

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA – UNIARA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

**ÁREAS CONTAMINADAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: SUBSÍDIOS  
PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE UMA  
ABORDAGEM COMPARADA.**

**Pedro Paulo Grizzo Serignolli**

**Araraquara/SP**

**2015**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

**ÁREAS CONTAMINADAS NO ESTADO DE SÃO PAULO: SUBSÍDIOS  
PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE UMA  
ABORDAGEM COMPARADA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

**Orientado: Pedro Paulo Grizzo Serignolli**

**Orientador: Prof. Dr. Guilherme Rossi Gorni**

**Araraquara/SP**

**2015**

S492a Serignolli, Pedro Paulo Grizzo

Áreas contaminadas no estado de São Paulo: subsídios para elaboração de políticas públicas através de uma abordagem comparada/ Pedro Paulo Grizzo Serignolli. – Araraquara: Centro Universitário de Araraquara, 2015.  
229f.

Dissertação (Mestrado)- Centro Universitário de Araraquara  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Rossi Gorni

1. Áreas contaminadas. 2. Brownfields. 3. Responsabilidade civil. 4. Superfund. 5. Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act-CERCLA. I. Título.

CDU 504.03

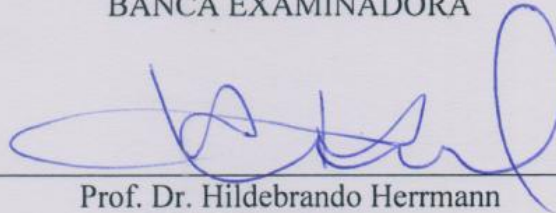
## FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: *Pedro Paulo Grizzo Serignolli*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

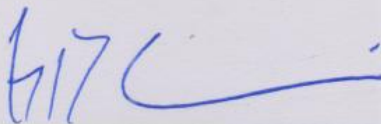
### BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Hildebrando Herrmann  
UNIARA - Araraquara



Prof. Dr. Marcel Fantin  
USP – São Carlos



Prof. Dr. Guilherme Rossi Gorni  
UNIARA - Araraquara

Araraquara – SP, 06 de março de 2015

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os docentes, aos membros das bancas examinadoras, aos orientadores e coorientadores, aos funcionários e aos colegas do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA pelos bons momentos compartilhados durante o curso, e pelo respeito e cordialidade a mim e a todos os alunos dispensados neste período. Esta proveitosa convivência certamente contribuiu de maneira positiva para o engrandecimento de todos nós alunos, quer como seres humanos, quer como profissionais. O meu muito obrigado. Pedro Paulo.

*Dedico este trabalho à minha esposa Ana Letícia pelo incondicional apoio e incentivo dado para a realização deste Mestrado, e, por conta do qual, em muitas situações, me privei da sua prazerosa companhia. Com carinho, Pedro Paulo.*

## RESUMO

O problema das áreas contaminadas é crescente em vários países, inclusive no Brasil. A legislação é uma das formas de enfrentamento desta problemática, porém o Brasil ainda não possui uma legislação específica de caráter nacional sobre a questão. Diferentemente dos Estados Unidos da América (EUA) que, desde o ano de 1980, promulgaram a *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act – CERCLA*, também conhecida como *Superfund*. Esta Lei estabelece responsabilidades concernentes às contaminações do solo e à utilização de verbas públicas provenientes do *Superfund* para a realização de limpezas de locais contaminados. Há mais de três décadas ela é aplicada nos EUA, sendo que esta vasta experiência poderá balizar o desenvolvimento de estudos sobre a questão. E, em face da então recém-editada Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP), que também cuida do assunto, surgiu o desafio de realizar um estudo comparado entre ambas as legislações, com o propósito de elaborar subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas e/ou para o aperfeiçoamento ou criação de legislação específica sobre áreas contaminadas. A ocasião, portanto, é propícia e oportuna para o estudo da questão. Para o desenvolvimento dos objetivos da pesquisa foi de primordial importância compreender as questões relacionadas à responsabilidade civil, às eventuais exclusões ou mitigações da responsabilidade, aos instrumentos de execução da lei, bem como ao funcionamento dos fundos financeiros criados por ambas as legislações. Após a obtenção destes resultados foi efetuado o cotejo analítico das duas leis, podendo tais resultados ser aproveitados como subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas ou para a elaboração ou aperfeiçoamento de legislação específica sobre áreas contaminadas. A pesquisa teve caráter marcadamente exploratório, vez que objetiva conhecer, sob o ponto de vista jurídico, os instrumentos previstos em ambas as legislações. O delineamento do trabalho se desenvolveu predominantemente através da pesquisa bibliográfica e documental. A literatura estrangeira concernente à *CERCLA* foi essencial, posto que escassa em âmbito nacional. Contudo, também foram utilizadas as abordagens descritiva e explicativa, uma vez que foi necessário não só conhecer os instrumentos previstos nas legislações estudadas, mas caracterizá-los e compreendê-los como são (ou poderiam ser) aplicados no contexto de seus respectivos sistemas jurídicos. O método comparativo também foi utilizado, pois a comparação entre as duas legislações é o objetivo principal deste estudo. Ao final do trabalho foi elaborado um quadro comparativo entre as duas legislações onde são apontadas as semelhanças e diferenças dos dois diplomas legais estudados.

Palavras-chave: Áreas contaminadas; *brownfields*; responsabilidade civil; *Superfund*; *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act – CERCLA*.

## ABSTRACT

*The problem of contaminated areas is increasing in several countries, including Brazil. Legislation is a way of tackling this problem, however Brazil does not have a specific legislation of national scope on the issue; unlike the United States of America (USA), which, in 1980, enacted the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act - CERCLA, also known as Superfund. This Act establishes responsibilities pertaining to soil contamination, and rules the use of public monies from the Superfund for conducting cleanups on contaminated sites. For more than three decades, this Act has been enforced in the US, and this vast experience can contribute to the development of studies on the issue. And, in the light of the newly enacted State Law n.º 13.577/2009 (SP), which also rules this matter, the challenge of performing a comparative study between the two laws arose, in order to provide subsidies for the development of public policies and / or the improvement or creation of specific legislation on contaminated sites. Therefore, the occasion is propitious and opportune to research this issue. To set forth the goals of this paper, it was necessary to understand issues related to liability, possible exclusions or mitigation on liability, the enforcement instruments, as well as the functioning of the financial funds created by both laws. After reaching these results, an analytical comparison of the two laws was made, and such results provided subsidies for the development of public policies or for the creation or improvement of specific legislation on contaminated sites. The research was markedly exploratory, for it investigates, from a legal point of view, the instruments provided in both laws. The work was predominantly based on bibliographical and documentary survey. The foreign literature concerning CERCLA was essential because it is scarce in Portuguese. Notwithstanding, descriptive and explanatory approaches were adopted, since it was necessary not only to know the instruments provided in the legislation studied, but also to characterize them, and to understand how they are (or could be) implemented in the context of their respective legal systems. The comparative method was also used, since the comparison between the two laws is the main goal of this study. At the end of the work, a comparative table between the two laws was elaborated, where similarities and differences are pointed out.*

*Keywords: Contaminated areas; brownfields; liability; Superfund; Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act – CERCLA.*



## ABREVIATURAS

§ – parágrafo

AC – Área Contaminada

ACI – Área Contaminada sob Investigação

ACRe – Área Contaminada em Processo de Remediação

ACRi – Área Contaminada com Risco Confirmado

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADI/MC – Ação Direta de Inconstitucionalidade com Medida Cautelar

AME – Área em Processo de Monitoramento para Encerramento

AP – Área com Potencial de Contaminação

AR – Área Reabilitada para o Uso Declarado

AR – Área Remediada para Uso Declarado

Art. ou art. – artigo

AS – Área com suspeita de contaminação

*ATSDR – Agency for Toxic Substances and Disease Registry*

CAC – Cadastro de Áreas Contaminadas

*CERCLA – Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo

DJ – Diário da Justiça

*EPA – Environmental Protection Agency*

EUA – Estados Unidos da América

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente (MG)

FEPRAC – Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

LP – Licença prévia

LI – Licença de instalação

LO – Licença de operação

MG – Estado de Minas Gerais

Min. – Ministro / Ministra

MP/SP – Ministério Público do Estado de São Paulo

MS – Mandado de segurança

p. – página

PCB – bifenila policlorada

PERS – Política Estadual de Resíduos Sólidos

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010)

ppm – partes por milhão

*PRP – Potentially Responsible Parties*

RJ – Estado do Rio de Janeiro

*SARA – Superfund Amendments and Reauthorization Act*

SEAQUA – Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais (SP)

*Sec. – Section*

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SP)

SP – Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

UFESP – Unidade Fiscal do Estado de São Paulo

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - <i>Piccadilly Circus in the smog</i> . Dezembro de 1952.....	11
Figura 2 - Evolução do número de áreas contaminadas cadastradas pela CETESB .....	49
Figura 3 - Áreas contaminadas SP - distribuição por região 2013 .....	49
Figura 4 - Distribuição por região (SP) – Dezembro de 2013.....	50
Figura 5 – Distribuição por atividade (SP) – Dezembro de 2013 .....	50
Figura 6 - <i>EPA Enforcement process</i> .....	92
Figura 7 - Etapas do gerenciamento .....	184
Figura 8 - Avaliação de risco.....	191
Figura 9 - Medidas de intervenção no gerenciamento de risco .....	195

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Principais alterações na <i>CERCLA</i> .....	147
Tabela 2 - Dotações orçamentárias 2010 - 2012 <i>Superfund</i> .....	148

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - OSWER atribuições e subdivisões.....	66
Quadro 2 - Resultado das <i>Civil Enforcement</i> – Ano Fiscal de 2013.....	89
Quadro 3 - Obrigações monetárias: <i>Civil enforcement</i> .....	90
Quadro 4 - <i>Superfund Cleanup Enforcement</i> .....	90
Quadro 5 - <i>Civil Enforcement</i> e Atividades de Conformidade.....	90
Quadro 6 - <i>Cleanup Enforcement</i> .....	93
Quadro 7 – <i>Agreements</i> : fase de negociação: moratória .....	96
Quadro 8 - Ações de resposta.....	102
Quadro 9 - Substâncias perigosas normalmente encontradas em áreas contaminadas inseridas na <i>NPL</i> .....	103
Quadro 10 - Critérios de utilização das verbas do <i>Superfund</i> nas <i>response actions</i> .....	105
Quadro 11 - Proprietário inocente ( <i>Innocent Landowner</i> ) .....	135
Quadro 12 - Dotações orçamentárias 2013 - 2015 <i>Superfund</i> .....	149
Quadro 13 - Instrumentos da Lei Estadual n.º 13.577/2009.....	165
Quadro 14 - Classificação das auditorias segundo o objetivo .....	171
Quadro 15 - Classificação das auditorias conforme seus objetivos e instrumentos de referência .....	172
Quadro 16 - Receitas do FEPRAC .....	179
Quadro 17 - Hipóteses em que a CETESB pode solicitar verbas do FEPRAC.....	181
Quadro 18 - Dotações do FEPRAC para 2015 .....	182
Quadro 19 - Classificação das Áreas Contaminadas .....	184
Quadro 20 - Conteúdo do Plano de Intervenção.....	194
Quadro 21 - Quadro comparativo legislação EUA x BRASIL .....	218

**SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. OBJETIVOS.....	5
3. METODOLOGIA.....	7
4. REVISÃO DE LITERATURA .....	11
4.1 Desastres ambientais.....	11
4.1.1 <i>Smog</i> (1952).....	11
4.1.2 DDT e o livro <i>Silent Spring</i> .....	12
4.1.3 Baía de Minamata – Japão.....	12
4.1.4 <i>Seveso</i> – Itália .....	13
4.1.5 <i>Bhopal</i> – Índia. ....	13
4.1.6 Vila Socó – Cubatão/SP. ....	14
4.2 O Direito Ambiental .....	15
4.2.1 Dados históricos .....	15
4.2.2 O Direito Ambiental e suas relações .....	20
4.2.3 Princípios do Direito Ambiental.....	21
4.2.4 Princípio da Prevenção .....	23
4.2.5 Princípio da Precaução .....	24
4.2.6 Princípio do poluidor pagador .....	26
4.3 O meio ambiente na Constituição de 1988.....	28
4.3.1 Competências constitucionais .....	29
4.3.2 Competência legislativa.....	31
4.3.3 Competência legislativa privativa. ....	31
4.3.4 Competência legislativa exclusiva.....	32
4.3.5 Competência legislativa concorrente.....	33
4.3.6 Competência comum (material ou administrativa) .....	34
4.4. Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA .....	35
4.5 Sistema Estadual de Meio Ambiente (SP).....	38

4.6. Áreas contaminadas: panorama geral .....	40
4.7. Áreas contaminadas: dimensão e consequências.....	43
4.8 Legislação Federal e áreas contaminadas .....	52
4.9 Legislação Estadual (SP) e áreas contaminadas .....	54
4.9.1 Estrutura básica da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) .....	54
4.10 O sistema jurídico norte-americano.....	56
4.10.1 Breves considerações.....	56
4.10.2 Agências reguladoras: noções gerais .....	58
4.10.3 Atributos das agências .....	59
4.10.4 Elaboração de regulamentações pela <i>EPA</i> .....	61
4.10.5 <i>Environmental Protection Agency – EPA</i> .....	62
4.10.6 <i>CERCLA</i> : estrutura básica .....	68
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	71
5.1 <i>Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)</i> .....	72
5.1.1 Considerações introdutórias .....	72
5.1.2 Alguns conceitos legais utilizados pela <i>CERCLA</i> .....	72
5.1.3 Plano Nacional de Contingência ( <i>National Contingency Plan – NCP</i> ) .....	81
5.1.4 Critérios básicos de aplicação da lei pela <i>EPA</i> .....	81
5.1.5 <i>Enforcement programs</i> , considerações complementares.....	91
5.1.6 Acordos ( <i>Settlements / Agreements</i> ).....	94
5.1.6.1 Acordo para recuperação de custos ( <i>Cost Recovery Settlement</i> ).....	97
5.1.6.2 Acordos para contribuições de pequena monta ( <i>“De Minimis” Settlements</i> ) ...	98
5.1.6.3 Compromisso de não processar ( <i>Covenant not to sue</i> ) .....	100
5.1.7 Poderes de resposta ( <i>Response Authorities</i> ) .....	101
5.1.7.1 Participação dos Estados-membros nas ações de resposta ( <i>Response Actions</i> ) .....	108
5.1.7.2 Participação pública nas ações de resposta ( <i>Response Actions</i> ).....	110
5.1.7.3 Critérios de seleção das ações de resposta ( <i>Response Actions</i> ).....	111

5.2 Responsabilidade civil ( <i>Liability</i> ): delineamentos gerais.....	113
5.2.1 Partes Potencialmente Responsáveis ( <i>Potentially Responsible Party - PRP</i> ).....	114
5.2.2 Defesas oponíveis à responsabilidade .....	117
5.2.3 Responsabilidade civil ( <i>Liability</i> ): isenções e limites .....	121
5.2.3.1 Iniciativa do Bom Samaritano ( <i>Good Samaritan Initiative</i> ) .....	121
5.2.3.2 Estados e governos locais.....	122
5.2.3.3 Fiduciários .....	122
5.2.3.4 Credores financeiros ( <i>Financial Lenders</i> ).....	123
5.2.3.5 Contribuição de pequena monta ( <i>“De Micromis” Contributors</i> ) .....	125
5.2.3.6 Contribuição de pequena monta por resíduos sólidos municipais ( <i>Municipal Solid Waste</i> ).....	126
5.2.3.7 Geradores e transportadores de material reciclável ( <i>Generators and Transporters of Recyclable Materials</i> ).....	128
5.2.3.8 Empreiteiros de ações de resposta ( <i>Response Action Contractors</i> ) .....	131
5.3 Aquisição de propriedades já contaminadas.....	132
5.3.1 Proprietário inocente ( <i>Innocent Landowner</i> ).....	132
5.3.2 Potencial comprador de boa-fé ( <i>“Bona Fide” Prospective Purchaser</i> ).....	135
5.3.3 Propriedade vizinha ( <i>Contiguous Property</i> ).....	137
5.4 <i>Superfund</i> .....	138
5.5 Estudo de caso .....	151
5.6 As áreas contaminadas e a legislação brasileira .....	154
5.6.1 Legislação federal e áreas contaminadas.....	154
5.6.2 Legislação Estadual e áreas contaminadas .....	158
5.6.3 A Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP): objeto e objetivos .....	159
5.6.4 Instrumentos previstos na Lei Estadual n.º 13.577/2009 (art. 4.º) .....	164
5.6.4.1 Instrumentos de informação e publicidade.....	166
5.6.4.2 Instrumentos de fiscalização.....	176
5.6.4.3 Instrumentos econômicos .....	177
5.6.4.4 Gerenciamento das áreas contaminadas na Lei Estadual n.º 13.577/2009 e Decreto Estadual n.º 59.263/2013 .....	182
5.6.5 Responsabilidade na Lei Estadual n.º 13.577/2009.....	197



5.7 Estudo de caso .....	200
5.8 Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) e <i>CERCLA</i> semelhanças e diferenças .....	205
5.9 Quadro Comparativo .....	218
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	221
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	223

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho cuida do tema das áreas contaminadas. Gradativamente novas áreas contaminadas são identificadas no mundo e no Brasil, com muitas implicações legais e ambientais daí decorrentes, como se verá no desenvolvimento deste trabalho.

