UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR

VALDEIR RIBEIRO COSTA

**VALORES JURÍDICOS ABSTRATOS NO ARTIGO 20 DA LEI Nº 13.655/2018 E O
PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL**

EUNÁPOLIS – BAHIA
2021

VALDEIR RIBEIRO COSTA

**VALORES JURÍDICOS ABSTRATOS NO ARTIGO 20 DA LEI Nº 13.655/2018 E O
PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Orientador/Professor: Dr. Ricardo Alberto Kanayama.

VALORES JURÍDICOS ABSTRATOS NO ARTIGO 20 DA LEI Nº 13.655/2018 E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

VALDEIR RIBEIRO COSTA ¹

RESUMO

O presente artigo pretende avaliar como o art. 20, da LINDB, pode alterar a maneira como o Poder Judiciário utiliza o princípio da precaução nas questões ambientais. Com a publicação da Lei 13.655/18, foi alterada a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Nesse aspecto, do direito público, passou-se a exigir mais eficiência e segurança jurídica. Assim, a nova LINDB, cria uma restrição ao uso dos valores jurídicos abstratos, condicionado pelo art. 20 a atentar-se às consequências práticas, vedando sua utilização de forma voluntarista e irrefletida. Para o desenvolvimento do artigo, foi utilizada a revisão bibliográfica e legislativa, dando ênfase a Lei nº 13.655/2018. O resultado da pesquisa possibilitou a identificação de que o Poder Judiciário, com as alterações trazidas pelo caput do artigo 20, busca reduzir o subjetivismo e a superficialidade das decisões, em especial as que envolvem o Direito Ambiental, ratificando a obrigatoriedade do exame das circunstâncias nos casos concretos.

Palavras-Chave: Lei 13.655/18; Princípio da Precaução; LINDB;

ABSTRACT

The present work aims to evaluate how the article. 20, from LINDB, can change the way the Judiciary uses the precautionary principle in environmental issues. With the publication of Law 13.655 / 18, the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB) was amended. In this aspect, public law started to demand more efficiency and legal certainty. Thus, the new LINDB creates a restriction on the use of abstract

¹ Pós-graduando em Direito Ambiental, Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná – UFPR. <http://lattes.cnpq.br/7077987227117241>

legal values, conditioned by article 20 to pay attention to practical consequences, prohibiting its use in a voluntarist and thoughtless way. For the development of the article, a bibliographical and legislative review was used, emphasizing Law nº 13.655 / 2018. The result of the research made it possible to identify that the Judiciary, with the changes brought about by the caput of article 20, seeks to reduce the subjectivism and superficiality of decisions, ratifying the mandatory examination of circumstances in concrete cases.

Keywords: Law 13.655/18; Precautionary Principle; LINDB

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo traz uma breve análise do artigo 20 da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, destacando as questões que envolvem a aplicação do princípio da precaução no direito ambiental e como ele altera a aplicação do referido princípio no Judiciário brasileiro.

Com a publicação da Lei n.º 3.071 de 01 de janeiro de 1916, denominado Código Civil Brasileiro, durou vinte e seis anos para que o Governo de Getúlio Dornelles Vargas sancionasse o Decreto Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942, criando assim a Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), que por sua vez, não era aplicada apenas ao Direito Privado, abrangendo todos os ramos do Direito. Por essa razão, o novo Código Civil criado pela Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002, não fez nenhuma alteração ou revogação em qualquer de seus dispositivos.

Convém salientar que a Lei n.º 12.376, de 30 de dezembro de 2010, alterou a ementa da Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), passando a vigorar com a redação de Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Neste aspecto, ficou afastada qualquer dúvida quanto à sua abrangência.

Desse modo, a LINDB elencou suas principais finalidades: Estabelecer a vigência e eficácia das normas jurídicas, estabelecer o caso de conflito das Leis no tempo e espaço, critérios hermenêuticos, critérios de integração do ordenamento jurídico e normas de direito internacional privado.

Em 2013 houve a publicação da obra *Contratações Públicas e seu Controle*, autoria de Carlos Ari Sunfeld (2013), o qual continha proposta de soluções legislativas visando minimizar a insegurança, aprimorar a qualidade jurídica das decisões administrativas e de seus controladores. Sendo esse o projeto responsável por originar a Lei n.º 13.655/2018.

Conforme levantamento realizado por Juliana Bonacorsi Palma (2020), em 10 de junho de 2019, foi editado o Decreto n.º 9.803/2019 para disciplina da aplicação da LINDB na esfera federal, visando regulamentar os artigos 20 a 30 da LINDB, inseridos pela Lei n.º 13.655/18, sendo de grande importância quando analisado o artigo 20, que trata de segurança jurídica ou valores jurídicos abstratos que traz as questões de que o Poder Judiciário deve levar em consideração as consequências práticas da decisão a ser proferida, dispositivo que possui diversos conceitos abstratos ou que foram pouco esmiuçados pela doutrina.

