então, é possível enfrentar os mecanismos preventivos constantes no ordenamento jurídico pátrio, buscando sua sistematização de maneira multidisciplinar, multinstitucional e multifuncional. Partindo da unidade sistêmica existente, estes instrumentos não devem ser compreendidos isoladamente, ou seja, não cabe a apenas a um instituto ou ramo do direito ser o responsável pela tutela do meio ambiente.

Portanto, a prevenção deve ser enfrentada, sobretudo em relação ao meio ambiente, de forma concomitante entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, de modo que haja um diálogo entre essas áreas para a efetivação da tutela do meio ambiente e articulação entre as funções diversas de distintos instrumentos. Assim, considerando a extrema relevância da atuação preventiva sob diversas frentes, serão expostos alguns mecanismos que podem apresentar uma função inibitória do dano ambiental.

4- POTENCIALIDADES DE ALGUNS MECANISMOS PREVENTIVOS ABRANGIDOS PELO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Diante de toda a problemática apontada em relação à tutela do meio ambiente, quando há a ocorrência de danos, busca-se elencar, de forma exemplificativa, mecanismos existentes em nosso ordenamento jurídico que podem atuar de forma preventiva frente à possibilidade de ocorrência de ilícitos ambientais.

Considerando a intrínseca relação entre a dignidade humana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como garantias constitucionais, importante traçar um sistema de prevenção do dano de forma articulada, haja vista a unidade do ordenamento. Na medida em que tais direitos não podem ser transacionados, devem ser concretizados, de um modo estruturado, meios de efetivação dessas garantias de forma plena, especialmente de mecanismos preventivos capazes de inibir a ocorrência do ilícito.

Para tanto, serão abordados adiante alguns institutos jurídicos presentes em nosso ordenamento jurídico-constitucional, que, se vistos sob uma ótica multifuncional, articulada e dialógica, têm o condão de atuar de forma efetiva na prevenção dos danos, em especial dos danos ambientais.

Desta forma, serão abordados mecanismos preventivos materiais, como o *compliance*; a intervenção preventiva do Ministério Público, por meio da fiscalização, da instauração de inquéritos civis, da assinatura de Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) e do manejo de Ações Civis Públicas (ACPs); instrumentos preventivos processuais, destacando a utilização da tutela inibitória e de remoção do ilícito, com enfoque na atuação de pessoas físicas (que podem utilizar, por exemplo, a Ação Popular) e as pessoas jurídicas de direito privado (como as associações, legitimadas à propositura de Ações Civis Públicas); e o papel do direito regulatório e da Administração Pública, na medida em que o controle ambiental é feito neste âmbito através do licenciamento, fiscalização e monitoramento.

4.1 O *compliance*

No ordenamento jurídico pátrio, o *compliance* (também chamado de programa de integridade) tem sua definição no art.41 do Decreto 8.420 de 18 de março de 2015, que tem por finalidade regulamentar a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) em âmbito federal. Assim, nos termos do referido artigo:

(...) programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (art. 41, Decreto nº 8.420/2015)

Em outras palavras, é um instituto derivado das ciências econômicas que foi inserido, no campo do Direito, com a finalidade de sistematizar, de forma orgânica, o comportamento funcional de pessoas jurídicas públicas ou privadas.

A partir disso, é possível defini-lo como sendo um sistema de controle que busca trazer maior segurança às empresas, posto que objetiva prevenir condutas reprováveis do ponto de vista jurídico e social (ASSI, 2013, p.30). Assim, há um controle dos risco a que determinado negócio está exposto, pois é estabelecido um modelo de conduta para controle interno, onde há a determinação de atuação dentro das normas que devem ser observadas pela pessoa jurídica (ASSI, 2013, p.49).

Verifica-se, portanto, que a adoção desses programas de integridade tendem a trazer benefícios à pessoa jurídica, com base em atuações preventivas, na medida em que elevam sua credibilidade diante da sociedade, beneficiando sua imagem e fortalecendo o empreendimento (OLIVEIRA, COSTA, SILVA, 2018).