Países europeus, Estados Unidos da América e Brasil, dentre outros, vêm elaborando seus inventários destas áreas contaminadas, e seus respectivos governos passam ou passaram a desenvolver estratégias para enfrentar a questão. Fontes pesquisadas neste trabalho indicam a quantidade de áreas atingidas pela contaminação nos países mencionados acima. De se notar que o enfrentamento do problema envolve, inclusive, questões de ordem terminológica.

Em vários locais o termo *brownfields* tem conotações diferentes que, inclusive, podem proporcionar análises sob aspectos diferentes. Para alguns países *brownfields* são locais abandonados e degradados, que podem ou não envolver a contaminação. Para outros os *brownfields* estão relacionados às contaminações, sem embargo de serem ou não degradados.

Nesta pesquisa encontramos trabalhos desenvolvidos sob variados enfoques. Alguns estudos se voltam à organização espacial do território, outros têm como meta o desenvolvimento de políticas públicas, o que mostra a possibilidade de análise da questão sob um espectro amplo, dentro de uma mesma temática.

Em trabalho anterior de nossa autoria (SERIGNOLLI, 2012), desenvolvemos o tema sob outro enfoque. Ali cuidamos da importância da auditoria ambiental para a identificação de passivos ambientais por ocasião da aquisição da propriedade imobiliária. Depois de nos ocuparmos dos modos pelos quais se dá a aquisição da propriedade, voltamos as nossas atenções ao principal tipo de passivo encontrado naquela pesquisa, que foi justamente o problema das contaminações. E, para a identificação destes passivos, passamos a pesquisar o desenvolvimento das auditorias ambientais, desde os seus primórdios até os delineamentos gerais encontrados no presente, contudo, sem o intuito de exaurir tema tão vasto e abrangente.

De posse destas informações, analisamos um dos tipos de auditoria identificados, cuja denominação é *due diligence*, algo que pode ser traduzido como o *devido cuidado*. Este tipo de auditoria tem grande utilidade na fusão e aquisição empresarial e pode ter escopos variados. Porém, o objetivo daquele nosso trabalho foi a identificação dos passivos ambientais de contaminação que gravam uma propriedade imobiliária. Por fim, desenvolvemos um modelo conceitual de aplicação daquela ferramenta para o objetivo proposto naquele trabalho.

Este mesmo tema ainda renderia a publicação de um artigo na Revista Eletrônica da Faculdade de Paulínia (SERIGNOLLI, 2013) cuidando da auditoria ambiental e propriedade imobiliária.

A riqueza do tema despertou interesse para um estudo mais aprofundado, com possibilidade de enfrentar novos desafios e novos horizontes de análise. Foi, então, que buscamos o curso de mestrado no Centro Universitário de Araraquara – UNIARA para desenvolvê-lo.

De início, a auditoria ambiental relacionada às áreas contaminadas nos pareceu ainda um campo fértil de estudo, como de fato o é. Porém, a então recém editada Lei Estadual n.º 13.577/2009 do Estado de São Paulo, que cuida do gerenciamento das áreas contaminadas, sinalizava uma inovação no cenário jurídico, não só estadual, mas nacional, com grandes possibilidades de exploração do tema. Esta novidade tornava a questão mais desafiadora, além de proporcionar alguma contribuição para o desenvolvimento do assunto.

Então, demos início à pesquisa da legislação de áreas contaminadas no Brasil e no exterior. No Brasil, em termos legais, a questão vem se desenvolvendo gradativamente, embora ainda haja bastante à ser feito, especialmente no âmbito de elaboração de uma legislação nacional. No exterior, encontramos uma legislação específica sobre áreas contaminadas, editada ainda nos anos 1980, nos EUA, que é a *Comprehensive Environmental Response, Compensation And Liability Act (CERCLA)*, também conhecida como *Superfund*.

Chamou-nos a atenção o grande período de vigência desta lei (editada em 1980), com resultados significativos conforme será apresentado no decorrer deste estudo, e os instrumentos legais utilizados pela *Environmental Protection Agency – EPA* para o enfrentamento do problema. Ou seja, esta grande experiência certamente serviria de parâmetro para o estudo de uma nova legislação editada no Brasil sobre a mesma temática das áreas contaminadas.

Sendo assim, decidimos fazer uma análise comparativa entre a Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) e a *CERCLA*, para o fim de elaborar subsídios para políticas públicas, bem como para contribuir com o aperfeiçoamento de legislações já existentes ou à serem criadas, respeitantes ao problema das áreas contaminadas.

Com base nesse objetivo, estruturamos o trabalho da seguinte maneira. Os objetivos e a metodologia são indicados nos capítulos 2 e 3. No Capítulo 4 foi executada a revisão de literatura. Aqui foram apresentadas ao leitor alguns dos muitos problemas ambientais ocorridos no mundo e no Brasil. Os desastres ambientais foram escolhidos de maneira

arbitrária, apenas com o intuito de demonstrar aquilo que já aconteceu e as consequências, geralmente muito graves, que tais desastres podem acarretar.

Muitos destes desastres contribuíram para a elaboração de legislações ambientais, no mundo e no Brasil. Por conseguinte, uma abordagem histórica e não exauriente sobre o surgimento do Direito Ambiental fez-se necessária, com indicação, inclusive, das relações deste ramo do Direito com outras áreas, jurídicas ou não. Também não poderiam deixar de ser abordados alguns dos princípios do Direito Ambiental, e que têm relação com o objeto e objetivos deste trabalho.

No desenvolvimento do Direito Ambiental a Constituição Federal de 1988 teve peso significativo, com a elaboração de um capítulo exclusivo para o meio ambiente, além da fixação e atribuição de competências legislativas e administrativas que procuram nortear o intérprete e aplicador da legislação ambiental. Portanto, tais temas foram considerados, pois indispensáveis ao desenvolvimento deste estudo.

Os Sistemas nacional e estadual de meio ambiente são apresentados em linhas gerais, assim como as considerações sobre a legislação federal e estadual sobre áreas contaminadas, posicionando o leitor à respeito da existência das regulamentações sobre o assunto, sempre dentro do objetivo estabelecido neste trabalho.

Do mesmo modo, o panorama geral das áreas contaminadas no mundo e no Brasil, são abordados para oferecer ao leitor uma noção de como a questão é tratada em âmbito mundial e no Brasil.

De seu turno, e para que seja possível a compreensão da legislação norte-americana, fez-se necessário o estudo da estrutura básica do sistema jurídico norte-americano. Também foram estudados o surgimento e as estruturas das agências reguladoras norte-americanas e da *Environmental Protection Agency (EPA)*, seus modos de elaboração de regulamentações, bem como a estrutura básica da *Comprehensive Environmental Response, Compensation And Liability Act (CERCLA)*.

No Capítulo 5, são elaborados os resultados e discussão da pesquisa desenvolvida.

Foram analisados os instrumentos legais previstos na *CERCLA*, dentre outros, os programas de execução da lei (*Enforcement programs*) e suas várias nuances, a possibilidade e os tipos de acordos que a *CERCLA* disponibiliza aos potencialmente responsáveis, os poderes de resposta que a Lei atribui à *EPA* e como podem ser aplicados tais poderes. A responsabilidade civil (*liability*), tema polêmico e de intrincadas implicações jurídicas, também é abordado. Para tanto, foi preciso observar quem a Lei considera como responsáveis pelas contaminações, e se há a possibilidade de defesa e quais são as defesas oponíveis à

responsabilidade civil ambiental sob a égide da *CERCLA*. Este último tema certamente poderá render novos estudos para vislumbrar a possibilidade ou não de sua adaptação ao sistema jurídico brasileiro.

O *Superfund* é abordado no presente trabalho com indicação de suas origens, seu modo de funcionamento, e de que maneira este instrumento contribui para o enfrentamento da problemática das áreas contaminadas nos EUA. Um estudo de caso é apresentado, com a demonstração de uma das possíveis maneiras de resolução de casos de contaminação pela *EPA*.

Na sequência, a legislação de áreas contaminadas no Brasil passa a ser o objeto de atenção. Um panorama geral sobre a legislação de áreas contaminadas em âmbito federal é elaborado, inclusive com a indicação de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional. Do mesmo modo, em âmbito Estadual tal questão é abordada. Quando, então, passa-se à análise da Lei Estadual n.º 13.577/2009 para, posteriormente, efetuar-se o seu cotejo com a *CERCLA* no intuito de alcançar os objetivos estipulados neste trabalho.

Nesta análise da Lei Estadual são apresentados os objetos e objetivos da Lei, bem como os seus instrumentos, o processo básico de gerenciamento das áreas contaminadas e as considerações à respeito da responsabilidade prevista na Lei. Para a análise destes instrumentos, os mesmos foram classificados em três categorias. Estas categorias foram estabelecidas de maneira arbitrária, porém, levando-se em conta as características assemelhadas (ou preponderantes) destes instrumentos para o fim de classificá-los e analisá-los em uma determinada categoria.

No processo de gerenciamento de áreas contaminadas, são consideradas as várias categorias previstas na Lei Estadual n.º 13.577/2009 e no Decreto Estadual n.º 59.263/2013, quais são os estudos ambientais que devem preceder o enquadramento de cada área em uma determinada categoria, bem como as consequências legais do enquadramento em categorias conforme previsto na legislação.

Um estudo de caso é apresentado, seguindo-se ao cotejamento entre as legislações estudadas, ou seja, entre a Lei Estadual n.º 13.577/2009 e a *CERCLA*, com a elaboração de quadro comparativo, seguindo-se às considerações finais.

## 2. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo comparar, sob o ponto de vista jurídico, os instrumentos previstos na Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) e aqueles previstos na *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*, para o enfrentamento da problemática das áreas contaminadas no Brasil, em especial no Estado de São Paulo.

O problema das áreas contaminadas não é restrito ao Brasil ou ao Estado de São Paulo, e se manifesta em vários países, inclusive naqueles considerados desenvolvidos como é o caso do EUA e nos países da União Europeia, como se verá mais adiante neste trabalho. Porém, a legislação norte-americana foi tomada como parâmetro porque sua legislação específica sobre áreas contaminadas data de 1980, quando foi editada a *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*. Esta Lei também é conhecida como *Superfund*, que é um instrumento destinado à custear as limpezas de locais contaminados nos EUA. Há, portanto, um regramento legal específico e uma experiência prática de sua aplicação num período superior à 03 (três) décadas, no que diz respeito ao enfrentamento da problemática das áreas contaminadas naquele País.

Além disso, esse espaço temporal de existência e vigência da referida legislação é apto à possibilitar um amplo debate sobre tais regramentos, pelos atores envolvidos, quais sejam, o Poder Executivo, especialmente a Agência Ambiental americana (*Environmental Protection Agency – EPA*), o Judiciário e a própria sociedade norte-americana. Portanto, esta longa experiência norte-americana pode servir de parâmetro e fornecer subsídios para a elaboração de política públicas ou aperfeiçoamento de legislação referente às áreas contaminadas no Brasil, que ainda não dispõe de legislação específica em âmbito nacional.

O objetivo da comparação é conhecer quais são estes instrumentos e as eventuais semelhanças e diferenças entre eles, sempre conforme a Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) e a *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)* e legislação correlata quando necessário.

Uma vez identificados os mencionados instrumentos constantes das referidas leis, serão os mesmos caracterizados de acordo com os seus regramentos legais. Buscar-se-á, ainda, compreender a forma de aplicação destes instrumentos no contexto de seus respectivos sistemas jurídicos, e, oportunamente, cotejá-los com entendimentos doutrinários e jurisprudenciais.

Os objetivos aqui indicados têm como meta, do mesmo modo, oferecer subsídios para a elaboração de políticas públicas. E, como já mencionado, subsidiarem o aperfeiçoamento de legislações específicas à serem elaboradas ou eventualmente já existentes à respeito da problemática das áreas contaminadas, como é o caso da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP).

### 3. METODOLOGIA

A presente pesquisa teve uma abordagem metodológica eminentemente exploratória, vez que objetiva conhecer, sob o ponto de vista jurídico, os instrumentos previstos na Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) e na legislação norte-americana – *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)* – para o enfrentamento da problemática das áreas contaminadas no Brasil, mais especificamente no Estado de São Paulo.

O delineamento do trabalho se desenvolveu predominantemente através da pesquisa bibliográfica e documental. Os textos das referidas leis – e eventuais regulamentações, quando o caso –, foram estudados para a confecção da pesquisa. Dados secundários sobre a temática em estudo também foram consultados, especialmente aqueles elaborados pelos órgãos ambientais dos dois países, sem prejuízo de outras fontes.

Por outro lado, embora o Direito Ambiental no Brasil já possua uma vasta bibliografia jurídica, a temática sobre a legislação de áreas contaminadas ainda é escassa. Quanto à legislação norte-americana sobre áreas contaminadas, não foram encontradas nas fontes nacionais pesquisadas qualquer aprofundamento do assunto. As referências encontradas no vernáculo nas fontes consultadas se remetiam ao *Superfund* como um dos instrumentos utilizados no enfrentamento da problemática das áreas contaminadas, porém, sem qualquer aprofundamento do tema, como mencionado. Por conseguinte, foi necessária a consulta à bibliografia e, quando necessário, a jurisprudência, estrangeiras para o conhecimento e entendimento do objeto pesquisado.