2. VALORES JURÍDICOS ABSTRATOS E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

A atualização promovida na LINDB proporcionada pela Lei de Segurança para a Inovação Pública (Lei nº 13.655/2018) trouxe a proibição de decisões baseadas em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as eventuais consequências das decisões proferidas na realidade prática.

A Lei n.º 13.655/18, ao mencionar valores jurídicos abstratos, dispõe em seu artigo 20:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (BRASIL, 2018).

A problemática em questão está na falta de transparência quanto ao processo de construção da decisão, pois a autoridade competente ao embasar sua decisão em valores abstratos, carentes de pertinência, pode camuflar os reais valores que embasaram o processo decisório. Assim, a multiplicidade de normas abstratas tem forte potencial na proliferação de decisões superficiais.

Primordialmente, é relevante que seja elucidado o que consiste um valor jurídico abstrato e quais os parâmetros que o legislador buscou implementar no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme Felipe Faiwichow Estefam (2018) o valor jurídico abstrato é formado por valores e princípios, tendo ambos estimado peso, especialmente na esfera administrativa. Argui que o ordenamento jurídico brasileiro utiliza o rotulo 'princípio' para situações distintas causando a formulação de decisões públicas abstratas e vazias, fazendo com que seja necessário saber em qual definição se enquadra para que não se cometa erros.

Partindo do entendimento de que valores jurídicos abstratos são compostos por normas e princípios, a natureza jurídica do que seja o princípio da precaução é colocada em questão, uma vez que, este princípio também constitui o rol de valores jurídicos abstratos.

De acordo com Maria Helena de Diniz (2018), no que diz respeito aos princípios, indica que embora os perceba com caráter normativo estes não possuem preceitos de ordem ética, política, sociológica ou técnica, sendo apenas componentes do ordenamento jurídico brasileiro. Conforme sua visão, só é possível a aplicação dos Princípios nos casos concretos em que não exista norma, ou seja, na integração de lacunas.

O princípio da precaução, apesar de potencialmente expressar um princípio vago, demanda medidas cautelosas, sendo um dever de administração de riscos, exigido para sua efetivação o uso de parâmetros de decidibilidade, valendo-se da razoabilidade e proporcionalidade, apresentadas de forma estruturada, para sua utilização prática nos tribunais.

Nesse contexto, Paulo Affonso Leme Machado, menciona que:

O princípio da precaução não se aplica sem um procedimento prévio de identificação e avaliação de riscos. Empregar somente a expressão princípio da precaução, sem embutir em seu conteúdo o risco e seu dimensionamento, através da avaliação de riscos, soa vazio e sem real significado (MACHADO, 2007, p. 42).

Assim, como prelecionam os professores Ricardo Alberto Kanayama e Thiago Lima Breus (2019), o artigo 20 se destina a qualquer decisão que se utiliza de valores jurídicos abstratos, como, por exemplo, princípios. A nova LINDB não proíbe o uso

desses valores jurídicos abstratos, mas exige de quem os usa a consideração das consequências práticas da decisão.

Trata-se do que Carlos Ari Sundfeld chamou de ônus da competência e ônus do regulador que o Judiciário, por exemplo, deveria tem ao usar princípios:

Como não há fundamento algum para a presunção absoluta de que é do Judiciário, e não de outros órgãos, a competência para construir soluções jurídicas específicas a partir de princípios, sua intervenção em cada caso depende de elementos especiais de ordem institucional que a justifiquem, e eles têm de ser identificados pela decisão (ônus da competência).

Ademais, a simples pertinência do princípio ao caso não é bastante para justificar a solução específica, sendo indispensável formular de modo explícito a regra geral que se vai aplicar, justificando-a com a análise profunda das alternativas existentes, de seus custos e, ainda, de seus possíveis efeitos positivos e negativos (ônus do regulador) (SUNDFELD, 2014. p. 207).

Segundo Marçal Justen Filho:

O dispositivo exige que a autoridade competente formule uma projeção quanto aos possíveis cenários resultantes da decisão adotada. Essa projeção é uma atividade fundada no raciocínio lógico, refletindo um processo de causa e efeito. A decisão é considerada como um evento apto a produzir efeitos. Esses efeitos são identificados segundo juízos mentais que projetam relações de causalidade. Esses juízos fundam-se no conhecimento técnico-científico e na experiência da vida social (JUSTEN FILHO, 2018, p. 29).