Além disso, observam-se, igualmente, consequências positivas no âmbito jurídico, como, por exemplo, o disposto no inciso VIII do art. 7º da Lei Anticorrupção (12.846/2013),³ que trata das circunstâncias que serão consideradas para a aplicação de sanções administrativas. Essa disposição demonstra que a adoção de um programa de integridade tem caráter atenuador do *quantum* incidente de eventual multa em casos de corrupção.

Diante disso, em se tratando de direito ambiental, seria interessante a utilização extensiva deste dispositivo para privilegiar empresas que adotem programas de *compliance* ambiental, a fim de incentivar a adoção deste e de fomentar a prevenção a partir da autorregulação. Por exemplo, na hipótese de causação de um dano por fato de terceiro, que poderia levar à responsabilização da empresa, a adoção do programa de integridade poderia ser utilizada como uma baliza para atenuar a indenização a ser fixada.

³ Em seu art. 7º a Lei 12.846/13 estabelece critérios que serão levados em consideração para a aplicação de sanções, tais critérios são: i) gravidade da infração; ii) a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; iii) a consumação ou não da infração; iv) o grau de lesão ou perigo de lesão; v) o efeito negativo produzido pela infração; vi) a situação econômica do infrator; vii) a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; e viii) a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

Ademais, devido às duras sanções impostas pela referida lei,⁴ que podem ser aplicadas ao direito ambiental a partir do uso de analogia na jurisprudência, cada vez mais as empresas têm buscado contratar com outras que também tenham um programa de *compliance*, posto que uma possível falta da empresa contratada, se revestida em algum benefício a contratante, pode atrair para esta a responsabilização pela infração. Desse modo, a implantação deste sistema fomenta a competitividade e as oportunidades negociais.

De igual modo, outra consequência positiva para as empresas que adotam um programa de integridade diz respeito ao fortalecimento de sua imagem. Esse desdobramento se mostra como um atrativo de investimentos, de modo que há a valorização deste negócio no mercado, posto que o sistema de organização interna garante mais solidez à empresa.

Sob essa perspectiva, importante pontuar que, na medida em que surge a necessidade de tutela dos direitos surge também a necessidade de adoção de normas inibitórias que os protejam. Desse modo, é cabível o incentivo legal à utilização de medidas preventivas de respeito ao meio ambiente, que não dependam de uma condenação que vise reparar um dano ambiental.

É neste sentido que surge, no campo da autorregulação, a figura do *compliance* como uma ferramenta preventiva que determina a incorporação, pelas empresas, de um ambiente transparente de controle interno, a fim de evitar condutas social e juridicamente reprováveis, entre elas a ocorrência de danos irreparáveis.

Desta forma, em se tratando do enfrentamento de questões ambientais, é necessário considerar as normas existentes em nosso ordenamento que expressam o princípio da precaução, na medida em que, quando há um risco da ocorrência de danos ambientais, é necessária a adoção de medidas capazes de afastar o evento danoso.

Nesse sentido, como o *compliance* atua de modo a compatibilizar as condutas adotadas com normas que preveem, de modo antecipado, a higidez da atuação empresarial no mercado, tendo por base o incentivo legal às práticas de integridade, em um contexto social de exploração de recursos naturais para a satisfação do mercado produtivo, é salutar observar, no programa de integridade formulado, as noções de prevenção e precaução.

⁴ É prevista a possibilidade de aplicação de multas administrativas entre 0,1 a 20% do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)

Dentre as normas contemplativas do princípio da precaução existentes, é possível citar, o art. 1º da Lei de Biossegurança⁵; o art. 3º da Lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima⁶ e o §2º do art. 2º da Lei de Desastres Ambientais.⁷

Em resumo, as normas de um programa de *compliance* que versem sobre questões ambientais devem se pautar no sistema como um todo, tendo em vista o contexto atual da sociedade de risco. Assim, é necessária a busca por um sistema com mecanismos capazes de identificar, prevenir e controlar os riscos em determinadas circunstâncias (ZANETTI, 2016, p. 16).