Não obstante o caráter predominantemente exploratório do trabalho, também foram utilizadas as abordagens descritiva e explicativa. Posto que se fez necessário não só conhecer os instrumentos constantes das legislações estudadas, mas caracterizá-los e compreender como são (ou poderiam ser) aplicados no contexto de seus respectivos sistemas jurídicos.

Por fim, o método comparativo é igualmente utilizado no presente trabalho, posto que a comparação entre as duas legislações é o objetivo deste estudo. Isto, tendo-se em vista o aproveitamento dos resultados encontrados como subsídios a serem utilizados em políticas públicas voltadas ao enfrentamento da questão das áreas contaminadas e/ou o seu aproveitamento para a elaboração ou aperfeiçoamento de legislações específicas sobre o tema.

Com base nestas premissas o presente trabalho foi desenvolvido da forma que se passa a explicitar.



Como a problemática ambiental e a legislação ambiental passaram a ganhar notoriedade de maneira gradativa, entendeu-se necessário elencar alguns acontecimentos causadores de desastres ambientais ocorridos no Brasil e no mundo. Tais eventos foram escolhidos arbitrariamente, apenas como forma de ilustrar as consequências deles advindas e indicar ao leitor os possíveis danos que tais desastres podem gerar ao ambiente bem como a extensão que podem atingir.

Voltando-se mais especificamente à legislação ambiental, descreveu-se em linhas gerais do surgimento e desenvolvimento do Direito Ambiental relacionando-o ad alguns acontecimentos históricos referentes à questão. Alguns dos princípios do Direito Ambiental foram abordados, posto que relacionados ao objeto deste estudo.

A questão das competências constitucionais e os contornos gerais dos sistemas nacional e estadual de meio ambiente dão o substrato básico para o reconhecimento das questões legais ligada ao tema da pesquisa.

Do mesmo modo, fez-se uma incursão no sistema jurídico norte-americano, para que o leitor compreenda algumas de suas peculiaridades, bem como do funcionamento das agências governamentais daquele País, seguindo-se a análise da *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, ou simplesmente *CERCLA*, que é a lei que criou o *Superfund*. Seus instrumentos legais foram analisados, assim como os instrumentos previstos na Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP), tudo para o cotejamento entre ambos e discussão ao final do trabalho.

Na análise da *CERCLA* fez-se necessário esclarecer ao leitor alguns conceitos legais utilizados pela Lei. Isto porque tais conceitos servirão de substrato para o entendimento dos instrumentos legais previstos no texto. Além disso, muitas das questões sobre responsabilidade dependem do prévio entendimento do alcance do significado das expressões utilizadas pela legislação.

Outrossim, e tendo em vista os vários meios de execução (*enforcement*) de que se vale a *EPA* no gerenciamento do problema das áreas contaminadas, os vários enfoques destes programas foram evidenciados e analisados, com o intuito de indicar ao leitor os procedimentos utilizados pelo *EPA* no enfrentamento da questão.

As possibilidades de acordo judiciais ou extrajudiciais, e em quais hipóteses podem eles ser realizados, permitem o conhecimento de hipóteses de composição mais céleres entre as partes envolvidas, bem como saber quais são as garantias ou vantagens em celebrar tais acordos.

A questão em estudo também é regida por lei nos EUA. Assim, foram analisados os poderes que a *CERCLA* atribuiu à *EPA* para lidar com a questão das áreas contaminadas. Tais poderes são denominados genericamente de poderes de resposta (*response authorities*). E, em decorrência destes poderes de resposta foi preciso, também, analisar a responsabilidade civil ambiental (*liability*) para se aferir quem e de que modo poderá ser responsabilizado.

A responsabilidade civil estruturada pela *CERCLA* estabelece uma regra geral de responsabilidade, além de prever algumas hipóteses que permitem a exclusão ou a atenuação das responsabilidades nela previstas. Sendo assim, estudou-se quem são as partes que podem ser responsabilizadas com base na *CERCLA* – que a Lei denomina de *potentially responsible party (PRP)* –, e quais são as hipóteses de exclusão ou mitigação de responsabilidade previstas na Lei. Isto torna possível compreender o alcance da Lei, além de proporcionar maior segurança jurídica aos envolvidos, que terão oportunidade de pesquisar no próprio texto da Lei as causas que limitam as responsabilidades nela estipuladas.

O *Superfund* também foi analisado. As verbas que abasteciam este Fundo tinham, inicialmente, um tipo de regramento. Posteriormente, com emendas promovidas na legislação, o Fundo teve sua sistemática de funcionamento alterada em parte, no que se refere às verbas que o abastecem.

Todos estes resultados encontrados foram utilizados como parâmetros para a análise da legislação brasileira. Esta, em linhas gerais, foi analisada de modo a oferecer ao leitor a situação legal vigente no País, no que se refere às áreas contaminadas.

Contudo, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) foi analisada de maneira mais pormenorizada. A compreensão de seu objeto e objetivos permitiu ou permite aferir quais serão os meios e os modos que a Lei escolheu para alcançá-los. Isto, além de servir como fundamento teórico na interpretação de seus dispositivos legais.

Assim sendo, para o estudo de seus instrumentos, estes foram classificados em categorias arbitrariamente estabelecidas pelo autor. Porém, para esta classificação, foram reunidos com base nas suas características preponderantes. Assim classificados realizou-se a sua análise e crítica apresentadas nos tópicos respectivos.

Também foi necessário elaborar um estudo dos procedimentos básicos para o gerenciamento de áreas contaminadas, utilizados pelo órgão ambiental paulista (CETESB), com indicação das respectivas classificações das áreas contaminadas nas categorias previstas na Lei Estadual n.º 13.577/2009 e no Decreto Estadual n.º 59.263/2013. Para estas classificações, se fazem necessárias a realização de vários tipos de estudos ambientais, tais como a *Avaliação Preliminar*, *Investigação Confirmatória*, *Avaliação de Risco*, dentre outros.

Normalmente, cada fase do gerenciamento das áreas contaminadas é precedida por um tipo de estudo. E, além disso, o enquadramento da área nesta ou naquela categoria pode implicar em variados tipos de restrição ao seu uso.

Por fim, uma abordagem sobre os responsáveis legais também foi elaborada, bem como apresentado um estudo de caso.

Com base em todos estes resultados de análise das referidas leis, as diferenças e semelhanças entre as duas legislações foram apontadas e discutidas, inclusive com a elaboração de um quadro comparativo. Espera-se que os resultados apresentados contribuam em alguma medida para a elaboração de políticas públicas ou para a elaboração e aperfeiçoamento de eventuais legislações que tratam da temática das áreas contaminadas.

## 4. REVISÃO DE LITERATURA

### 4.1 Desastres ambientais

#### 4.1.1 *Smog* (1952)

Alguns episódios contribuíram para a evolução do Direito Ambiental no Brasil e no mundo, conforme será vista à seguir.

Data de 1952 o evento climático – inversão térmica – associado à queima de carvão para a produção de energia e aquecimento doméstico, que ficou conhecido como *smog*, ocorrido na Inglaterra na cidade de Londres. Tal expressão resulta da contração das palavras *smoke* (fumaça) com *fog* (nevoeiro). A poluição do ar causada pela queima do carvão emitia grande quantidade de enxofre e material particulado. Tais poluentes atmosféricos associados ao típico nevoeiro londrino não se dispersaram por conta de uma inversão térmica ocorrida naquele período (de 4 a 13 de dezembro de 1952). Em virtude da temperatura fria daquele período, houve um aumento no consumo de carvão para aquecimento através de lareiras e aquecedores, com o consequente aumento da emissão de poluentes, agravado pelas emissões industriais. Relata-se que num sábado a luz solar não conseguiu penetrar na região, conforme Figura 1. E, somente na segunda-feira seguinte, 100 (cem) pessoas morreram por ataque cardíaco. Estudo realizado pelo Ministério da Saúde britânico indicou que 8.000 (oito mil) pessoas faleceram em decorrência direta do *smog*. As principais causas de morte apontadas pelo estudo foram bronquite, enfisema pulmonar, gripe, pneumonia e ataques cardíacos (MOURA, 2011).

**Figura 1 - Piccadilly Circus in the smog. Dezembro de 1952**



**Fonte: The Telegraph, 2012. Foto: Hulton Getty**

Moura (2011, p. 3) menciona que pela primeira vez fez-se a constatação científica relacionando a morte de grande número de pessoas com a poluição.

#### **4.1.2 DDT e o livro *Silent Spring***

O livro escrito por Rachel Carson e publicado em 1962, denominado *Silent Spring* (Primavera Silenciosa), é um relato poético de como seria a primavera sem o canto dos pássaros que estavam sendo exterminados por conta do uso do DDT (dicloro-difenil-tricloroetano). O livro teria sido escrito por conta de uma carta recebida pela autora – que era bióloga – informando as mortes dos pássaros em sua fazenda. A autora constatou que o DDT afetava o metabolismo do cálcio, o que tornava as cascas dos ovos das aves muito frágeis e quebradiças. Esta fragilidade implicava na perda de muitos ovos, e, conseqüentemente, na redução das populações de aves (MOURA, 2011).

Tal livro contribuiu para a proibição do uso do DDT nos EUA e também para a criação da *Environmental Protection Agency – EPA* (MOURA, Op. cit.).

#### **4.1.3 Baía de Minamata – Japão**

O caso da Baía de Minamata no Japão refere-se a problemas decorrentes da contaminação de muitas pessoas por mercúrio. A empresa de produtos químicos denominada *Chisso Corporation*, desde os anos 1930 despejava seus efluentes na Baía de Minamata. A empresa utilizava o mercúrio para a produção de um plástico denominado PVC (policloreto de polivinila). Em meados da década de 1950 percebeu-se que algo não ia bem naquele local. As aves comportavam-se de maneira estranha nos céus, e cães e gatos estavam nascendo com deformações bizarras (KUGLER, 2013).

Inicialmente os gatos apresentaram os sintomas tendo a doença sido denominada de *mal dos gatos*. Porém, em decorrência do processo de bioacumulação – vez que o mercúrio já estava inserido na cadeia alimentar – os seres humanos passaram a apresentar sintomas da intoxicação pelo mercúrio. A doença passou, então, a ser denominada de *Mal de Minamata*. Alguns dos sintomas que esta doença provocava eram tonteiras, paralisias, cegueiras, deformações físicas (MOURA, 2011), e comprometimentos da coordenação motora e muscular e também o nascimento de crianças com danos neurológicos irreversíveis (KUGLER, 2013).

Estima-se que durante 20 (vinte) anos, algo em torno de 200 (duzentas) a 600 (seiscentas) toneladas de mercúrio tenham sido despejadas na Baía de Minamata. E que aproximadamente 50.000 (cinquenta mil) pessoas naquela cidade tenham sido intoxicadas por mercúrio (KUGLER, Op. cit.).

#### **4.1.4 Seveso – Itália**

Em 10 de junho de 1976, na cidade *Seveso* na Itália, em virtude da ruptura de um disco de segurança de um reator utilizado para a produção de TCP (triclorofenol), resultou na emissão de uma grande quantidade de substâncias tóxicas para a atmosfera. Dentre as substâncias que formaram uma grande nuvem de poluentes estavam o próprio TCP, etilenoglicol e 2,3,7,8-tetraclorodibenzoparadioxina (TCDD). Uma área de 1.807 (mil oitocentos e sete) hectares foi atingida, com a contaminação de pessoas, animais e solo (CETESB, 2014 (a)).

Toda a vegetação morreu de imediato por conta do contato com compostos clorados. Na área atingida, uma área menor denominada de *Zona A*, com 108 (cento e oito) hectares, possuía uma alta concentração da dioxina TCDD (240 µg/m<sup>2</sup>). 736 (setecentas e trinta e seis) pessoas foram evacuadas da região, sendo que somente 511 (quinhentas e onze) retornaram às suas residências um ano depois, exceto as que moravam na *Zona A*, vez que este local permaneceu isolado. A vegetação e o solo contaminados foram removidos, e as edificações tiveram que ser descontaminadas. Foi estimado um custo de US\$ 10,000,000.00 (dez milhões de dólares) para evacuação das pessoas e na remediação das áreas contaminadas. Como danos a saúde foram identificados 193 (cento e noventa e três) casos de cloroacne, sendo que os possíveis efeitos a saúde a longo prazo ainda são monitorados (CETESB, Op. Cit.).

#### **4.1.5 Bhopal – Índia.**

Na madrugada de 03 de dezembro de 1984, em *Bhopal*, capital de *Madya-Pradesh*, na Índia central, numa planta do complexo industrial da *Union Carbide*, ocorreu o vazamento de elementos tóxicos utilizados na síntese de produtos inseticidas. Dentre os vapores tóxicos emitidos para a atmosfera no referido incidente encontrava-se o isocianato de metila. Foram estimadas em torno de 4.000 (quatro mil) pessoas mortas e 200.000 (duzentas mil) pessoas intoxicadas (CETESB, 2014 (b)).

#### 4.1.6 Vila Socó – Cubatão/SP.

No Município de Cubatão/SP, em localidade denominada Vila Socó (atual Vila São José), grave acidente ocorreu em virtude do vazamento de substâncias inflamáveis. O local era basicamente constituído por palafitas, sendo que um oleoduto da Petrobrás passava naquela região alagadiça ligando a Refinaria Presidente Bernardes ao Terminal de Alemoa. Na noite de 24 de fevereiro de 1984, moradores do local perceberam o vazamento de gasolina, que teria ocorrido em virtude de uma falha operacional que resultou no rompimento da tubulação ocasionando o vazamento de aproximadamente 700.000 (setecentos mil) litros de gasolina pelo mangue (CETESB, 2014 (c)).

O movimento de marés contribuiu para espalhar o material através daquela região alagada. Além disso, muitas pessoas coletaram e armazenaram em suas residências parte do combustível vazado com o intuito de conseguir algum lucro com a venda. Horas depois do início do vazamento o combustível inflamou-se matando pessoas e queimando parcialmente o local. Oficialmente resultaram 93 (noventa e três) mortes e vários feridos. Porém, há dados extraoficiais que indicam que as mortes superam 500 (quinhentas) vítimas (CETESB, Op. cit.).

Muitos outros acidentes poderiam ser aqui lembrados tais como o caso do navio petroleiro *Amoco Cadiz* que despejou 240.000 (duzentos e quarenta mil) toneladas de petróleo na costa da França em 1978; *Tchernobyl*, na Ucrânia em 1986, onde houve a explosão de um reator nuclear que lançou na atmosfera um volume de radiação de cerca de mais de 30 (trinta) vezes do que a produzida pela bomba de Hiroshima; ou o navio petroleiro *Exxon Valdez* que, em 1989, derramou 40.000 m<sup>3</sup> (quarenta mil metros cúbicos) de petróleo no Alasca, na Baía do Príncipe Willian (THOMÉ, 2014).

Mas, os casos citados são suficientes para demonstrar que problemas ambientais ocorrem no mundo todo, em países considerados desenvolvidos ou não. E, que tais episódios contribuíram para a sensibilização da opinião pública com a questão ambiental (THOMÉ, 2014). Alguns casos de contaminação do solo serão vistos mais adiante, de modo que alertamos o leitor que o assunto será abordado nos itens seguintes deste trabalho.