Assim, o dispositivo proíbe motivações decisórias vazias, apenas retóricas ou principiológicas, sem análise prévia de fatos e de impactos. Obrigando o julgador a avaliar, na motivação, a partir de elementos idôneos coligidos no processo administrativo, judicial ou de controle, as consequências práticas de sua decisão (Márcio André Lopes Cavalcante, 2019).

Os juristas Carlos Ari Sundfeld (FGV – DIREITO SP) e Floriano de Azevedo Marques Neto (Faculdade de Direito da USP), que auxiliaram na elaboração do anteprojeto da Lei Federal n.º 13.655/18, lançaram a seguinte justificativa:

O art. 20 da LINDB tem por finalidade reforçar a ideia de responsabilidade decisória estatal diante da incidência de normas jurídicas indeterminadas, as quais sabidamente admitem diversas hipóteses interpretativas e, portanto, mais de uma solução (MARQUES NETO, s/d).

Conforme o parecer dado em “Resposta aos Comentários Tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PI N° 7.448/2017”, elaborado por notórios juristas como Maria Sylvia Zanella de Pietro, Carlos Ari Sundfeld, Gustavo Binenbojm, Roque Carraza, Marçal Justen Filho, dentre outros, destaca-se o comentário tecido Floriano de Azevedo Marques Neto:

Quem decide não pode ser voluntarista, usar meras intuições, improvisar ou se limitar a invocar fórmulas gerais como 'interesse público', 'princípio da moralidade' e outras. É preciso, com base em dados trazidos ao processo decisório, analisar problemas, opções e consequências reais. Afinal, as decisões estatais de qualquer seara produzem efeitos práticos no mundo e não apenas no plano das ideias. (MARQUES NETO, 2017, p. 4).

Dessa forma, a nova Lei transborda para uma discussão acerca da aplicação e interpretação das normas jurídicas, como também, tendo como parâmetro em que medida as decisões judiciais podem ser justificadas com base em fundamentos práticos.

Conforme elucidado por Juliana Bonacorsi Palma:

A administração pública é a maior intérprete do direito. A afirmação é verdadeira não no sentido de *ultima ratio* interpretativa, mas considerando a extensão da máquina pública e suas múltiplas atribuições. É inigualável o tamanho da burocracia e a quantidade de funções públicas que o legislador a impõe, tanto que a função administrativa apenas é definível residualmente. Administrar não é aplicar a lei de ofício. Administrar é interpretar normas públicas para aplicação em casos concretos. Especialmente no caso brasileiro, em que as leis dirigidas à administração são pouco detalhistas e prenes de indeterminação jurídica, a interpretação é uma tarefa indissociável da implementação (PALMA, 2020, p. 227).

A LINDB exige, portanto, um comportamento com a contextualização, no momento de se decidir, de celebrar compromissos, de editar normas ou consolidar entendimentos. Daí porque já se disse que a LINDB, segundo Sundfeld e Giacomuzzi (2018. p. 40), seria a “nova fonte formal de direito brasileiro, busca justamente trazer quem decide ao mundo real (...) é uma lei que busca no real a segurança necessária a todos os que se envolvem com o direito público”.

Apesar de o legislador almejar a segurança jurídica, percebeu-se que ele foi além, uma vez que traduziu nuances de certeza jurídica. Paulo Nader trata da questão estabelecendo a diferença entre a segurança jurídica e a certeza jurídica:

Os conceitos de segurança jurídica e de certeza jurídica não se confundem: enquanto o primeiro é de caráter objetivo e se manifesta concretamente através de um direito definido que reúne algumas qualidades, a certeza jurídica expressa o estado de conhecimento da ordem jurídica pelas pessoas. Pode-se dizer, de outro lado, que a segurança possui um duplo aspecto: objetivo e subjetivo. O primeiro corresponde às qualidades necessárias à ordem jurídica e já definidas, enquanto o subjetivo consiste na ausência de dúvida ou de termo no espírito dos indivíduos quanto à proteção jurídica (NADER, 2014, p. 140).

A esse respeito, Fernando Rodrigues Martins menciona que:

A redação do artigo 20, da Lei nº 13.655/2018, não explicitou sobre valores jurídicos abstratos, deixa entrever que o objetivo do *mens legislatoris* foi vedar decisões baseadas em normas com alto grau de indeterminação onde

o voluntarismo do agente, inclusive o juiz, substitua a segurança jurídica. Contudo, é possível decidir com base em princípios jurídicos evitando-se subjetivismos, desde que se compreenda o direito como sistema íntegro e coerente, isto é: firmando-o na reconstrução histórica; no reconhecimento das pré-compreensões próprias como prejuízos aos envolvidos; na reconstrução de direito tendo em vista as decisões anteriores aos casos similares; na confrontação da jurisprudência com as práticas sociais. Em suma, o tratamento destinado ao direito, quer através dos princípios ou das regras, deve preservar a autonomia até então conquistada, desviando-se de predadores externos (moral, política e economia) e internos (subjetivismo e pragmatismos). (MARTINS, 2019, p. 1).