Observa-se, então, que os incentivos, já mencionados, às empresas que adotem programas de integridade têm a capacidade de proporcionar benefícios para estas (entre outros, em sentido social, econômico e mercadológico) e, especialmente, para a sociedade, a partir do momento que se institui uma atuação protetiva ao meio ambiente, o que a reparação pecuniária posterior ao dano não é capaz, e com baixo custo para o Poder Público.

4.2 A intervenção preventiva do Ministério Público

O Ministério Público é um órgão estatal permanente, sem vinculação aos poderes legislativo, executivo ou judiciário, que possui autonomia e independência para sua gestão funcional e exerce uma função fiscalizadora do poder. A Constituição da República, no art. 127, atribui ao Ministério Público a condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, neles incluídos, por óbvio, o direito ao meio ambiente equilibrado, constante no art. 225 da Carta Magna.

As atribuições deste órgão estão disciplinadas no art. 129 da Carta Magna, constituindo um rol exemplificativo de deveres de proteção a, entre outros, direitos de terceira geração. No presente tópico, analisar-se-á a atuação do Ministério Público diante da defesa do meio ambiente sob a ótica da prevenção de danos.

⁵ O art. 1º da Lei 11.105/2005 trata do “estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente”.

⁶ O art. 3º da Lei 12.187/2009 traz “os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (...)”.

⁷ O art. 2º, §2º da Lei 12.608/2012 dispõe que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.

Desse modo, importante enumerar os instrumentos institucionais que podem ser utilizados no controle e fiscalização da atividade ambiental. Os incisos II e III do art. 129 da Constituição Federal elencam a possibilidade de promoção de inquérito civil, da ação civil pública, ação de inconstitucionalidade e de outras medidas compatíveis com a finalidade do órgão. O art. 113 da Lei 8.078/1990 trouxe a possibilidade de celebração do Termo de Ajustamento de Condutas (“TAC”)⁸ e, além disso, a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) regulamenta o modo de promoção das ações civis públicas e inquéritos civis, como controle externo ambiental, principais mecanismos do Parquet na atuação preventiva de proteção ao meio ambiente.

Em relação à promoção de inquéritos civis, a regulamentação de sua ocorrência se encontra nos arts. 8º e 9º da lei 7.347/1985, bem como através do disposto nas Resoluções 23/2007, 35/2009 e 59/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Esta ferramenta consiste em um procedimento administrativo investigatório, que é instaurado, presidido e, se for o caso, arquivado pelo Ministério Público. Ele é utilizado para averiguar se há violação ou risco de violação a um direito coletivo, social ou individual indisponível, da mesma maneira que o inquérito policial visa investigar e averiguar a ocorrência de crimes. A partir dele, é possível que haja a proposição de uma Ação Civil Pública ou a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta, com o fim, por exemplo, de cessar a atividade nociva e evitar a ocorrência de danos ambientais.

Assim, em relação ao Inquérito Civil, verifica-se o seu caráter fiscalizatório e preventivo, na medida em que, diante da possibilidade de um ilícito ambiental, pode haver a intervenção do órgão ministerial para que as condutas causadoras deste sejam paralisadas e o dano, por conseguinte, evitado.

No que concerne ao Termo de Ajustamento de Condutas,⁹ previsto no §6º do art. 5º da Lei 7.347/85, é possível defini-lo como sendo um meio de resolução de conflitos por via extrajudicial, que é promovida por órgãos públicos com o objetivo de adequar condutas nocivas ao meio ambiente às exigências legais (RODRIGUES, 2002, p. 297).

⁸ O instrumento está previsto no art. 5º, §6º da Lei. 7.347/85, o qual dispõe que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Tal alteração foi incluída pelo art. 113 da Lei 8.078/90.