## 4.2 O Direito Ambiental

### 4.2.1 Dados históricos

Desde tempos remotos constata-se a preocupação com o meio ambiente, em maior ou menor escala, havendo relatos desta preocupação até mesmo na Bíblia, em Genesis (MILARÉ, 2013). Porém, desde a realização da Convenção de Estocolmo de 1972 (Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano), a temática ambiental vem galgando grande importância, assim como o Direito Ambiental. Aliás, para alguns a Convenção de Estocolmo é considerada como o marco histórico do Direito Ambiental Internacional (FIGUEIREDO e RODRIGUES, 2002 *apud* PHILIPPI JR. e RODRIGUES, 2005).

Tal Convenção surge como um despertar do mundo para a exaustão de recursos e para a urgente necessidade de se descobrir saídas para a crise global. Contribuiu, ainda, para mobilizar governos, cientistas e mesmo organizações sociais populares, fazendo-se sentir seus efeitos até os dias de hoje (MILARÉ, 2013, p. 1.572).

À época dos preparativos para a realização da aludida Convenção, ressaltava-se a influência de fatores políticos, dentre os quais se podia notar, de maneira expressa ou implícita, o objetivo dos países desenvolvidos de evitar a *proliferação industrial*. Isto sem ignorar que nos últimos vinte e cinco anos anteriores à Convenção o incremento da tecnologia já proporcionava situações críticas na seara ecológica, onde a poluição marinha e os vários acidentes com petroleiros eram exemplos. Além disso, o Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente fazia a distinção entre os problemas ambientais relacionados ao subdesenvolvimento em oposição àquilo que considerava problemas ambientais típicos. Estes últimos, segundo tal Relatório, estavam relacionados a excessiva concentração industrial e à introdução e uso de tecnologias imperfeitas, que não se restringiam apenas à indústria, mas abrangiam, também, as atividades agrícolas. Sem dizer que estes problemas ambientais típicos eram encontrados quase que com exclusividade nos países considerados desenvolvidos. Donde se denota que os problemas ambientais não eram decorrência do alegado subdesenvolvimento e, tampouco, do excesso populacional que igualmente era enfatizado como causa dos problemas ambientais. Pois os países desenvolvidos apresentavam desenvolvimento populacional significativo concomitantemente com acentuados índices de poluição. Em face deste quadro, a posição do Brasil e dos demais países considerados em desenvolvimento, era que se impunha “uma divisão internacional do



trabalho mais equitativa e um maior aperfeiçoamento tecnológico [...] para benefício direto do Terceiro Mundo.” (BRASIL, 1972 (a)).

Outro fato histórico que contribuiu para o efetivo despertar do debate explícito da questão ambiental no mundo é a edição, ainda na década de 1970, do relatório intitulado *Limites do Crescimento (Limits to Growth)*. Tal documento foi elaborado por uma equipe do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (*Massachusetts Institute of Technology – MIT*) a pedido do *Clube de Roma*. Nele se enfatizava, com base em modelos matemáticos, a incompatibilidade entre o crescimento demográfico e o desenvolvimento econômico, por conta da limitação dos recursos naturais, tendo em vista que o esgotamento das alternativas tecnológicas teria o condão de impedir a continuidade da vida humana e da civilização no planeta. Com base nessas premissas, o desenvolvimento econômico passaria a ser considerado um retrocesso em termos ambientais, tese esta que, segundo o Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, tinha em mira os países em desenvolvimento, vez que estariam impedidos de se desenvolver economicamente. O mesmo documento contesta a metodologia utilizada para a elaboração do relatório *Limites do Crescimento*, e também ressalta que uma *sociedade estável* é incompatível do ponto de vista macroeconômico, político e ético, “sem uma ampla redistribuição internacional da riqueza, dificilmente viável”. Ainda de acordo com o documento brasileiro, as conclusões do *Clube de Roma* seriam elitistas, face a impossibilidade de nivelamento *por cima* entre as nações, impondo-se, por consequência, um rígido controle das nações desenvolvidas sobre aquelas em desenvolvimento, agora justificado em termos ambientais (BRASIL, 1972 (a)).

Esta e muitas outras questões permearam o debate na Convenção de Estocolmo. Seguindo esta tendência, outros eventos marcaram o tema, tais como a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como Cúpula da Terra, Rio-92 e Eco-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro/RJ entre 3 a 14 junho de 1992. Na ocasião a capital federal foi temporariamente transferida para o Rio de Janeiro. Além do consenso de que os países desenvolvidos eram os principais responsáveis pela degradação do meio ambiente, vários documentos importantes resultaram deste encontro. Um dos principais documentos foi a elaboração da *Agenda 21* enfocando “basicamente, as mudanças necessárias aos padrões de consumo, a proteção dos recursos naturais e o desenvolvimento de tecnologias capazes de reforçar a gestão ambiental dos países” (BARRETO, 2009). Deste evento resultaram, ainda, importantes tratados como a *Convenção da Biodiversidade*, a *Convenção das Mudanças Climáticas* e a *Convenção da Desertificação*, além da redação das declarações denominadas *Carta da Terra* e *Declaração sobre florestas*

(BARRETO, Op. cit.) e a *Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento* (ONU BR, 1992).

Muitos dos documentos elaborados na Rio-92 se tornaram paradigmas para processos decisórios, e para políticas públicas e de governo em diversos países. Além disso, contribuiu para evidenciar a relevância da questão ambiental em âmbito mundial e representou um passo importante na construção do Direito Internacional do Meio Ambiente, e, possivelmente, na futura criação de um Direito Internacional do Desenvolvimento Sustentável, como observado por Édis Milaré (2013).

Outras importantes convenções com a temática ambiental, organizadas pelas Nações Unidas, ainda seriam realizadas na sequência. Dez anos após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), tendo como sede a cidade de Johannesburgo na África do Sul, realizou-se a *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável* que ficou conhecida como *Rio + 10* onde foram produzidos dois documentos oficiais, sendo eles (i) a *Declaração Política*, e, (ii) o *Plano de Implementação* (MILARÉ, 2013).

E, em junho de 2012, novamente na cidade do Rio de Janeiro/RJ, tomou corpo a *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*. Por ter sido realizada 20 (vinte) anos após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) ficou mais comumente conhecida como *Rio + 20*. Nesta Convenção os objetivos centrais da ONU eram *A economia verde no contexto do Desenvolvimento Sustentável e a erradicação da pobreza*, e, a *Governança Global para o Desenvolvimento Sustentável* (MILARÉ, Op. cit., p. 1573).

O interesse pela questão ambiental igualmente se refletia no surgimento de normatizações sobre o assunto. Ann Helen Wainer (1999) informa que na então chamada *década ecológica*, muitos países passaram a elaborar suas legislações, ressaltando que o pioneirismo da legislação normativa sistemática coube aos Estados Unidos. Sendo que já no ano de 1969 este país produziu uma lei que foi considerada um marco sobre o tema. Trata-se da denominada *National Environmental Policy Act* (Lei Federal da Política do Meio Ambiente). Porém, foi na década de 1970 propriamente que outras importantes legislações foram editadas pelos Estados Unidos, dentre elas as leis federais *Clean Air Act* (Lei do Ar Puro) em 1970, e a *Clean Water Act* (Lei da Água Limpa) em 1972, seguindo-se a edição da *Endangered Species Act* (Lei das Espécies Ameaçadas de Extinção).

Ainda Weiner (Op. cit.) ressalta o surgimento de trabalhos à respeito do Direito Ambiental, como o livro editado em 1971 pelo Professor Frank Grad, da Universidade de

Columbia denominado *Environmental Law*. Na França, Jean Lamarque publica a monografia com o título *Direito de Proteção à Natureza e ao Meio Ambiente (Droit de la Protection de la Nature et de l'Environnement)*. No mesmo País Patrick Girod lança obra considerada precursora no campo da responsabilidade civil, intitulada *A reparação do dano ecológico (La réparation du dommage écologique)*. E o já citado Jean Lamarque escreve outra obra nominada *O Direito contra a poluição sonora (Le Droit contre Le bruit)*.

Na literatura brasileira Ann Helen Weiner (1999) ressalta o surgimento do primeiro livro jurídico sobre o assunto, no ano de 1975, escrito por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, com o título de *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico Brasileiro*. Armando Cabral também é citado por Weiner (Op. cit.) com a publicação de sua monografia intitulada *A Proteção Ambiental e seus Instrumentos Jurídicos*. Já no início da década de 1980 o Professor José Afonso da Silva com o seu *Direito Urbanístico Brasileiro* de 1981 e o Professor Paulo Affonso Leme Machado com a obra *Direito Ambiental Brasileiro* no ano de 1982, igualmente são citados por Weiner (Op. Cit.), com a observação que à partir de então muitas outras obras sobre o assunto surgiram no mundo inteiro.

No âmbito da legislação nacional o Brasil já dispunha de algum arcabouço legal. Ann Helen Wainer (1999) faz um relato sobre a evolução da legislação ambiental brasileira. Dentre os diplomas legais mencionados por Wainer (Op. cit.), com referência ao período que compreende os anos 1960 até os anos 1980, indica-se à título de ilustração as seguintes regulamentações: Lei n.º 3.924/1961 que protege os monumentos arqueológicos e pré-históricos; Lei n.º 4.771/1965 que instituiu o novo Código Florestal (ora revogado pela Lei n.º 12.651/2012); a Lei n.º 6.938/1981 que veicula a Política Nacional de Meio Ambiente e estabelece a responsabilidade civil objetiva, na qual o poluidor é obrigado a reparar ou indenizar o dano independentemente de culpa; a Lei n.º 5.197/1967 que dispõe sobre a proteção à fauna e cria o Conselho Nacional de Proteção à fauna.

Wainer (Op. cit.) ainda ressalta um grande avanço na legislação ambiental brasileira ao ser editada a Lei n.º 6.803/1980, onde se determinaram as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. Esclarece que, para a aprovação de zonas de uso estritamente industrial nas quais se pretenda a localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e também nucleares, passa a ser exigido de forma preventiva o estudo de impacto ambiental. E, a conceituação de impacto ambiental viria a ser realizada pela Resolução 001, de 23 de janeiro de 1986, editada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Com o advento da Lei n.º 6.938/1981, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, diploma legal considerado de vanguarda, revelando uma “auspiciosa evolução no relacionamento da sociedade brasileira com o meio ambiente”, surtindo grande influência na elaboração de outras políticas públicas e na estrutura de Sistemas de Gestão Ambiental, conforme ressaltado por Édís Milaré (2013).

No ano de 1985 foi promulgada a Lei n.º 7.347/1985, que instituiu a ação civil pública. Até então o ordenamento jurídico brasileiro era voltado basicamente à solução de conflitos interindividuais. Com o advento da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/1985) interesses maiores passaram a dispor de proteção legal, como é o caso do meio ambiente e das relações de consumo. Embora originalmente voltada à defesa de direitos difusos propriamente ditos, com as alterações promovidas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990) na Lei da Ação Civil Pública, os interesses ou direitos materiais materialmente coletivos<sup>1</sup> passaram a ser objeto de tal tipo de tutela jurisdicional, tratando de verdadeira revolução na ordem jurídica brasileira (MILARÉ, 2013).

Em 1988, houve a promulgação da Constituição Federal trazendo em seu texto um capítulo inteiro sobre o meio ambiente. É a primeira Constituição brasileira a utilizar a expressão *meio ambiente* (MACHADO, 2013).

Dentre os benefícios da constitucionalização do meio ambiente citados por Antônio Herman Benjamin (2012), pode-se destacar a legitimação constitucional da função estatal reguladora. Segundo o mencionado Benjamin (Op. cit.) é uma das missões da norma constitucional estabelecer o substrato normativo que circunda e orienta o funcionamento do Estado, facilitando a sua intervenção, quer seja tal intervenção feita por meio de legislação quer seja feita através de outros meios.

Portanto, com a Constituição Federal de 1988 cria-se o suporte jurídico necessário para a estruturação não só de um sistema legal sobre o meio ambiente, mas, também, um

---

<sup>1</sup> Sobre os interesses ou direitos materialmente coletivos (ou essencialmente coletivos) Milaré (2013) esclarece estarem compreendidos nesta expressão os direitos *difusos*, os *coletivos stricto sensu* e também os *individuais homogêneos*. Estas três “espécies” de direitos são definidas no art. 81, parágrafo único da *Lei n.º 8.078/1990*, nos seguintes termos: *Art. 81.* A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. *Parágrafo único.* A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos *difusos*, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos *coletivos*, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos *individuais homogêneos*, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (sem destaques no original).

substrato para o desenvolvimento de um ramo autônomo do Direito, com suas peculiaridades, regras e princípios.

Nesta crescente preocupação com a temática ambiental, muitas regulamentações surgiram, inclusive em âmbito estadual, tratando dos mais diversos assuntos, nos quais se incluem as áreas contaminadas, podendo ser citadas, dentre outras, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) e a Resolução CONAMA n.º 420/2009 que serão analisadas em outro capítulo deste trabalho.

#### **4.2.2 O Direito Ambiental e suas relações**

O Direito Ambiental é considerado um dos setores mais recentes do Direito moderno, e tem crescido de importância na ordem jurídica internacional e nacional. Sua preocupação fundamental é organizar a utilização dos recursos ambientais pela sociedade através do estabelecimento de métodos, critérios, proibições e permissões, com a finalidade de definir aquilo que pode ou não ter apropriação econômica. Além disso, estabelece *como* poderá ser feita esta apropriação econômica dos recursos ambientais. Deste modo, é notória a sua relação com qualquer atividade econômica, vez que estas atividades têm por base o consumo de recursos naturais (ANTUNES, 2013).

Antunes (2013) ressalta, ainda, que o Direito Ambiental surge em decorrência do relacionamento do Homem com o ambiente, relacionamento este que vem sofrendo profundas e aceleradas modificações através do tempo.

Machado (2013, p. 62), citando o escólio do Prof. Michel Prieur, observa que o Direito Ambiental é um direito que “tende a penetrar todos os sistemas jurídicos existentes para os orientar num sentido ambientalista.” O mesmo Machado (Op. cit., p. 62) complementa que:

“O Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito do solo, um Direito florestal, um Direito da fauna ou um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação, de monitoramento e de participação.” (MACHADO, 2013, p. 62).

Esta relação ou interrelação com outras áreas do Direito é notada por Milaré (2013, p. 252) que ressalta ser o Direito do Ambiente um direito especializado, mas que possui uma influência recíproca e uma relação contínua entre os diversos ramos do Direito.

Desta ampla e abrangente interface do Direito Ambiental a que faz referência a doutrina especializada se permite inferir que não só com outros ramos do Direito, mas, também, com políticas públicas o Direito Ambiental se relaciona. Sendo certo que muitas destas políticas são veiculadas por lei. Cite-se, como exemplo, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/1997), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010) e tantas outras.

Portanto, o Direito Ambiental é um instrumento que pode ser utilizado para finalidades públicas – como de fato o é – inclusive para tratar da problemática das áreas contaminadas. O seu estudo e também o estudo de legislações estrangeiras têm potencial para gerar subsídios para elaboração de políticas públicas ambientais, ou, mesmo, para o aperfeiçoamento de eventuais regramentos já existentes ou a serem criados.