Assim, entende-se que deve haver concomitância entre valores e consequências, onde o julgador fará uma análise que levará em consideração os dados apresentados pelas partes.

Porém, sabe-se que a verificação das consequências no caso concreto não se trata de novidade no Ordenamento Judiciário brasileiro, a proibição do uso de normas abstratas para justificar decisões já havia sido suscitado no art. 489, §1º, inciso II, do CPC/2015. O qual estabelece que:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...) II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso (BRASIL, 2015).

As regras expressas no art. 489, §1º do CPC/2015, aplicam-se subsidiariamente ao âmbito da atividade administrativa e controladora, devendo ser utilizado de forma integrada com o art. 20 da LINDB.

Dessa forma, a proibição do uso de valores jurídicos abstratos trata dos casos em que o controlador não apoia-se em regras, mas sim em princípios ou conceitos jurídicos indefinidos para fundamentar comando concretos sem que haja previsão normativa explícita.

Nesse sentido Fernando Rodrigues Martins (2019) destaca que os parâmetros consequenciais também sofrem objeção, uma vez que acabam colocando em risco a diferenciação intencional e a autonomia dogmática do sistema jurídico, além de que podem revelar opção autônoma dos operadores possivelmente contra os efeitos jurídicos democraticamente imputados pelo direito. Assim, pode-se dizer que o cerne da Lei de Segurança para Inovações Públicas busca reduzir o casuísmo na aplicação de normas de caráter geral pela Administração.

3. O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

Na abordagem aos princípios, o princípio da precaução é o mais importante do Direito Ambiental e que nele está amparado o direito ao ambiente que é um direito humano fundamental.

Esse princípio está impresso no texto constitucional, como se pode observar no caput do artigo 225, que preceitua:

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. (BRASIL, 1988)

Nessa levada, quando se fala sobre o dever do poder público e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, quanto a maior parte do restante do dispositivo determina a adoção de medidas na defesa dos recursos ambientais como uma forma de cautela em relação à degradação.

Deste princípio basilar ficam atrelados todos os outros princípios do direito ambiental, o reconhecimento internacional e nacional pela Declaração de Estocolmo em 1972, nos princípios 1 e 2 da referida declaração, sendo que esse princípio foi consignado pela Declaração do Rio, proferida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, conforme prescrevem:

Princípio 1 – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, e é portador solene de obrigação de melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

Princípio 2 – Os recursos naturais da terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, deve ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras (BRASIL, 1992).

Conforme Joana Setzer e Nelson da Cruz Gouveia:

O princípio da precaução incita que as atitudes humanas sejam orientadas pelas ideias de prudência e responsabilidade, de forma a evitar que a presente geração ameace a existência da vida no planeta. Reflete, portanto, um dever jurídico e político da humanidade presente com a futura, um dever que deriva do direito das próximas gerações. Na prática, o princípio da precaução chama a atenção para uma perspectiva de cuidado, cautela e gestão, com vistas a minimizar, e se possível evitar, a ocorrência de danos e a ofensa a valores como a manutenção da vida no planeta, que inclui a saúde humana e a conservação do meio ambiente (SETZER; GOUVEIA, 2011, p. 429).

O princípio da precaução encontra uma longa tradição no direito ambiental nacional e estrangeiro. No Brasil já existem diversas referências legais a esse princípio, já

que o artigo 5.º do Decreto n.º 4.297/02 determina a observância da precaução, em relação ao zoneamento ecológico-econômico, entre outros princípios do Direito Ambiental, e o parágrafo 3.º do artigo 53 se refere à precaução como instrumento de proteção do meio ambiente.

Além do mais, para alguns autores esse princípio estaria implícito no inciso IV do parágrafo 1.º do artigo 225 da própria Constituição Federal, que exige estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) em relação às atividades potencial ou efetivamente causadoras de significativa degradação ambiental.

Dentro dos aspectos dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que se prestam a efetivar a prevenção são apontados também como instrumentos que se prestam a efetivar a precaução. No sentido de que a precaução é uma compreensão mais ampla do conceito de prevenção caminha a opinião de Ana Carolina Casagrande Nogueira (2004):

O princípio de precaução', por sua vez, é apontado, pelos que defendem seu status de novo princípio jurídico-ambiental, como um desenvolvimento, sobretudo, um reforço do princípio da prevenção. Seu fundamento seria, igualmente, a dificuldade ou impossibilidade de reparação da maioria dos danos ao meio ambiente, distinguindo-se do princípio da prevenção por aplicar-se especificamente às situações de incerteza científica (NOGUEIRA, 2004, p. 199).