⁹ Há também a previsão do Termo de Ajustamento de Conduta no art. 211 da Lei 8.069/90 e no art. 79-A da Lei 9.605/98.

Desse modo, o TAC pode ser encarado como um meio de antecipação da resolução de problemas, porque a partir da verificação de uma conduta potencialmente lesiva, há a tutela do bem jurídico protegido, que, no caso, é o meio ambiente, de forma anterior a ocorrência do ilícito. A possibilidade de utilização deste instituto se mostra positiva, pois é medida mais célere e menos burocrática para a proteção de direitos, que, se lesados, sofrem prejuízos irreparáveis, como é o caso do direito ao meio ambiente.

Entretanto, importante pontuar que a utilização deste instituto tem que estar atrelada à defesa de interesses legítimos, não podendo ser utilizado como meio de flexibilização da legislação ambiental ou como garantidor do processo de licenciamento ambiental (VIEGAS, PINTO E GARZON, 2014, p.238).

Quanto às Ações Civis Públicas, que são remédios processuais previstos na Constituição e em leis infraconstitucionais para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, será abordado seu caráter preventivo sob a ótica ambiental. É, neste sentido, o que prevê o art. 11 da Lei 7.347/85, que dispõe sobre a determinação judicial para cessação de atividade nociva e/ou execução de obrigação específica, quando o objeto da ACP for o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Desta forma, evidente que, a partir da verificação de condutas potencialmente lesivas ao meio ambiente, há a prerrogativa do órgão ministerial em propor uma ação civil pública de caráter eminentemente inibitório, buscando a tutela do direito a um meio ambiente equilibrado e, por consequência, a dignidade da pessoa humana, de modo pleno. Em outras palavras, a atuação ocorre anteriormente à ocorrência de ilícitos com consequências irreparáveis, o que é fortemente mais recomendável do que a adoção de medidas paliativas somente após sua ocorrência.

Como exemplo da possibilidade de atuação preventiva do *parquet* através do manejo do referido mecanismo processual, é possível citar o caso já mencionado do município de Barão dos Cocais, em especial a Ação Civil Pública nº 0003811-02.2019.8.13.0054. A partir deste processo, foi determinado, em sede de liminar, o resgate de animais das áreas que podem ser atingidas pelos rejeitos, em caso de rompimento da Mina Congo Soco, executando um plano de ação para proteção à fauna.

Ainda na esteira de possibilidades de atuação preventiva do Ministério Público, é importante destacar a possibilidade da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 129, IV, da Lei Maior.

Essa prerrogativa é relevante, na medida em que o controle de constitucionalidade nesta hipótese terá o condão de impedir normas jurídicas eivadas de vícios e que possam permitir a lesão ao meio ambiente. Nesse sentido, ponderam Durço e Coutinho que “a importância do controle abstrato de constitucionalidade como forma de antecipar ao mal eventualmente provocado por norma jurídica, viabilizando a efetivação da precaução e da prevenção ambiental” (DURÇO, COUTINHO, 2018, p.305).

Diante do exposto, fica evidenciado que, a partir das atribuições do órgão ministerial outorgadas pela Constituição, é identificado o dever de proteção ao meio ambiente como objeto de sua atuação, bem como são previstos, no texto constitucional e em legislação esparsa, diversos mecanismos preventivos que servem a finalidade de inibição de ilícitos ambientais.

Assim, é de extrema importância que o Ministério Público atue, dentro de sua competência constitucional, com base nos instrumentos mencionados que lhe são disponibilizados, na prevenção do dano. Isto porque é essencial que a proteção do meio ambiente ocorra, sempre que possível, de forma preventiva e, como visto, o ordenamento jurídico-constitucional proporciona saídas efetivas para que isso aconteça.