#### **4.2.3 Princípios do Direito Ambiental**

Para que seja considerada autônoma toda ciência necessita de princípios constitutivos para fundamentar e dar consistência às suas concepções (MILARÉ, 2013). Porém, a elaboração e a aplicação de princípios jurídicos é matéria complexa e permeada por grandes divergências. Paulo de Bessa Antunes (2013) aponta para um primeiro fator, que são as bases múltiplas em que se apoia o Direito, que não é constituído somente pelas normas positivadas.

Não obstante, Antunes (2013) evidencia que as normas escritas podem ser consideradas o eixo central em torno do qual gravitam todos os demais elementos jurídicos. E, que o Direito Ambiental é dotado de uma complexidade específica, pois suas “origens mais imediatas se encontram nas normas técnicas e no estágio de desenvolvimento da ciência.” (Op. cit. p. 22).

Estas peculiaridades fazem com que no Direito Ambiental algumas das principais características das normas jurídicas sejam mitigadas, como é o caso do seu caráter de generalidade e abstração. Este ramo do Direito é marcado por nível constante e crescente da edição de normas jurídicas voltadas a situações concretas (ANTUNES, 2013).

A proteção florestal é citada por Antunes (2013) como exemplo, observando que de início o Código Florestal se destinava à proteção de florestas. Porém, hoje, apesar de muito

importante, tal Código não passa de mais uma lei num contexto que se poderia dizer de proteção da biodiversidade. Em reforço à estas observações são citadas pelo mencionado autor outras normas que, junto com o Código Florestal, fazem parte deste contexto, como a Convenção da Diversidade Biológica, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, normas estaduais e municipais, dentre outras. Disto decorre a possibilidade de conflito e contradição entre todas estas espécies que se destinam a regulamentar as *situações concretas* acima invocadas.

Este estado de coisas se reflete na jurisprudência que, face a “diversidade de hipóteses e a diferença dos casos concretos”, torna-se casuística e individualizada, dificultando a sua generalização para outros casos. E, por mais que a produção legislativa aumente, ela jamais conseguirá atender às inúmeras situações cotidianas (ANTUNES, 2013, p. 23).

Daí a relevância dos princípios do Direito Ambiental para atender as situações nas quais o Direito não é capaz de tutelar. Paulo de Bessa Antunes (2013) explicita essa observação do seguinte modo:

“Os princípios do Direito Ambiental, diante das dificuldades acima apontadas, tornam-se mais relevantes, pois é a partir deles que as matérias que *ainda não foram objeto de legislação específica* podem ser tratadas pelo Poder Judiciário e pelos diferentes aplicadores do Direito, pois, na inexistência de norma legal, há que se recorrer aos diferentes elementos formadores do Direito, conforme expressa determinação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>2</sup> e ao Código de Processo Civil (*sic*)”. (ANTUNES, 2013, p. 23).

Em conclusão, e amparado na lição de Antunes (2013), a tarefa de aplicar os princípios do Direito Ambiental é problemática, quer por conta de divergências sobre *quais* seriam os princípios aplicáveis, quer quanto ao *alcance do significado* dos princípios. Portanto, a aplicação destes princípios “somente deve ser feita em último caso, quando inexistentes norma e/ou precedente judicial.” (ANTUNES, 2013, p. 23).

Como já observado acima, diferentes autores trabalham com diferentes princípios como sendo de Direito Ambiental. Paulo Affonso Leme Machado (2013) aborda os seguintes princípios: 1) Princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; 2) Princípio do direito à sadia qualidade de vida; 3) Princípio da sustentabilidade; 4) Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais; 5) Princípio do usuário-pagador e poluidor pagador; 6) Princípio da precaução; 7) Princípio da prevenção; 8) Princípio da reparação; 9) Princípio da informação; 10) Princípio da participação; e, 11) Princípio da obrigatoriedade da intervenção

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942.

do Poder Público. Por sua vez, Paulo de Bessa Antunes (2013) comenta os seguintes princípios do Direito Ambiental: 1) Princípio da dignidade da pessoa humana; 2) Princípio do desenvolvimento; 3) Princípio democrático; 4) Princípio da precaução; 5) Princípio da prevenção; 6) Princípio do equilíbrio; 7) Princípio da capacidade de suporte; 8) Princípio da responsabilidade; 9) Princípio do poluidor pagador. Encerrando, cite-se o elenco de princípios estudados por Édis Milaré (2013): 1) Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana; 2) Princípio da solidariedade intergeracional; 3) Princípio da natureza pública da proteção ambiental; 4) Princípio da prevenção; 5) Princípio da precaução; 6) Princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; 7) Princípio do controle do poluidor pelo Poder Público; 8) Princípio do poluidor-pagador; 9) Princípio do usuário-pagador; 10) Princípio do protetor-recebedor; 11) Princípio da função socioambiental da propriedade; 12) Princípio da participação comunitária; 13) Princípio da proibição do retrocesso ambiental; 14) Princípio da cooperação entre os povos.

Por fim, há que se observar que o Decreto Federal n.º 5.098, de 03 de junho de 2004, que *Dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos - P2R2, e dá outras providências*, estabelece um rol exemplificativo de alguns dos princípios que considera serem princípios gerais do Direito Ambiental brasileiro, citando, textualmente, o princípio da prevenção, o princípio da precaução e o princípio do poluidor-pagador (art. 2.º, III, IV e VI, respectivamente).

Vistas estas premissas introdutórias, veja-se nos itens seguintes, alguns dos princípios ambientais que mais de perto se relacionam ao tema do presente trabalho, que são os Princípios da Prevenção, Precaução e do Poluidor-Pagador.

#### **4.2.4 Princípio da Prevenção**

Apesar da controvérsia que gira em torno do assunto relacionado aos princípios do Direito Ambiental, acima ressaltado, parece haver uma certa convergência quanto ao significado e alcance do Princípio da Prevenção.

A aplicação deste princípio tem lugar quando se tem certeza sobre o perigo e elementos seguros dos quais se possa concluir que uma determinada atividade é perigosa. Portanto, age-se por antecipação. Ou seja, antes da consumação do dano, basta o mero risco



nas condições acima citadas (MILARÉ, 2013). É o agir antecipadamente, mas é preciso possuir o conhecimento do que se deve prevenir (MACHADO, 2013).

Por isso Antunes (2013) ressalta o licenciamento ambiental, e até mesmo os estudos de impactos ambientais, como manifestações deste princípio. Pois, a realização destes estudos ambientais se efetiva se tomando por base conhecimentos acumulados sobre o meio ambiente. Com estes estudos é possível evitar, bem como minimizar e mitigar eventuais danos ambientais que certamente ocorreriam acaso não fossem licenciadas as atividades que têm impacto no ambiente.

Porém, o mesmo Antunes (2013) adverte que o Princípio da Prevenção não significa a eliminação dos danos. Estes deverão ser avaliados e ponderados em relação aos eventuais benefícios do empreendimento, que poderá ou não ser aprovado. Do mesmo modo, as condicionantes impostas ao empreendimento igualmente poderão sopesar e cotejar os interesses em jogo.

#### **4.2.5 Princípio da Precaução**

O Princípio da Precaução tem certa semelhança com o Princípio da Prevenção. Porém, a sua nota mais marcante é que ele se baseia ou tem aplicação quando não há certeza científica ante a ameaça de danos sérios ou irreversíveis, como apregoado pela *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (ONU BR, 1992), no Princípio 15, que estabelece:

“Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” (ONU BR, 1992).

Portanto, o *Princípio da Prevenção* se ocupa de prevenir aquilo que já é de conhecimento da ciência, ao passo que o *Princípio da Precaução* se volta aos casos onde não é possível prever de modo seguro as consequências. Milaré (2013, p. 264) pondera que “Sua aplicação observa argumentos de ordem hipotética, situados no campo das possibilidades, e não necessariamente de posicionamentos científicos claros e conclusivos.” E, exemplifica o seu campo de aplicação nas questões que envolvem o “aquecimento global, a engenharia genética e os organismos geneticamente modificados, a clonagem, a exposição a campos eletromagnéticos gerados por estações de radiobase.” (Op. cit. p. 264).

Contudo, tal princípio é objeto de questionamentos. Paulo de Bessa Antunes (2013) ressalta que há necessidade de se definir o que se pretende prevenir (*rectius*: precaver) e qual seria o risco a ser evitado, não podendo a precaução “ser interpretada com uma cláusula geral, aberta e indeterminada.” (Op. cit. p. 32).

Antunes (2013) ainda destaca a dificuldade de se prever o futuro ante a incapacidade do ser humano de saber qual serão os juízos que as gerações futuras terão à respeito das atitudes praticadas no presente. Continuando nesta análise crítica do Princípio da Precaução, Paulo de Bessa Antunes (2013) menciona uma prática bastante utilizada de se considerar o *cenário do pior caso* para a aplicação do princípio em comento. Questiona qual seria a racionalidade de assim agir e observa que o pior cenário seria apenas uma probabilidade e não uma fatalidade.

Sobre a aplicação que considera *juridicamente legítima* do Princípio da Precaução, Antunes (2013) evidencia que sua aplicação deve ser feita levando-se em conta as leis existentes no País nas quais seja determinada a avaliação de impactos ambientais de uma dada atividade. Melhor dizendo, sua aplicação deve ser feita na conformidade da “legalidade infraconstitucional existente”. Este princípio não poderia se sobrepor aos princípios da República o que implicaria em ruptura da legalidade constitucional. Para evitar a não compreensão da doutrina de Antunes (2013), transcreve-se a seguir as suas palavras:

“O princípio da precaução tem sido prestigiado pelo legislador brasileiro que, em muitas normas positivadas, determina uma série de medidas com vistas à avaliação dos impactos ambientais reais e potenciais gerados pelos diferentes empreendimentos. Ainda que extremamente relevante – que é reconhecido por toda a doutrina brasileira e pelo nosso ordenamento jurídico –, o princípio da precaução não é dotado de normatividade capaz de fazer com que ele se sobreponha aos princípios da legalidade (um dos princípios setoriais reitores da administração pública) e, especialmente, aos princípios fundamentais da República, repita-se. A aplicação do princípio da precaução somente se justifica constitucionalmente quando observados os princípios fundamentais da República e ante a inexistência de norma capaz de determinar a adequada avaliação dos impactos ambientais. Fora de tais limites, a aplicação do princípio da precaução se degenera em simples arbítrio.” (ANTUNES, 2013, p. 40).

A aplicação deste princípio em litígios judiciais também é motivo de equívocos e controvérsias. Pois o cerne motivacional que justificaria a sua aplicação – que seria a ausência de certeza científica absoluta – não raro tem sido confundido com meras questões de violação de regramentos administrativos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> TRF1 – AMS 2003.38.00.053528-2/MG. Apelação em Mandado de Segurança. Rel. Des. Federal Souza Prudente. 6.ª Turma – DJU: 14/05/2007, p. 161; e, AC 2003.41.00.005342-5/RO. Apelação Cível. Rel. Des.

Portanto, tal Princípio ainda carece de uma melhor compreensão e sistematização para a sua adequada aplicação.

#### 4.2.6 Princípio do poluidor pagador

Atribui-se a origem do Princípio do Poluidor-Pagador à *Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE*, através da Recomendação C(72) 128, do Conselho Diretor, em 26 de maio de 1972 (ANTUNES, 2013). Também é previsto na *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (ONU BR, 1992) no Princípio 16 que estabelece:

“Princípio 16. As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.” (ONU BR, 1992).

Milaré (2013) indica que o referido princípio tem fundamento legal e constitucional, respectivamente, no art. 4.º, VII da Lei n.º 6.938/1981 e art. 225, § 3.º da Constituição Federal.<sup>4</sup>

Não esquecendo que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo. Outrossim, conforme observa Antunes (2013), os bens ambientais são escassos, e, a sua utilização para fins de produção e consumo implica na sua redução e degradação. O que faz tal princípio é afastar da coletividade este custo econômico da utilização dos bens ambientais transferindo-o àquele que efetivamente os utiliza. Não é sua função recuperar os bens ambientais, mas, sim, evitar o seu desperdício (ANTUNES, 2013) e evitar o dano ao ambiente (MILARÉ, 2013).

Isto porque, se aquele que utiliza os bens ambientais não arcar com os respectivos custos este ônus será transferido à toda a coletividade para a sua recuperação e limpeza

---

Federal Daniel Paes Ribeiro. Relator designado: Des. Federal Souza Prudente. 6.ª Turma, DJU: 20/11/2006, p. 106. Exemplos citados por Antunes (2013, p. 42 e 45 respectivamente).

<sup>4</sup> Lei n.º 6.938/1981: “Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...]VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. [...]”

Constituição Federal: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] § 3.º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. [...]”

(ANTUNES, 2013). Ou seja, os lucros são privatizados enquanto as perdas são socializadas. Sendo assim, tais custos deverão ser internalizados, fazendo-se com que sejam imputados ao seu gerador os custos sociais da poluição (MILARÉ, 2013).

### 4.3 O meio ambiente na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a utilizar a expressão *meio ambiente* (MACHADO, 2013) e possui um capítulo inteiro dedicado ao tema, constante do art. 225 do texto constitucional. Paulo de Bessa Antunes (2013) observa que o ordenamento jurídico em período anterior à Constituição Federal de 1988 tinha como enfoque a infraestrutura da atividade econômica, priorizando a atividade produtiva, independentemente da conservação dos recursos naturais. Cita como exemplo o Código de Águas (Decreto n.º 23.643/1934) cujos objetivos primordiais diziam respeito à produção de energia elétrica.

O meio ambiente não possuía um conceito jurídico com tutela autônoma, o que só aconteceu após a edição da Lei n.º 6.938/1981, cujos preceitos constitucionais que lhe davam base eram aqueles relativos à proteção da saúde pública (ANTUNES, 2013).

Com o advento da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 o meio ambiente recebeu *status* constitucional, sendo erigido à categoria de direito fundamental, tendo-se conta que seu o art. 225 é considerado pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal como uma extensão do art. 5.º do mesmo texto constitucional. A Constituição Federal não desconsidera que a atividade econômica necessita dos recursos ambientais. Porém, busca-se permitir a sua utilização de maneira racional. Com base nisto, assevera-se que a norma ambiental constitucional, ao buscar a proteção ambiental, funcionaria como um elemento de interseção entre a ordem econômica e os direitos individuais (ANTUNES, 2013).

Além disso, Thomé (2014) destaca que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 há um deslocamento de um *paradigma de legalidade ambiental* para um *paradigma de constitucionalidade ambiental*. Com isso se inaugura uma ordem pública constitucional ambiental, com repercussões na atuação tanto do Poder Público quanto da coletividade, sendo que o princípio do desenvolvimento sustentável passa ser uma obrigação a ser implementada.

E o Estado, ao desempenhar um papel de agente normativo e regulador, com atuação indireta no domínio econômico, conforme previsto na Constituição de 1988, deve direcionar estas funções à efetivação de políticas públicas sustentáveis (THOMÉ, 2014).

Outro fato digno de nota apontado por Antunes (2013) é que a proteção constitucional do meio ambiente, para a sua adequada compreensão, necessita do conhecimento desenvolvido por outras áreas do saber, não jurídicas, como a Geografia, Ecologia, Mineralogia, dentre outras. O grande desafio do jurista, para Antunes (Op. cit., p. 67), seria *como* “estabelecer a adequada mediação entre o fato científico e o fato jurídico [...]” Condição esta que marca o caráter interdisciplinar da matéria ambiental (Idem, p. 70).