Dessa forma, ao passo em que a precaução diz respeito à ausência de certezas científicas, a prevenção deve ser aplicada para o impedimento de danos cuja ocorrência é ou poderia ser sabida, estando esta mais relacionada ao conceito de perigo e aquela ao de risco.

O artigo 1.º do Decreto n.º 5.591/05 impõe expressamente a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente em se tratando de OGMs, o que já previsto nas considerações da Resolução 305/02 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que versa sobre o licenciamento ambiental de transgênicos. Ao prever em seu preâmbulo que quando existir “ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”, a Convenção da Diversidade Biológica deixou claro que a precaução é a postura mais indicada no caso dos transgênicos. É nessa linha a lição de José Rubens Morato Leite e Mateus Almeida Caetano:

O princípio da precaução constitui um dos elementos do conceito material de sustentabilidade, sendo invocado diante de contextos de incerteza

científica, o que não significa a mitigação ou a exclusão da ciência, mas simplesmente que esta deve levar em conta as incertezas e as suas consequências para o meio ambiente e a saúde humana. Portanto, são claros os vínculos desse princípio com o futuro (equidade intergeracional) minimamente saudável do ponto de vista ambiental (a sustentabilidade forte). Diante da possibilidade de extinção de espécies animais e vegetais e da devastação de biomas, cujos reflexos diretos recaem sobre as gerações presentes e futuras, o princípio da precaução – frente à nefasta impossibilidade de retorno ao status quo ante – é o mecanismo jurídico que melhor desenvolve a função de preservação do meio ambiente sadio. Ao se perceber que o meio ambiente não pode ser reconstituído, pois a perda de uma espécie, um habitat ou um bioma, jamais poderá ser compensado com indenizações, desenvolvimentos industrial, econômico ou social, voltam-se os olhos para uma cultura de antecipação de riscos ambientais. Esse princípio possui dois requisitos para ser aplicado: a ameaça de danos e a ausência de certeza científica (LEITE; CAETANO, 2012, p. 170).

Destaca-se a conclamação ao meio ambiente expressa na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992):

Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada (BRASIL, 1992).

Como instrumento dessa metodologia de integração dos vários setores de decisão pública, ao compararmos o custo-benefício, devemos permitir o julgamento da eficácia da política em questão e a melhor análise dos impactos sociais.

Mauricio Mota propõe:

As medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental na aplicação do princípio da precaução demandam uniformização dos julgados dos estamentos jurídicos, o que é difícil de estabelecer nessas hipóteses. Para maximizar a utilidade esperada de uma política pública, os indivíduos devem descontar o ganho ou perda associado a uma dada conduta pela probabilidade de que tal resultado venha a ocorrer. Pesquisa experimental, porém, mostra que os indivíduos são menos propensos a descontar deste modo quando estão avaliando resultados que provocam emoções fortemente negativas como o medo; o custo que os indivíduos estão dispostos a pagar para evitar tais resultados é relativamente insensível à probabilidade cada vez menor de que tais resultados advirão. Igualmente deste modo o direito claudica (MOTA, 2008, p. 183).

Quanto ao Licenciamento Ambiental, norteador de toda atividade de exploração ao meio ambiente, amparado legalmente por meio do Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990, em seu art. 17, o qual estabelece quanto às atividades utilizadoras de recursos ambientais:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependendo de prévio licenciamento dos órgãos estaduais que integram o Sistema Nacional do

Meio Ambiente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis (BRASIL, 1990).

Por esse motivo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA transferiu a competência para os órgãos estaduais e ao poder público federal a fixação de critérios gerais a serem seguidos para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais e poluidoras em seu potencial.

Conforme preconiza João Emmanuel Cordeiro Lima:

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente e colocado sob gestão da administração pública para alcançar os seus objetivos. Por meio dele, o órgão licenciador, antes de aprovar a localização, instalação, ampliação e operação de determinados empreendimentos ou atividades, identifica, no âmbito de um procedimento administrativo, os potenciais impactos ambientais de sua implementação e define as medidas destinadas a preveni-los, mitigá-los ou compensá-los (LIMA, 2018, p. 1).

No entanto, o agente público ao tomar uma decisão para autorizar o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais e empreendimentos que podem causar degradação do meio ambiente, a referida decisão terá como peça fundamental o princípio da precaução como norteador da decisão, visando preservar para as gerações presentes e futuras o uso racional dos recursos renováveis.