4.3 Os mecanismos processuais de prevenção

Pautando-se na garantia constitucional de inafastabilidade da prestação jurisdicional, garantida no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que visa propiciar a tutela de direitos através de técnicas processuais, é possível inferir que a prevenção à ameaça a direitos também encontra respaldo no campo do processual. Nesse sentido, preceitua Marinoni (2006, p. 81-82):

Não há dúvida de que o direito de acesso à Justiça, assegurado por nossa Constituição Federal (art. 5º, XXXV), garante o direito à adequada tutela jurisdicional e, assim, o direito à técnica processual capaz de viabilizar o exercício do direito à tutela inibitória. É possível afirmar até mesmo que a inserção da locução ‘ameaça a direito’ na verbalização do princípio da inafastabilidade (art.5º, XXXV) teve por fim garantir a possibilidade de qualquer cidadão solicitar a tutela inibitória.

No âmbito infraconstitucional, a tutela processual preventiva tem amparo no art. 497 do Código de Processo Civil e art. 84 da Lei 8.078/90, que dispõe acerca da possibilidade

de obtenção de tutela inibitória através de pronunciamentos judiciais de natureza mandamental.

Cumprе destacar, ainda, a previsão do art. 11 da Lei 7.347/85, que disciplina, especificamente, a tutela inibitória ambiental, na medida em que contempla medidas preventivas capazes de promover a interdição de atividades nocivas e, por consequência, qualquer tipo de dano que possa vir a ocorrer.

Considerando, como já visto, o caráter de irreversibilidade que muitas vezes acompanha os danos ambientais, para que se alcance a tutela efetiva do direito ao meio ambiente, é essencial a adoção de medidas capazes de conter a ocorrência deste ilícitos também por meio da seara processual. Assim, serão abordados, como principais meios de tutela preventiva processual, a tutela inibitória e a tutela de remoção do ilícito.

A tutela inibitória é ação independente, que visa impedir a ocorrência, a continuação e a repetição de um ilícito. Sua adoção encontra fundamento na defesa do próprio direito material, que por ser previsto deve permanecer incólume, não sendo razoável apenas a sua proteção após a ocorrência de um dano.

Neste ponto, Marinoni (2010, p.195 - 196) esclarece que, como a ação inibitória é voltada para o futuro, sendo irrelevante a ausência dos elementos para imputação ressarcitória, ela trata não apenas da prevenção da probabilidade de dano, mas também da probabilidade do ilícito. Ou seja, caso uma empresa esteja utilizando materiais considerados inadequados em seu processo produtivo, ainda que sua utilização não venha a causar danos, apenas a existência do ilícito já seria capaz de atrair a tutela preventiva.

Entre as modalidades de ação inibitória estão a prevenção da prática do ilícito, da continuação do ilícito e da repetição do ilícito. Estas espécies se desdobram na hipótese de propositura de ação ilícita continuada, que objetiva a cessação de uma ação ou de uma atividade que tenha efeitos que se propagam no tempo e afrontem algum direito; e a tutela inibitória mediante imposição de não fazer e de fazer, que consiste na exigência de uma conduta para que seja possível a proteção de determinado direito.

A tutela de remoção do ilícito, por sua vez, se diferencia da anteriormente citada na medida em que não pretende a inibição de uma prática ilícita, mas a cessação das consequências de um ilícito praticado. Para melhor elucidar a questão, nos dizeres de Marinoni (2010, p. 205):

Há diferença entre temer o prosseguimento de uma atividade ilícita e temer que os efeitos ilícitos de uma ação já praticada continuem a se propagar. Se o infrator já

cometeu a ação cujos efeitos ilícitos permanecem, basta a remoção da situação de ilicitude. Nesse caso, ao contrário do que ocorre com a ação inibitória, o ilícito que se deseja atingir está no passado, e não no futuro.

É possível dizer, a partir disso, que esta tutela consiste na de remoção do ilícito passado, com vistas à inibição de dano futuro. Ou seja, ainda que haja a prática do injusto, esta técnica processual busca evitar a ocorrência de eventual dano que poderia ser causado por esta conduta danosa.