De seu turno, a Constituição Federal estabelece que o meio ambiente é um direito de *todos e bem de uso comum*, conforme consta do art. 225, *caput*<sup>5</sup> do texto constitucional. No vocábulo *todos* estão compreendidas qualquer pessoa que se encontre em território nacional, independentemente de sua condição de eleitor ou qualquer outra condição (ANTUNES, 2013).

Com relação a consideração de ser o meio ambiente um *bem de uso comum*, se rompe o enfoque segundo o qual bens de uso comum seriam apenas os bens públicos. Ou seja, à partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que inseridos no domínio privado, os aspectos ambientais proporcionados pelo meio ambiente são assegurados à todos. Ainda que esta fruição seja feita de maneira mediata, como é o caso, por exemplo, das florestas particulares que proporcionam oxigênio, equilíbrio térmico, beleza cênica, etc. (ANTUNES, 2013). Portanto, a nova ordem constitucional instaurada em 1988 dá esta amplitude à normatização e proteção ambientais.

Veja-se à seguir as competências administrativa e legislativa estabelecidas na Constituição.

#### 4.3.1 Competências constitucionais

O art. 18 da Constituição Federal estabelece que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Esta autonomia a que faz referência o texto constitucional compreende a capacidade de auto-organização, de autogoverno, legislativa, administrativa, financeira e tributária. Na competência legislativa destacam-se critérios de predominância de interesse, sendo que à União estaria afeto o interesse geral, aos Estados as matérias cujo predomínio é de interesse regional e aos municípios a predominância seria de interesse local (THOMÉ, 2014).

Embora exista a utilização deste critério de *divisão* de competências pela doutrina, Antunes (2013) destaca a complexidade do assunto e um tratamento extremamente centralizador dado à matéria pelo Supremo Tribunal Federal em decisões que envolvem o tema. Observa que uma primeira dificuldade é que o texto da Constituição, para fins de

---

<sup>5</sup> Constituição Federal: “Art. 225. *Todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, *bem de uso comum* do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]” (sem destaques no original).

atribuição de competências, utiliza indistintamente a expressão *meio ambiente* e vocábulos que, em tese, constituem parte do meio ambiente. E exemplifica ressaltando que a Constituição se vale de expressões como meio ambiente, recursos hídricos, florestas, ecossistemas, dentre outras.

Ilustrando as suas observações Antunes (2013) traz à baila caso decidido pelo Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup> a respeito do Código Florestal e que envolve questão sobre a competência legislativa concorrente para legislar sobre florestas, conforme previsto no art. 24, VI da Constituição Federal<sup>7</sup>. Para o Tribunal o referido Código tem sido considerado *norma geral*, sendo que aos Estados caberia tão somente *suplementar* esta legislação suprimindo lacunas relativas às realidades locais. Apesar de reconhecer que o Supremo Tribunal Federal somente pode julgar com base em um quadro normativo vigente, Antunes (Op. cit.) entende ser bastante restritivo tal entendimento jurisprudencial.

Não obstante a complexidade do tema e as controvérsias sobre o assunto é certo que a doutrina biparte as competências em competência legislativa, que se traduz no poder de elaborar leis e atos normativos, e, competência material (comum ou administrativa) que se expressa através do poder de polícia (THOMÉ, 2014). Sendo que o poder de polícia “em termos práticos, se desdobra na fiscalização e no licenciamento ambiental” (ANTUNES, 2013, p. 101). Melhor explicitando, a competência material (ou administrativa) depende do exercício da competência legislativa – com a elaboração de leis e atos normativos – para que se legitime o exercício do poder de polícia por parte dos órgãos ambientais.

---

<sup>6</sup> STF: ADI/MC 1086-7 – SANTA CATARINA – TRIBUNAL PLENO – DJ: 16.09.94: “CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LIMINAR. OBRA OU ATIVIDADE POTENCIALMENTE LESIVA AO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL.

Diante dos amplos termos do inc. IV do § 1.º do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais.

Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), **não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o § 3.º do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie.**

Medida liminar deferida.”. Sem destaques no original. A medida cautelar foi confirmada pelo STF no julgamento do mérito da ação, em decisão publicada no DJ em 10/08/2001.

<sup>7</sup> Constituição Federal: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;”

### 4.3.2 Competência legislativa

A competência legislativa pode ser desdobrada da seguinte maneira:

- a) Competência legislativa privativa.
- b) Competência legislativa exclusiva.
- c) Competência legislativa concorrente.

### 4.3.3 Competência legislativa privativa.

De acordo com Thomé (2014), a competência legislativa *privativa* é atribuída à União, e é prevista no art. 22, especialmente nos incisos IV (águas e energia), X (regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial), XII (jazidas, minas e outros recursos minerais) e XXVI (atividades nucleares de qualquer natureza) da Constituição. A competência privativa pode ser objeto de delegação. Porém, nota que esta competência será privativa quando tratar da *exploração econômica dos recursos naturais com potencial energético*. Justifica sua posição ao indicar que, neste caso, os bens são da União como é o caso dos recursos minerais (art. 20, IX da Constituição)<sup>8</sup>. Ou, então, que tais bens são atribuídos à União em regime de monopólio, como é o caso da pesquisa, lavra, enriquecimento, reprocessamento, industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, previsto no art. 177, V da Constituição Federal<sup>9</sup>.

A possibilidade de delegação da competência privativa da União aos Estados está prevista no art. 22, parágrafo único da Constituição Federal<sup>10</sup>. Para que isso seja possível, há necessidade de a União elaborar uma lei complementar veiculando tal autorização.

---

<sup>8</sup> Constituição Federal: “Art. 20. São bens da União: [...]. IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; [...].”

<sup>9</sup> Constituição Federal: “Art. 177. Constituem monopólio da União: [...]. V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006). [...].”

<sup>10</sup> Constituição Federal: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”



Contudo, não se tratando de exploração econômica dos recursos naturais, e, sendo o enfoque a proteção destes recursos, então a competência legislativa será concorrente (THOMÉ, 2014) e está prevista no art. 24 da Constituição Federal, como se verá adiante.

De seu turno, de se destacar as observações de Antunes (2013) à respeito da competência legislativa privativa da União. Aduz que muitas das competências legislativas privativas da União estão também arroladas nas competências comum (também denominada material ou administrativa) e concorrente dos demais entes federativos (Estados e Municípios), o que realça o caráter centralizador adotado pela Constituição Federal em termos de atribuição de competência. Exemplifica suas observações da seguinte maneira:

“Água, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza integram a competência legislativa privativa da União. Ocorre que a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação de florestas, da flora e da fauna, a exploração de recursos hídricos, estão incluídos na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação, defesa do meio ambiente e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (ANTUNES, 2013, p. 104).

Observa, ainda, Antunes (2013), que há notória superposição legislativa e de competências, indicando a necessidade da edição de lei que faça de maneira clara a delimitação das competências de cada ente da federação em matéria ambiental.

#### **4.3.4 Competência legislativa exclusiva.**

A competência *exclusiva* pertence aos Estados, e, para parte significativa da doutrina, não admite delegação (THOMÉ, 2014). É também denominada de *residual* ou *implícita*, podendo os Estados legislar sobre todas as matérias que não estejam reservadas à União ou cujo interesse não seja peculiar aos Municípios, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF. ADI/MC 2396 MS, Relatora Min. Ellen Gracie, Data de Julgamento: 26/09/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 14/12/2001, p. 00023).

Thomé (2014) considera que esta competência também abrangeria uma subdivisão que denomina de *competência legislativa remanescente (ou reservada)*, esclarecendo que esta competência implícita e residual atribuída aos Estados obstará a existência de lacunas no sistema de repartição de competências. Isto porque poderão os Estados legislar sobre aquilo

que não estiver sob a atribuição da União ou aquilo que não seja de interesse predominantemente local (dos Municípios).

#### **4.3.5 Competência legislativa concorrente.**

A competência legislativa concorrente é atribuída à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, de acordo com o disposto no art. 24, VI, VII e VIII da Constituição Federal.

Para o Supremo Tribunal Federal os limites desta competência estão estruturados da seguinte maneira:

“[...] O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal n.º 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila. 7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar. 8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1.º, §§ 1.º, 2.º e 3.º, do art. 2.º, do art. 3.º, §§ 1.º e 2.º e do parágrafo único do art. 5.º, todos da Lei n.º 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade.” (STF. ADI-MC: 2396 MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, Data de Julgamento: 26/09/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 14/12/2001, p. 00023).

A referida decisão foi confirmada no julgamento do mérito, tendo sido publicada no DJ em 01/08/2003, p. 00100.

Do que ficou decidido acima, pode-se resumir o seguinte: não havendo normas gerais editadas pela União, os Estados (e o Distrito Federal) têm competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades, conforme determina o § 3.º do art. 24 da Constituição Federal. Havendo legislação federal sobre normas gerais, aos Estados caberá preencher os vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, de modo que não que venha dispor em sentido contrário às referidas normas gerais (Constituição Federal, art. 24, § 3.º).

Havendo normas gerais editadas pela União caberá aos Estados e ao Distrito Federal suplementar ou complementar tais normas para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade, ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais (Constituição Federal, art. 24, §§ 1.º e 2.º).

Por fim, e ainda sobre a competência legislativa concorrente, aos Municípios caberá suplementar as legislações federal e estadual no couber e no que seja afeto ao interesse predominantemente local, conforme art. 30, incisos I e II da Constituição Federal.

#### 4.3.6 Competência comum (material ou administrativa)

A competência *comum* é atribuída concorrentemente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme art. 23 da Constituição Federal. Este tipo de competência tem a conotação de proteção ambiental ou de regulação de sua utilização, conforme se depreende dos verbos utilizados (*proteger, preservar, etc.*), dentre outros, no art. 23, incisos III, VI e VII:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III - *proteger* os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - *impedir* a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

[...]

VI - *proteger* o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - *preservar* as florestas, a fauna e a flora;

[...]” (BRASIL, 1988. Sem destaques no original).

Com o intuito de regulamentar estas atribuições foi editada a Lei Complementar n.º 140/2011, que fixa normas 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.

Por fim, Thomé (2014) observa que a competência material será *exclusiva* da União *quando os recursos naturais com potencial energético forem explorados economicamente*, conforme previsto no art. 21, XII, alínea “b”, XIX, XXIII, XXV da Constituição Federal.

#### 4.4. Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA

Numa federação, como é o caso do Brasil, os entes que a compõem são dotados de autonomia para se auto-organizarem, como visto nos itens anteriores. Sendo assim, estes entes compartilham diversos tipos de competências para agirem nos limites fixados pela Constituição Federal, com vistas à atingir objetivos comuns como é o caso da questão ambiental. Para a gestão do meio ambiente no Brasil existe um sistema criado pela Lei n.º 6.938/1981, denominado Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Trata-se de um modelo de gestão ambiental adotado pela referida Lei n.º 6.938/1981, e, de acordo com o IBAMA (2006), este sistema vislumbra alcançar as grandes metas nacionais na área ambiental, sendo que a proteção ao meio ambiente seria consolidada mediante as seguintes ações:

- a) “Formulação de políticas públicas de meio ambiente;
- b) Articulação entre as instituições componentes do sistema em âmbitos federal, estadual e municipal;
- c) Execução dessas políticas por meio dos órgãos ambientais nos diferentes âmbitos; e,
- d) Estabelecimento da descentralização da gestão ambiental.” (IBAMA, 2006).

Alega-se que sua idealização baseia-se em princípios da Ecologia, mais especificamente a teoria dos sistemas vivos, sendo explicitada tal concepção nos seguintes termos:

“A ideia que deu origem ao SISNAMA baseia-se em um princípio da Ecologia: a teoria dos sistemas vivos. Segundo essa teoria, sistema é um todo composto de partes que dependem umas das outras e que, atuando juntas, servem para cumprir determinada função. A natureza possui milhares de exemplos de sistemas. Cada indivíduo, animal, planta, microorganismo é um todo integrado, um sistema vivo. Da mesma forma, as sociedades humanas e o meio ambiente construído reproduzem esse modelo: a família, a comunidade, as cidades, a malha viária, as redes de telefonia e de distribuição de alimentos constituem exemplos de sistemas.” (IBAMA, 2006, p. 35).

Milaré (2013, p. 642), ao comentar sobre a estrutura do SISNAMA e recorrendo à uma analogia para ilustrar suas observações, assevera que o SISNAMA “é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos dos Estados e atinge as periferias mais remotas do organismo político-administrativo brasileiro, através dos Municípios”.

Portanto, e segundo esta concepção, a complexidade da questão ambiental é abarcada por meio do compartilhamento de ações em âmbito federal, estadual e municipal, constituindo-se uma rede na qual são enfatizadas as relações e a integração entre todos os componentes do sistema (IBAMA, 2006).

Este conceito de sistema será implementado não só em âmbito federal, mas, igualmente, no âmbito dos Estados e Municípios. Isto por expressa dicção legal do art. 6.º *caput* da Lei n.º 6.938/1981, que estabelece que o SISNAMA será constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Porém, os Estados e Municípios poderão constituir a sua organização político-administrativa da maneira que melhor lhes aprouver, tendo em conta a autonomia que a Constituição Federal lhes garante no art. 18.

Não obstante, vejamos a constituição dada ao SISNAMA pela Lei n.º 6.938/1981, conforme disposto em seu art. 6.º.

Como *órgão superior* foi criado o *Conselho de Governo*, com a função de assessorar o Presidente da República, na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

O *Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)* é *órgão consultivo e deliberativo* do SISNAMA, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

O SISNAMA possui como *órgão central* a *Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República*, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

Como *órgãos executores* o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA* e o *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes*, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências.

O IBAMA é uma autarquia federal, criada pela Lei n.º 7.735/1989, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Exerce o *poder de polícia ambiental* em âmbito federal;

executa as ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e, também, executa as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

De seu turno, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ou ICMBio) igualmente é uma autarquia federal, criada pela Lei n.º 11.516/2007, com a incumbência de executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União; executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União; fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental; exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas. Quanto ao exercício do poder de polícia nas unidades de conservação, o IBAMA mantém a atribuição de exercer em caráter supletivo o poder de polícia nestas unidades.

Os *órgãos ou entidades estaduais* responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, foram considerados *Órgãos Seccionais* do SISNAMA.

E, por fim, os *órgãos ou entidades municipais*, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições são os *Órgãos Locais* do SISNAMA.

#### 4.5 Sistema Estadual de Meio Ambiente (SP)

No Estado de São Paulo a Constituição Estadual de 1989 impõe o dever de criar um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, conforme dispõe o art. 193 *caput* da referida norma.

A mesma Constituição Estadual esclarece que o referido sistema será integrado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), órgão este de caráter normativo e recursal conforme disposto em lei. Também integrarão o sistema estadual em questão os órgãos executivos incumbidos da realização das atividades de desenvolvimento ambiental. (Constituição Estadual, art. 193, parágrafo único).

A Polícia Militar, através das unidades de policiamento florestal e de mananciais, integrará o sistema de proteção e desenvolvimento do meio ambiente, com a incumbência da prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente, sem prejuízo dos corpos de fiscalização dos demais órgãos especializados (Constituição Estadual, art. 195, parágrafo único).

A Política Estadual do Meio Ambiente e o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA foram criados pela Lei Estadual n.º 9.509, de 20 de março de 1997.