4. O ART. 20 DA LEI Nº 13.655/2018 E SEU REFLEXO NO DIREITO AMBIENTAL

O Art. 20 da Lei nº 13.655/2018 ao ser empregue com o propósito de proteger o meio ambiente, corrobora na missão de salvaguardá-lo de danos graves e de difícil reparação, dessa forma, a ponderação deve ser pautada na realização de análises de riscos com a adoção de medidas eficazes, alinhando-se à opiniões científicas mais cautelosas.

Nessa assertiva, a nova LINDB contribui para a segurança das decisões administrativas, controladoras e judiciais, proporcionado de sobremaneira a sua aplicação e seus resultados positivos nos órgãos administrativos ambientais, seja em qualquer esfera, no IBAMA, que homologa as licenças, na União e ainda em outros órgãos judiciais de qualquer instância.

Assim, ao tratarmos sobre proteção jurídica do meio ambiente faz-se necessário a inserção de mecanismos preventivos e de precaução, como é o caso do estudo prévio de impacto ambiental, utilizado como forma de antecipar o risco.

Nesse contexto, é possível dizer que segundo o princípio da precaução é mais prudente optar por medidas que preservem o ambiente do que correr riscos ambientais em favor de interesses individualizados.

Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado, afirma o seguinte:

A precaução age no presente para não ter que chorar e lastimar o futuro. A precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar das ações ou omissões humanas, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo. Evita-se o dano ambiental através da prevenção no tempo certo (MACHADO, 2006, p.57).

Paulo de Bessa Antunes (2005) pondera que o impedimento de uma determinada atividade com base no princípio da precaução somente deve ocorrer se houver uma justificativa técnica fundada em critérios aceitos pela comunidade científica.

Reforçando a importância do dever constitucional de motivação, indicando parâmetros mínimos de como a referida decisão foi tomada, considerando as consequências práticas e demonstrando-as, evitando que seja invocado um princípio, sem aprofundamento e explicações, os quais podem ocultar uma decisão voluntarista, capaz de ferir o equilíbrio ecológico.

A partir do artigo 20 da Lei 13.655/2018, é possível verificar que o referido dispositivo deve ser interpretado com cautela, devendo o decisor verificar a realidade dos fatos e se aproximar ao máximo destas, devendo optar pela estabilidade das relações, especialmente nas tomadas de decisões envolvendo Direitos Ambientais.

4.1 DAS DECISÕES DO STF E STJ PARA REFLETIR O USO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

No Brasil, algumas decisões adotam o princípio da precaução para subsidiar decisões envolvendo questões ambientais, como nos julgados do Supremo Tribunal Federal da Suspensão de Segurança 5230 e do Superior Tribunal de Justiça do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.279 PR.

Passa-se a analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Segurança 5230, requerida pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM), em face de medida liminar proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ – RS) no Agravo de Instrumento n.º 0366196-10.2016.8.21.7000, que teve como relatora a Min. Presidente Cármen Lúcia, que

suspendeu os efeitos da liminar que havia permitido a comercialização do agrotóxico no Estado do Rio Grande do Sul.

Na decisão em comento o STF posicionou-se favoravelmente à saúde e o bem-estar coletivo, fundamentando, entre outros institutos jurídicos, o princípio da precaução, senão, vejamos:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. REGISTRO DE AGROTÓXICO NO ÓRGÃO DE LICENCIAMENTO GAÚCHO (PARAQUATE): INDEFERIMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA: MEDIDA LIMINAR DEFERIDA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ENTRE OS ENTES FEDERADOS. AMEAÇA DE GRAVE LESÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE: PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EX OFFICIO. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS. (...) Não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra possíveis riscos futuros, objetivamente previsíveis e que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, acautela-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer (STF – SS – 5230-RS, 5006274-73.2018.1.00.000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data do Julgamento: 03/05/2018, Data da Publicação: Dje-089 09/05/2019).

No pedido feito ao STF, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM) apontou os riscos resultantes da decisão do TJ-RS para a saúde pública, salientando que o ingrediente ativo do agrotóxico “paraquate” possui alta toxicidade e poderia desencadear no trabalhador rural que o manipula mutagenicidade, doença de Parkinson e danos para o meio ambiente.

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM) acrescentou que, em 19 de setembro do 2018, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) deliberou pelo banimento do paraquate a partir de 2020, estabelecendo, até lá, procedimento de transição sobre as culturas específicas nas quais o produto pode ser utilizado, tornando obrigatória a assinatura do termo de responsabilidade e esclarecimentos sobre o risco de uso do herbicida, bem como, informou sobre a inexistência de registro em nenhum país-membro da União Europeia.