Assim, considerando a leitura sistemática das normas contidas em nosso ordenamento, verifica-se que os mecanismos processuais expostos cumprem a função de proteção do meio ambiente, que este bem jurídico necessita. Nesse sentido, dispõe Stonoga (2008):

Portanto, o emprego da tutela específica prevista pelo Código de Processo Civil e pela Lei 8078/90 é amplo, abrangendo diversos deveres jurídicos, não apenas adstringindo-se às obrigações propriamente ditas. Assim, estariam abrangidos também os deveres gerais de abstenção, dentre os quais está inserido o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual impõe a toda a coletividade o dever de proteção, de não degradação. (STONOGA, 2008)

Evidente, portanto, a relação entre a adoção destes meios processuais e a efetivação dos princípios da prevenção e da precaução, no que tange a proteção ambiental. Isto ocorre devido à extrema dificuldade e até impossibilidade de constituição do estado anterior deste bem jurídico e, por isso, no campo processual, esses mecanismos se mostram como saídas efetivas para tutela de direitos de terceira geração, em especial o direito ao meio ambiente equilibrado.

4.4 O papel do poder regulatório e da Administração Pública

O direito fundamental a um meio ambiente equilibrado e a necessidade do desenvolvimento sustentável, como visto, devem ser defendidos e tutelados de forma ampla, buscando ao máximo sua efetiva proteção. Desta forma, importante apontar a relação estatal a este direito, ressaltando o dever que o Estado tem em desenvolver uma regulação ambiental capaz de administrar os desafios ambientais que surgem juntamente com o contexto atual da sociedade, em especial considerando que, atualmente, o caráter regulatório do poder público atua admitindo justificativas não econômicas, mas também de cunho social (JUSTEN FILHO, 2014, p. 693-696).

Nesta toada, além do dever de proteção exarado pela Constituição, o art. 2º da Lei 6.938/81 estabelece, como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, a preservação ambiental, elencando balizas a serem seguidas para a obtenção deste resultado.

O art. 6º da referida lei, para efetivação dos objetivos apontados, regulamenta a constituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dentre os órgãos que compõem a estrutura do SISNAMA estão o Órgão Superior - Conselho de Governo; o Órgão Consultivo e Deliberativo - Conselho Nacional do Meio Ambiente; Órgão Central - Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República; Órgão Executores - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Órgãos Seccionais; e os Órgãos Locais.

Ademais, a competência para o desenvolvimento de estratégias e ações dos órgãos estatais para resguardar o meio ambiente é comum a todos os entes federativos, por força do art. 23 da Constituição Federal. Desse modo, para que haja uma maior cooperação entre os entes públicos, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, por meio da qual houve a regulamentação da repartição administrativa das ações competentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Toda a normativa que norteia a atuação da Administração Pública frente às questões ambientais indicam principalmente três elementos ligados à sua atuação, quais sejam, o licenciamento, a fiscalização e o monitoramento. Nos dizeres de Durço e Coutinho (2018, p. 294-295), esses elementos podem ser descritos da seguinte maneira:

- a) O licenciamento é instrumento de controle preventivo, através do qual pode se prever as possíveis intervenções no meio ambiente. O licenciamento usa de diversas ferramentas que possibilitam essa prevenção, entre elas a EIA/RIMA, o qual subsidia o órgão de controle a decidir sobre a melhor alternativa a ser definida num empreendimento de modo que minimize os impactos ambientais.
- b) A fiscalização é um instrumento de correção, que tenta reparar um dano ou um potencial de risco de degradação ambiental. Ele tenta corrigir os rumos de um empreendimento, de modo que o impacto causado possa ser reparado ou pelo menos minimizado.
- c) O monitoramento é o instrumento que estabelece o elo entre o licenciamento e a fiscalização. É a partir dele que o órgão de controle estabelece as metas a serem atingidas pelo empreendedor do ponto de vista da manutenção da qualidade ambiental, ratificando as exigências do licenciamento para subsidiar uma boa ação fiscalizatória.