O SEAQUA tem por objetivo organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional instituídas pelo poder público, assegurada a participação da coletividade, para a execução da Política Estadual do Meio Ambiente visando à proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais (Lei Estadual, n.º 9.509/1997, art. 6.º).

A constituição do SEAQUA tem a seguinte configuração, segundo a sua lei de criação:

*Órgão Central:* a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar, controlar, como órgão estadual, a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como as diretrizes governamentais fixadas para a administração da qualidade ambiental. O Decreto Estadual n.º 57.933, de 2 de abril de 2012 (SP) reorganizou a Secretaria do Meio Ambiente e deu providências correlatas.

*Órgão Executor:* CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Foi constituída pela Lei Estadual n.º 118, de 29 de junho de 1973, sendo que a Lei Estadual n.º 13.542, de 8 de maio de 2009 alterou sua denominação e lhe trouxe novas atribuições.

*Órgãos Setoriais:* os órgãos ou entidades integrantes da administração estadual direta, indireta e fundacional, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental e de vida ou àqueles de disciplinamento de uso dos recursos ambientais e aqueles responsáveis por controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, qualidade de vida e o meio ambiente;

*Órgãos Locais:* os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental nas suas respectivas áreas de atuação.



#### 4.6. Áreas contaminadas: panorama geral

As áreas contaminadas são um problema que assola vários países no mundo, sejam eles considerados desenvolvidos ou não.

As contaminações podem ser de vários tipos, desde simples substâncias até substâncias mais complexas, inclusive com diferentes concentrações. Este problema pode incluir contaminação biológica, nuclear ou radioativa, contaminações decorrentes de atividades em complexos militares, contaminação difusa e mesmo decorrentes da geração de metano oriundo da disposição de resíduos domésticos. Grandes áreas podem ser acometidas por contaminações, como complexos industriais, assim como áreas mais restritas também podem ser atingidas, como é o caso de áreas utilizadas para disposição de resíduos domiciliares no passado (*CLARINET*, 2002).

Embora concentrando suas atenções mais aos países europeus, *CLARINET* (2002) reporta que, em alguma medida, todos os países herdaram um legado de contaminação advindo de usos pretéritos da terra. E esclarece na mesma obra que utiliza a expressão *terra* como um conceito *espacial*, compreendendo uma área geográfica que abrange um *local* ou uma *região*, aí incluído os seus componentes físicos tais como o solo e as águas superficiais e subterrâneas.

Há que se observar, ainda, que atividades industriais semelhantes podem causar contaminações semelhantes. Porém, os efeitos destas contaminações serão diferentes no ambiente ou na saúde humana se levado em consideração as diferentes escalas de uso industrial, a existência de diferentes sistemas legais, ou as diferentes condições geográficas e hidrogeológicas dos locais contaminados. Por outro lado, os danos daí resultantes e as decorrentes consequências para a economia e a qualidade de vida também poderão variar por conta de diferentes tipos de pressões econômicas e sociais manifestadas nas diferentes localidades acometidas pelas contaminações (*CLARINET*, 2002).

Em termos ambientais, alguns impactos das contaminações são listados por *CLARINET* (2002, p. 3-4), a saber: “Saúde humana; qualidade do solo e águas subterrâneas; natureza e viabilidade dos ecossistemas; as condições dos edifícios e outros materiais e artefatos arqueológicos dos terrenos; amenidade visual de uma área.”

Porém, estes impactos ambientais originam outros impactos econômicos e sociais. E não só em termos de custos da limpeza do local, mas consequências mais amplas que se refletem no valor da terra e no modo como são afetadas as comunidades situadas em áreas contaminadas ou nos seus arredores (*CLARINET*, 2002). A FIEMG (2015, p. 9) igualmente

aponta a desvalorização das propriedades como um dos principais problemas advindos das contaminações.

Contudo, uma dificuldade inicial para o enfrentamento desta questão se inicia pela própria nomenclatura utilizada para este fim.

Para *CLARINET* (2002, p.1) a expressão *terra contaminada (contaminated land)* é um “termo geral utilizado para descrever locais, e grandes áreas de terra, que contêm elevadas concentrações de substâncias químicas ou outras substâncias (contaminação), geralmente resultantes do uso antrópico da terra.”<sup>11</sup>

Porém, no trato da questão, com grande frequência se utiliza o termo *brownfields* associado às áreas contaminadas. *CLARINET* (2002) ressalta que o aludido termo (*brownfields*) é utilizado na Europa em diferentes contextos e com significados levemente diferentes, e elabora um conceito próprio:

“*Brownfields* são locais afetados por usos passados da área e de seus arredores, são abandonados ou subutilizados, têm problemas reais ou perceptíveis de contaminação, estão principalmente em áreas urbanas desenvolvidas, e necessitam de intervenção para trazê-los de volta à condição de uso salubre.” (*CLARINET*, 2002, p. 44).<sup>12</sup>

Tendo em vista que não há um conceito comum aos países europeus do que vem à ser exatamente um *brownfield*, conforme mencionado acima, são identificados por *CLARINET* (2002, p. 46) 03 (três) principais categorias de *brownfields*: 1) aqueles originados em tradicionais áreas industriais que entraram em declínio, como o setor produtor de carvão, aço e têxtil, e, mais recentemente os setores químico e de energia; 2) *brownfields* localizados em áreas metropolitanas, que incluem infraestrutura como ferrovias e docas, e usos industriais menores do século 19; e 3) *brownfields* em áreas rurais, especialmente as atividades associadas à agricultura, silvicultura, mineração e atividades militares.

Outras diferenças são apontadas por *CABERNET* (2006) no que se refere à compreensão do que vem a ser um *brownfield*. Na Europa ocidental a percepção de *brownfields* está mais associada à busca por novos locais em áreas urbanas que já tiveram um desenvolvimento prévio. Por outro lado, tal noção é divergente daquela predominante na

---

<sup>11</sup> *CLARINET* (2002, p. 1): *In this report, contaminated land is a general term to describe sites, and wider areas of land, which have elevated concentrations of chemicals or other substances (contamination), usually resulting from man's use of the land.*

<sup>12</sup> *CLARINET* (Op. cit., p. 44): *“Brownfield sites have been affected by the former uses of the site and surrounding land, are derelict or underused, have real or perceived contamination problems, are mainly in developed urban areas, require intervention to bring them back to beneficial use.”*

Escandinávia, onde a questão dos *brownfields* está mais relacionada à contaminação decorrente da gestão territorial, muito embora países como Finlândia, Dinamarca e Suécia não possuam uma definição oficial do que seja um *brownfield* (CABERNET, 2006).

A mesma pesquisa realizada por CABERNET (Op. cit.) revela que no restante da Europa, embora haja uma grande variedade de definições do que venha a ser um *brownfield*, questões relacionadas à contaminação são o foco principal para o entendimento do termo. E, ainda de acordo com a mesma fonte, a ocorrência de contaminação – potencial ou efetiva –, é o indicador decisivo para este fim em países como Bulgária, Itália, Polônia, Romênia e Espanha.<sup>13</sup>

Nos EUA a EPA considera um *brownfield* como “uma propriedade cuja expansão, remodelação ou reutilização pode ser complicada devido a presença ou potencial presença de substâncias perigosas, poluentes ou contaminantes.”<sup>14</sup>

Portanto, e face à divergência empregada na nomenclatura desses locais, para os fins deste trabalho os termos *áreas contaminadas* e *brownfields*, regra geral, serão utilizados como sinônimos. Quando necessário serão feitas as devidas distinções, alertando-se o leitor para a finalidade desta distinção no momento oportuno.

---

<sup>13</sup> Para conhecer as várias definições de *brownfields* utilizadas pelos países europeus consultar CABERNET (2006), p. 29-30).

<sup>14</sup> EPA. Disponível em: <[http://www.epa.gov/brownfields/basic\\_info.htm](http://www.epa.gov/brownfields/basic_info.htm)> Acesso em: 25 Ago. 2014.

#### 4.7. Áreas contaminadas: dimensão e consequências

Foi visto acima a significância do termo *brownfields*. Passa-se agora à discorrer sobre casos que darão o dimensionamento do tema, bem como uma ideia ao leitor dos custos envolvidos para se lidar com o problema. Vejamos.

Sánchez (2001) elenca algumas ocorrências e evidencia o alto custo da remediação das áreas contaminadas. Cita o Município de *Hamilton*, em uma área situada às margens do lago *Ontário* no Canadá, no século XIX. Ali se desenvolveu intensa atividade industrial siderúrgica. Posteriormente houve a ampliação da área, migrando para a região outros tipos de indústrias.

Por conta da expansão urbana, a prefeitura local adquiriu terrenos situados em áreas industriais para ampliação de uma via pública. Durante os trabalhos, no ano de 1993, houve uma explosão em decorrência de um tanque subterrâneo ter sido atingido por um trator, tanque este que ainda continha combustível em seu interior. Então, descobriu-se que a área estava contaminada. Somente a escavação para a retirada dos tanques e o transporte para um aterro de resíduos acarretou um custo adicional de C\$ 400,000.00 (quatrocentos mil dólares canadenses).

Sánchez (Op. cit.) também relata outro caso ocorrido na Suécia, na cidade de *Malmö*. Uma indústria de pesticidas foi fechada no ano de 1977 por determinação do Ministério do Meio Ambiente. Descobriu-se cerca de 150.000 m<sup>3</sup> (cento e cinquenta mil metros cúbicos) de solos contaminados com compostos organoclorados. A contaminação afetou as águas de um rio próximo e diversos poços de captação. Para a realização dos trabalhos de remediação foi necessário o período de 06 (seis) anos, com um custo da ordem de US\$ 6,000,000.00 (seis milhões de dólares).

Na Europa, o projeto *Timbre (Tailored Improvement of Brownfield Regeneration in Europe)* (2013), no *Report on results of survey on brownfield regeneration and statistical analysis* (Relatório de resultados de pesquisa sobre a regeneração de áreas contaminadas e análise estatística) também traz informações sobre áreas contaminadas naquele continente.

Referido Relatório fornece uma análise comparativa geral do quadro legal e político à respeito das áreas contaminadas, bem como uma análise espacial básica sobre os *brownfields* existentes na República Tcheca, Alemanha, Polônia, Romênia e também na Itália. A título de ilustração, veja-se a situação da República Tcheca.

Na República Tcheca, um estudo denominado *Search Study on Location of Brownfields in the Czech Republic* foi realizado pela agência *CzechInvest*<sup>15</sup>, com o fim de promover um levantamento sobre os *brownfields* naquele país. Foram identificados 2.355 (dois mil trezentos e cinquenta e cinco) *brownfields*, no período de 2005 a 2007, numa área considerada de 10.300 (dez mil e trezentos) hectares (*TIMBRE*, 2013). As deficiências do estudo são ressaltadas por *Timbre* (Op. cit.), vez que não são consideradas áreas com menos de 1 (um) hectare, áreas de mineração e tampouco a região de Praga. Ainda assim, estimativas aproximadas indicam um valor de cerca de 8 (oito) bilhões de Euros para a regeneração destas áreas.

Ainda é enfatizado por *Timbre* (2013) que o número de *brownfields* na República Tcheca é provavelmente muito maior, com estimativas entre 8.500 (oito mil e quinhentos) à 11.700 (onze mil e setecentos) locais considerados *brownfields*, abrangendo áreas que no total alcançariam algo entre 27.000 (vinte e sete mil) à 38.000 (trinta e oito mil) hectares.

Outros dados sobre o continente europeu são fornecidos por *CABERNET* (2006)<sup>16</sup> com relação às áreas totais estimadas da existência de *brownfields*, conforme segue:

- a) Bélgica: 9.000 (nove mil) hectares (*Wallonia*) e 5.500 (cinco mil e quinhentos) hectares (*Flanders*);
- b) França: 20.000 (vinte mil) hectares, 5.000 (cinco mil) hectares (*Lorraine*), 1.000 (mil) hectares (*Ile de France*) 400 (quatrocentos) hectares (*West Rhöne Alpes*);
- c) Alemanha: 128.000 (cento e vinte e oito mil) hectares, 18.000 (dezoito mil) hectares (*Saxony*);
- d) Polônia: 800.000 (oitocentos mil) hectares.
- e) Romênia: 900.000 (novecentos mil) hectares.

Nos EUA estima-se a existência de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) *brownfields*.<sup>17</sup>

Mas a problemática das áreas contaminadas também se faz presente no Brasil. Alguns Estados brasileiros já passaram a se preocupar com a questão e deram início ao levantamento e registro destas áreas.

---

<sup>15</sup> Agência subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio da República Tcheca.

<sup>16</sup> As informações fornecidas por *CABERNET* (2006) foram obtidas do trabalho realizado por: Lee Oliver, Uwe Ferber, Detlef Grimski, Kate Millar and Paul Nathanail. *The Scale and Nature of European Brownfields. In Proceedings of CABERNET 2005: The International Conference on Managing Urban Land*, pages 274-281. Land Quality Management Press, Nottingham, 2005. ISBN 0-9547474-1-0

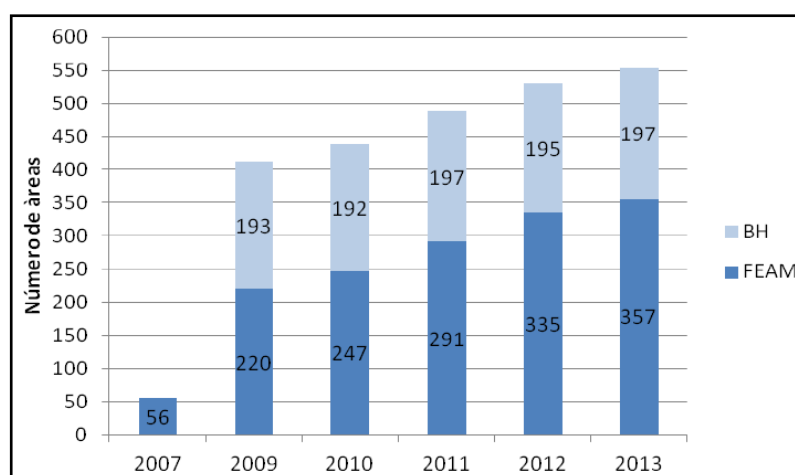
<sup>17</sup> EPA. Disponível em: <[http://www.epa.gov/brownfields/basic\\_info.htm#plan](http://www.epa.gov/brownfields/basic_info.htm#plan)> Acesso em: 15 Jan. 2015.

No Rio de Janeiro, o INEA – Instituto Estadual do Ambiente elaborou o seu *Cadastro de Áreas Contaminadas e Reabilitadas 1.ª Edição*, onde constam 160 (cento e sessenta) áreas contaminadas.

O caso da Refinaria de Manguinhos (RJ) ilustra a amplitude dos problemas que podem resultar em decorrência de contaminações. Veja que, para a descontaminação de uma área de 5.000 (cinco mil) m<sup>2</sup>, onde estava localizada a mencionada refinaria, onde havia contaminação por metais pesados e hidrocarbonetos, a estimativa era de que o valor chegasse até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), podendo levar um período, também estimado, de dois à seis anos para este fim (DURÃO e DE MOURA, 2012).