No caso em comento, a Ministra Cármen Lúcia, diante da alegada incerteza de perigo à saúde e de risco ao meio ambiente, aplicou o princípio da precaução observando as consequências práticas da decisão, posto que, o agrotóxico “paraquate” poderia desencadear problemas como mutagenicidade, doença de

Parkinson e danos para o meio ambiente, em especial aos mamíferos leporídeos e aos ovos de aves.

Assim, frente a ausência de certeza científica a respeito do potencial danoso do agrotóxico em questão, optou-se pelo princípio da precaução, salvaguardando a segurança das gerações futuras, com a efetiva proteção e respeito à saúde e à integridade física, mantendo o indeferimento do registro pelo órgão de licenciamento estadual, visto a plausibilidade do direito invocado, urgência na concessão da medida e alinhando-se à opiniões científicas mais cautelosas.

Seguindo essa mesma linha argumentativa, a próxima jurisprudência a ser analisada é a proposição do Superior Tribunal de Justiça do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.279 PR de relatoria do Ministro Ari Pargendler, interposto contra a medida de suspensão de atividades de instalação de um aterro sanitário que teve seu licenciamento atacado por meio de ação popular. Observemos:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA INSTALAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LESÃO À ORDEM PÚBLICA. Demonstrando o grave risco ambiental decorrente da instalação do aterro sanitário em área de proteção ambiental, a decisão que determina o prosseguimento da obra tem potencial de causar grave lesão à ordem pública; em termos de meio ambiente, deve prevalecer o princípio da precaução. Agravo regimental não provido (STJ – AgRg na SLS: 1279 PR 2010/0139954-0, Relator: Ministro ARI PARGENDLER, Data do Julgamento: 16/03/2011, CE – CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 06/05/2011).

O agravo foi improvido por unanimidade, por entender o relator que, naquela situação, deve prevalecer o princípio da precaução, mantendo-se a paralisação da instalação do aterro.

Nesse processo, o Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade (ICMBio) alegou erro grosseiro no mérito do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), alegando a probabilidade do chorume do aterro atingir a bacia de manancial que abastece o Município de Ponta Grossa.

Assim, a decisão prolatada pelo Ministro ressaltou o princípio da precaução, fundamentando que na tutela do meio ambiente não se pode aguardar a ocorrência de danos porque os mecanismos da tutela de reparação não são aptos a possibilitar a recuperação do meio ambiente pós-degradação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos Valores Jurídicos Abstratos, a nova LINDB, cria-se uma restrição ao uso dos referidos valores, por isso, o artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018, ficou condicionado a atentar-se às consequências de forma voluntarista e irrefletida.

Por isso, os conceitos jurídicos indeterminados estão cedendo lugar às decisões mais técnicas por parte do agente público, principalmente nas de cunho de Direito Ambiental, onde são usadas notáveis instrumentos como Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), os referidos instrumentos tornam-se basilares para as tomadas de decisões, sendo que os mesmos são parte integrante para as licenças.

A partir do artigo 20 da Lei n.º 13.655/2018, é categórico afirmar que o referido dispositivo deve ser interpretado com cautela, devendo o decisor verificar a realidade dos atos e se aproximar ao máximo destas, devendo optar pela estabilidade das relações, especialmente nas tomadas de decisões envolvendo direito ambientais.

Já o Princípio da Precaução é o mais importante do Direito Ambiental e que nele está amparado o direito ao ambiente que é um direito humano fundamental. Esse princípio está impresso no texto Constitucional especificamente no Caput do Artigo 225

Como está explicitado no artigo 225 da Constituição sobre o dever do Poder Judiciário e da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, quanto a maior parte do restante do dispositivo determina a adoção de medidas na defesa dos recursos ambientais como uma forma de cautela em relação à degradação.

Notadamente o Princípio da Precaução encontra uma longa tradição no Direito Ambiental nacional e estrangeiro.

Dessa forma, ao passo em que a precaução diz respeito à ausência de certezas científicas, a prevenção deve ser aplicada para o impedimento de danos cuja ocorrência é ou poderia ser sabida, estando esta mais relacionada ao conceito de perigo e aquela ao de risco.

No mais, o Princípio da Precaução constitui um dos elementos do conceito material de sustentabilidade, sendo sempre invocado diante de contextos de incerteza científica.

Assim, são claros e transparentes os vínculos desse princípio com as presentes e futuras gerações, tornando-se mecanismo jurídico de vital importância para o Meio Ambiente.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental, 5.^a Edição**, Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2008

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 28.