Desse modo, considerando o enfoque do presente estudo, analisaremos de forma mais detida o impacto do licenciamento ambiental como mecanismo de prevenção de danos ambientais. O licenciamento ambiental é instrumento que viabiliza o controle e gestão de riscos de atividades poluidoras ou com potencial poluidor. Nesse sentido, é a definição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a partir da Resolução nº 237/1997:

o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimento e atividades utilizadoras dos 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 (BRASIL, 1997).

Assim, é possível dizer que, a partir do licenciamento, as atividades potencial e efetivamente danosas ao meio ambiente se submetem ao controle estatal e podem ser reguladas de modo a privilegiar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desse modo é possível inferir a estreita ligação entre os princípios da prevenção e da precaução com a dinâmica do licenciamento ambiental, sendo sua validação pré-requisito para instalação de empreendimentos com potencial poluidor, nos termos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81).

Cumprir destacar, ainda, como instrumento estatal preventivo, o exercício do poder de polícia ambiental, que objetiva, igualmente, a realização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. O poder de polícia ambiental é conceituado como atividade estatal de limitação de direito e regulação da prática ou abstenção de ato em razão de interesse público ligado a preservação e tutela do meio ambiente (MACHADO, 2017, p.393).

Em suma, considerando a leitura funcionalizada que se faz do ordenamento jurídico pátrio, caracterizado pela unidade, a fim que a antecipação à ocorrência de danos em matéria ambiental ocorra em detrimento da adoção primária de medidas paliativas, é fulcral o papel desempenhado pelo Poder Público. Como se viu, a atuação estatal é primordialmente regulatória, com o viés de prevenir danos ambientais e promover a preservação do meio ambiente, tutelando, por consequência, a saúde e dignidade das pessoas.

5 CONCLUSÃO

Tendo em vista todo o exposto, constata-se que o tratamento jurídico conferido ao dano no ordenamento brasileiro comumente tem sido a reparação pecuniária. Demonstrou-se, porém, a inefetividade da responsabilidade civil, já limitada em razão de sua natureza, para tutelar direitos indisponíveis e não transacionáveis, em especial o direito ao meio ambiente, evidenciando-se a necessidade de serem exploradas medidas suficientemente capazes de antecipar a causação de danos a direitos dessa natureza.

Para tanto, foram analisadas algumas nuances dos desastres ambientais das cidades mineiras de Mariana e Brumadinho, onde a reparação pecuniária mostrou-se medida paliativa e ineficaz para resguardar a incolumidade ambiental, fazendo-se um paralelo com a situação vivenciada no Município de Barão dos Cocais.

Restou demonstrado, a partir disso, que a adoção de remédios preventivos é o único meio de enfrentamento pleno das questões ambientais. Isto porque, os danos ambientais, quando ocorrem, são muito perniciosos ao equilíbrio ambiental, social e econômico, já que, muitas vezes, são irreparáveis e se mostra impossível alcançar o estado anterior das coisas.

Sob esta ótica, é imprescindível a articulação dos institutos e ramos do direito na busca da efetivação da prevenção e do próprio sistema jurídico. Assim, foram elencados, de forma exemplificativa, mecanismos que, se utilizados de forma concomitante, podem alcançar a proteção plena do meio ambiente, a partir de sua preservação.

Os instrumentos preventivos sistematizados foram o *compliance*, como meio de autorregulação; a intervenção preventiva do Ministério Público, na medida em que a ele cabe o dever de zelar por interesses sociais e individuais indisponíveis; os mecanismos processuais de prevenção, que instrumentalizam a tutela de direitos buscando sua efetividade através das técnicas processuais; e o papel do poder regulatório e da Administração Pública, enquanto responsáveis pelo desenvolvimento da regulação ambiental, com o viés de administrar os desafios impostos pela sociedade de risco.

Com a adoção sistematizada dos referidos mecanismos espera-se uma maior efetividade na tutela do direito ao meio ambiente equilibrado e sustentável, condizente com o imperativo estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ASSI, Marcos. **Gestão de compliance e seus desafios. Como implementar controles**, 2013.

BACK, Carolina de Medeiros et al. **O licenciamento ambiental e o princípio da precaução diante da incerteza científica**. 2016.

BOBBIO, Norberto; DE CICCIO, Claudio. **Teoria do ordenamento jurídico**. UnB, 1995.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**.

Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 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 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 12.187, 29 de dezembro de 2009**.

Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 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 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em 23 out.2019.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (**VETADO**) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 23 out 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140, de 08 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 23 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Brasília: DOU, 12.11.1008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2008_404.pdf>. Acesso em 23 out 2019.

Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório da missão emergencial a Brumadinho/MG após rompimento da Barragem da Vale S/A** – Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos; 2019.

Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce** – Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos; 2017.

DA SILVA, Romeu Faria Thomé; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO: DEFINIÇÃO DE BALIZAS PARA A PRUDENTE APLICAÇÃO.** Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 15, n. 32, p. 39-66, 2018.

DE OLIVEIRA, Carina Costa et al. **OS LIMITES DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NAS DECISÕES JUDICIAIS BRASILEIRAS EM MATÉRIA AMBIENTAL**. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 15, n. 32, p. 327-356, 2018.

DE OLIVEIRA, Marcio Luis et al. **O INSTITUTO DO COMPLIANCE AMBIENTAL NO CONTEXTO DA SOCIEDADE PLURISSISTÊMICA**. Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 15, n. 33, p. 51-71, 2018.

DURÇO, Karol Araújo; COUTINHO, Marcos P. Anjo. **O controle administrativo e ambiental da atividade mineraria no Brasil: aspectos atuais e perspectivas futuras**. In: FARIA, Edmur Ferreira de (Coord.). Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 261-314. ISBN 978-85-450-0472-1.

DURÇO, Karol Araújo; COUTINHO, Marcos P. Anjo. **O controle administrativo e ambiental: estudo sobre o rompimento das barragens de rejeitos em Cataguases, Miraf e Mariana no Estado de Minas Gerais**. In: FARIA, Edmur Ferreira de (Coord.). Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 315-355. ISBN 978-85-450-0472-1.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas**. República Federativa do Brasil, p. 179.

JUNIOR, Antônio dos Reis. **Por uma função promocional da responsabilidade civil**. In: DE SOUZA, Eduardo Nunes; DA GUIA SILVA, Rodrigo (Coord.). Controvérsias Atuais em Responsabilidade Civil. 2018. p. 573-606.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 25ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. Jus Navigandi, Teresina, ano, v. 9, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 192 - 211.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **O direito e o dano**. Revista eletrônica IBERC, 2018.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. **Compliance e lei anticorrupção nas empresas**. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

SCHREIBER, Anderson, **Novas tendências da responsabilidade civil brasileira**. Revista Trimestral de Direito Civil – RTDC, v. 22, abr./jun. 2005, p. 45-69.

SCHREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SEGAL, Robert Lee. **COMPLIANCE AMBIENTAL NA GESTÃO EMPRESARIAL: distinções e conexões entre compliance e auditoria de conformidade legal**. REASU-Revista Eletrônica de Administração da Universidade Santa Úrsula, v. 3, n. 1, 2018.

STONOGA, Andreza Cristina. **Tutela inibitória ambiental: a prevenção do ilícito**. Curitiba: Juruá, 2008.

TEPEDINO, Gustavo. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 11ª ed. rev. atual Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TOMAZETI, Rafael Sgoda et al. **A importância do compliance de acordo com a Lei Anticorrupção**. Anais do EVINCI-UniBrasil, v. 2, n. 2, p. 297-310, 2016.

TUMA, Jussara Marra da Cruz. Ação civil pública e controle de constitucionalidade. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, 2012.

VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. Responsabilidade civil preventiva. São Paulo: Malheiros, 2014.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.