APPY, B.; MARQUES NETO, F. A. **Segurança jurídica**. Estadão, São Paulo, 17 abr. 2018. Economia & Negócios. Disponível em: <http://bit.ly/2k3Kveu>.

BATALHA, W. C. **Lei de Introdução ao Código Civil**. São Paulo: Max Limonad, 1959. v. 1.

BRASIL. **Lei nº 3.071**, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 jan. 1916.

BRASIL. **Lei nº 12.376**, de 30 de dezembro de 2010. Altera a ementa do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 2010.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB)**, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 abr. 2018b.

BRASIL. **Decreto Lei N. 9.830**, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui

a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 de jun. de 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.. Suspensão de Segurança 5230**. Relator Min. CÁRMEN LÚCIA, JusBrasil, Rio Grande do Sul, Data da Publicacao: DJe-127; DIVULG 26/06/2018; Data da publicação 27/06/2018. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%2ESCLA%2E+E+5230%2ENUME%2E%29+E+S%2EPRE%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/y2c5ztrc>>.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.279/PR**, relator: Min. ARI PARGLENDER, Corte Especial, julgado em 16/03/2011. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19094701/agravo-regimental-na-suspensao-de-liminar-e-de-sentenca-agrg-na-sls-1279-pr-2010-0139954-0/inteiro-teor-19094702?ref=juris-tabs>>

BREUS, Thiago Lima; KANAYAMA, Ricardo Alberto. **Apostila de Modificações e Impactos Decorrentes da Lei n.º 13.655/18 na Administração Pública e nas Decisões Ambientais**. UFPR. Paraná. 2019.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Breves comentários à Lei 13.655/2018 e ao Decreto 9.830/2019**. Dizer o direito, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/06/breves-comentarios-lei136552018-e-ao.html>.

DINIZ, Maria Helena.. **Curso de Direito Civil Brasileiro, volume 1: teoria geral do direito civil – 35 ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018**

ESTEFAM, Felipe Faiwichow. **Princípios Jurídicos e a LINDB**. Disponível em : <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-des-valorizacao-dosprincipios-juridicos/>

FARIAS, Talden Queiroz. **Princípios gerais do direito ambiental**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26874-26876-1-PB.pdf>

JUSTEN FILHO, Marçal. **Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas**. Revista de Direito Administrativo, [S.

l.], p. 13–41, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77648. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648>.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. **Aproximações à sustentabilidade material no Estado de Direito Ambiental brasileiro**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 169-170.

LIMA, João Emmanuel Cordeiro. **As mudanças da LINDB e seus efeitos positivos no licenciamento ambiental**. Coniur. 10 maio 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.corr.br/2018-mai-10/joao-emmanuel-efeitos-lindb.licenciamento-ambiental>>.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **O princípio da precaução e a avaliação de riscos**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 96, n. 856, p. 35-50, fev. 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Consequencialíssimo e valores jurídicos abstratos na LINDB**. Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-04/fernando-martins-lindb-desvios-normativos-teoria-direito>.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Art. 21 da LINDB. Indicando consequências e regularizando atos e negócios**. Revista de Direito Administrativo, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — LINDB (Lei no 13.655/2018), Rio de Janeiro, nov. 2018.

MOTA, Maurício. **Princípio da Precaução no Direito Ambiental: uma construção a partir da razoabilidade e da proporcionalidade**. Revista de Direito Ambiental. n. 50. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 180 - 211.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36ª ed. Forense. 2014

NOGUEIRA, Ana Carolina Casagrande. **O conteúdo jurídico do princípio da precaução no direito ambiental brasileiro**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (orgs). Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p 199.

OLIVEIRA, W. L. **Precedentes judiciais na administração pública**. Revista de Processo, São Paulo, v. 251, jan. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rpro_n.251.17.PDF.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018)**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249

PESSÔA, S. **Nova lei de introdução às normas do direito**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 1 abr. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2018/04/nova-lei-de-introducao-as-normas-do-direito.shtml>.

SETZER, Joana. GOUVEIA, Nelson da Cruz. **Princípio da precaução rima com ação**. In Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental, Édis Milaré, Paulo Affonso Leme Machado org. (Coleção Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental), v. 1, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 427-456.

SUNDFELD, Carlos Ari; GIACOMUZZI, José Guilherme. **O espírito da Lei nº 13.655/2018: impulso realista para a segurança jurídica no Brasil**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 16, nº 62, abr./jun. 2018. p. 39-41

SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio é preguiça?** In: SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 205-229.

VERNALHA, F. **O direito administrativo do medo: a ineficiência pelo controle**. Direito do Estado, Salvador, ano 2016, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2m3JcNn>.