O Estado de Minas Gerais também tem o seu *Inventário de áreas contaminadas do Estado de Minas Gerais – 2013*, cuja classificação se baseia nos critérios da Resolução CONAMA n.º 420/2009 e na Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH<sup>18</sup> n.º 02/2010, onde estão cadastradas 554 (quinhentas e cinquenta e quatro) áreas, sendo que 357 (trezentas e cinquenta e sete) delas estão sob gerenciamento da FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente e as outras 197 (cento e noventa e sete) áreas se encontram sob a responsabilidade de acompanhamento pela Prefeitura de Belo Horizonte/Secretaria Municipal de Meio Ambiente (FEAM, 2013). A Figura 6 abaixo indica a evolução do número de áreas contaminadas no Estado de Minas Gerais no período de 2007 à 2013.

**Figura 6 - Evolução do número de áreas contaminadas em MG no período de 2007 e 2013 – FEAM/SMMA**



Fonte: FEAM, 2013

<sup>18</sup> Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM / Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CERH. Disponível em <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=7974>> Acesso em: 12 Ago. 2014.

Ainda no Estado de Minas Gerais, nas áreas sob responsabilidade da FEAM, as principais atividades desenvolvidas em áreas contaminadas são os postos de combustíveis com 69% (sessenta e nove por cento) das ocorrências. As demais atividades representativas de contaminação são a indústria metalúrgica com 14% (catorze por cento) e as atividades ferroviárias com 7% (sete por cento), esta última especialmente devido à acidentes e vazamentos nos pátios de manutenção (FEAM, 2013).

No Estado de São Paulo, igualmente, a questão desperta a atenção dos órgãos oficiais de meio ambiente. Mas, também, no meio acadêmico o assunto desponta.

Vasques (2005) estuda os *brownfields* sob a perspectiva da refuncionalização destes locais. Para tanto, se utiliza de tipologias de análise, nestas considerando a “estrutura física, função anterior, tamanho, localização, estado atual, necessidade de intervenção, origem do processo de aparecimento de *brownfields*, efeitos nas paisagens e possibilidades de reuso.”

Ainda Vasques (Op. cit.) organiza uma série de definições, elaboradas por estudiosos estrangeiros, do que vem a ser *brownfields*, além de tecer comentários sobre alguns aspectos da legislação estrangeira, dentre elas a norte-americana, sem, contudo, aprofundamento no particular. Encontrou em seu estudo disposições legais que estabelecem políticas públicas sobre *brownfields*, no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura no bairro da Moóca, na cidade de São Paulo/SP, sinalizando que o tema já tem alguma percepção por parte dos legisladores e administradores.

No que se refere propriamente à refuncionalização de tais áreas, com a destinação de novos usos aos *brownfields* na zona leste da cidade de São Paulo/SP, constatou Vasques (Op. cit.) o predomínio de medidas efetivadas pela iniciativa privada sobre o poder público, com a prevalência de aspectos econômicos em detrimento dos valores histórico-patrimonial e arquitetônico. A refuncionalização dos *brownfields*, segundo sua pesquisa, se torna uma questão de organização espacial. Isto porque a limpeza destas áreas tende a criar sustentabilidade para o meio ambiente, além de atrair novos investimentos, empregos, com possibilidade, ainda, de surgimento de atividades relacionadas à educação, cultura, lazer, comércio, dentre outras.

O lado negativo do processo de refuncionalização de *brownfields* também é ressaltado por Vasques (2005), e se manifesta através do processo de *gentrificação*. Tal fenômeno, que pode ocorrer ou não, consiste na renovação de locais decadentes, dotando-os de novas estruturas, com a conseqüente valorização imobiliária. Ou, melhor explicitando, os antigos residentes destes locais ou têm suas propriedades desapropriadas ou as vendem, em ambos os casos, por preços mínimos. A tendência destas pessoas é retornar ao centro da cidade, se ainda

degradado, ou se dirigir às periferias com forte impacto de exclusão social. Contudo, ressalta que o lado positivo da refuncionalização de *brownfields* supera o aspecto negativo, pois seria preferível dar um destino adequado à um local degradado, com todos os benefícios daí decorrentes, do que deixá-lo abandonado.

A pesquisa de Vasques (Op. cit.) concentrou-se, portanto, em aspectos geográficos dos *brownfields*, abordando o processo de desconcentração industrial na cidade de São Paulo/SP, ocorrido com mais ênfase à partir da década de 1970.

Como consequência deste fenômeno muitos *brownfields* foram surgindo, sendo que a autora focou sua pesquisa na zona leste da capital paulista, realizando um estudo de caso à partir das tipologias por ela estabelecidas para seu estudo, quais sejam, estrutura física, função anterior, tamanho, localização, estado atual, necessidade de intervenção, origem do processo de aparecimento de *brownfields*, efeitos nas paisagens e possibilidades de reuso.

Ao final, ressalta Vasques (Op. cit., p. 144), que seu estudo tem o condão de “possibilitar a compreensão da evolução das funções urbanas e mostrar como antigas propriedades industriais podem ser refuncionalizadas, valorizando, portanto, o espaço habitado.”.

Liege Karina Souza Lazanha (2005) dedicou-se ao estudo da identificação e análise de instrumentos jurídico-sociais e econômicos com o intuito de fornecer subsídios à elaboração de políticas públicas para áreas degradadas por contaminação no Estado de São Paulo. Constatou a existência de um amplo marco legal – nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal – no que se refere à gestão do meio ambiente. Porém, observa a ausência de políticas públicas sobre temas importantes, como o são as áreas contaminadas. Ressalta que o dinamismo da economia e das atividades industriais num mundo globalizado e capitalista são fatores que podem gerar passivos ambientais que normalmente são legados negativos que as empresas deixam para a esfera pública.

Tais fatores, ainda segundo Lazanha (Op. cit.), revelam a necessidade de que as políticas públicas considerem a necessidade de efetiva preocupação com o meio ambiente. Em especial, no melhor gerenciamento das atividades industriais, e que a efetiva preocupação com a natureza se realize através de políticas. De suas observações Lazanha (2005) constatou alguns dos objetivos para os quais as políticas públicas sobre áreas contaminadas e sobre resíduos sólidos convergem e contemplam, assim os enumerando:

- “1) Proteger a saúde pública;
- 2) Proteger os recursos ambientais;
- 3) Fortalecer o poder local;



- 4) Reduzir a quantidade de resíduos nocivos;
- 5) Evitar a multiplicação das áreas contaminadas;
- 6) Promover a remediação das áreas contaminadas;
- 7) Promover a reutilização sustentável das áreas contaminadas.” (LAZANHA, 2005, p. 166).

Lazanha (2005) enfatiza, também, dois tipos de abordagens consecutivas no tratamento de áreas degradadas por contaminação, a depender da existência ou não de perigo iminente relacionado aos bens à proteger. Existindo o perigo procura-se cessá-lo por meio de remediação, com o fim promover a sua eliminação ou contenção. De outro lado, inexistindo o perigo ou se o mesmo houver cessado, segue-se para a aplicação de instrumentos econômicos e sociais para a reutilização do local, resultando na recuperação área.

Liege Karina Souza Lazanha (2005) faz, ainda, algumas observações à respeito da institucionalização de fundos<sup>19</sup> para a recuperação de áreas degradadas e também sobre a responsabilidade civil dos proprietários, nestes termos:

“O Brasil ainda encontra-se em um estágio incipiente na institucionalização de fundos análogos ao *Superfund*, devendo estimular estratégias de incentivo econômico e fiscal para futuros empreendedores em áreas degradadas por contaminação;

Desta sorte, atualmente, nas discussões sobre aspectos legais dos passivos ambientais, o principal diagnóstico é que o Brasil precisa limitar a responsabilidade civil de proprietários de terrenos com relação a fatos novos. Indaga-se que os empreendedores que adquirirem um terreno remediado hoje poderão ser responsabilizados daqui a cinquenta anos se for descoberta uma contaminação, mesmo que esta tenha sido causada antes da empresa adquirir o tal terreno. Dificultando, assim, revalorização urbana;” (LAZANHA, 2005, p. 169).

Não só a falta de políticas públicas é que motivam o surgimento de áreas contaminadas. A CETESB (2013) relaciona como causas do surgimento de áreas contaminadas atitudes tomadas no passado, como o desconhecimento e o desrespeito dos procedimentos seguros de manejo de substâncias perigosas, assim como acidentes e vazamentos ocorridos no decorrer de processos produtivos, de transporte ou de armazenamento.

As contaminações podem gerar consequências de ordens diversas, tais como “danos à saúde, comprometimento da qualidade dos recursos hídricos, restrições ao uso do solo e danos ao patrimônio público e privado, com a desvalorização das propriedades, além de danos ao meio ambiente” (CETESB, Op. cit.).

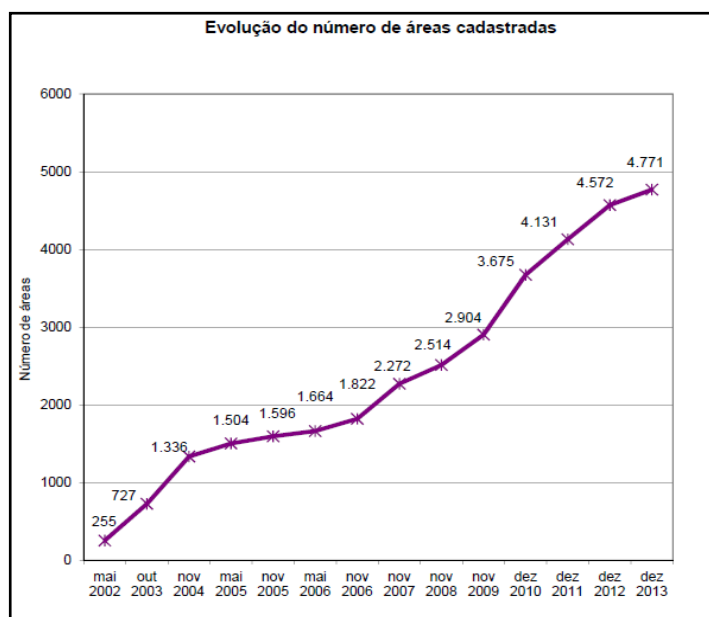
---

<sup>19</sup> A dissertação de Liege Karina Souza Lazanha foi defendida no ano de 2005, portanto antes da edição da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) que, dentre outras providências, criou o Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas – FEPRAC.

De acordo com a CETESB (2013), no Estado de São Paulo, de 255 (duzentas e cinquenta e cinco) áreas contaminadas cadastradas no ano de 2002 houve um salto para 4.771 (quatro mil e setecentos e setenta e uma) áreas cadastradas até dezembro de 2013.

A Figura 2 indica a evolução do número de áreas cadastradas pela CETESB, do ano de 2002 até dezembro de 2013.

**Figura 2 - Evolução do número de áreas contaminadas cadastradas pela CETESB**



Fonte: CETESB, 2013.

Ainda conforme o levantamento da CETESB (2013), estão na cidade de São Paulo/SP e em pontos do interior os índices mais elevados de incidência de áreas contaminadas. Os postos de combustíveis são indicados como os maiores causadores de contaminação, como demonstra o levantamento regional indicado na Figura 3:

**Figura 3 - Áreas contaminadas SP - distribuição por região 2013**

<i>Áreas Contaminadas no Estado de São Paulo - dezembro de 2013</i>						
Região	Atividade					Total
	Comercial	Industrial	Resíduos	Postos de combustíveis	Acidentes/ Desconhecida/ Agricultura	
São Paulo	76	248	38	1.294	9	1.665
RMSP - outros	48	199	23	535	11	816
Interior	75	228	45	1.314	15	1.677
Litoral	29	42	28	247	2	348
Vale do Paraíba	4	51	2	207	1	265
<i>Total</i>	232	768	136	3.597	38	4.771

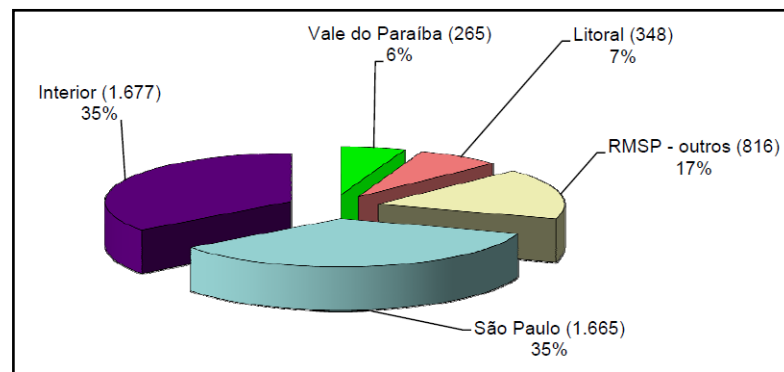
Fonte: CETESB, 2013

Para os fins da Figura 3 acima, a CETESB (2013) considera:

- a) São Paulo: Capital do Estado.
- b) RMSP - outros: 38 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, excluindo-se a Capital.
- c) Litoral: municípios do Litoral Sul, da Baixada Santista, do Litoral Norte e do Vale do Ribeira.
- d) Vale do Paraíba: municípios do Vale do Paraíba e da Mantiqueira.
- e) Interior: Os municípios não relacionados anteriormente.

Em termos percentuais, a distribuição por *região* das áreas contaminadas no Estado de São Paulo ocorre conforme indicado na Figura 4 abaixo:

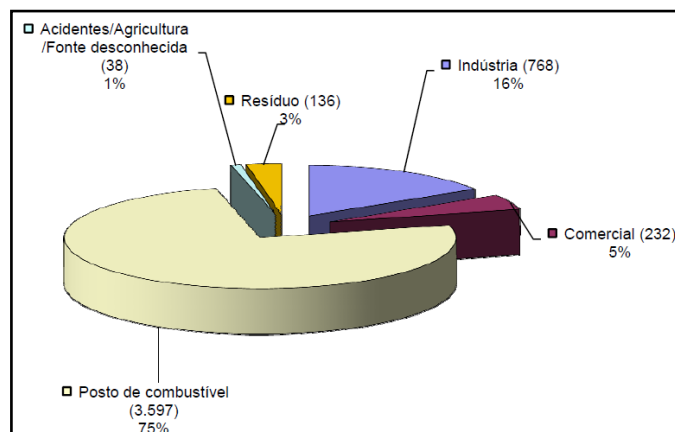
**Figura 4 - Distribuição por região (SP) – Dezembro de 2013**



Fonte: CETESB, 2013

E, em termos percentuais, as *atividades* que mais geram contaminação de acordo com a CETESB (2013) estão distribuídas na Figura 5:

**Figura 5 – Distribuição por atividade (SP) – Dezembro de 2013**



Fonte: CETESB, 2013

O Município de São Paulo também possui levantamento de áreas contaminadas em seu território, tendo sido identificadas e cadastradas 373 (trezentas e setenta e três) áreas contaminadas (SÃO PAULO. Município, 2014). Contudo, há de ser mencionada a ressalva de que algumas das áreas incluídas na relação da CETESB também estão indicadas no levantamento do Município de São Paulo (Op. cit.).

A CETESB disponibiliza, ainda, em seu sítio na rede mundial computadores vários casos de contaminação do solo, dentre os quais podem ser citados à título de exemplo o Condomínio Barão de Mauá<sup>20</sup> na grande São Paulo e o Shopping Center Norte<sup>21</sup> também na cidade de São Paulo/SP, que foram edificadas sobre áreas contaminadas e hoje apresentam problemas que necessitam de complexas soluções e rigoroso monitoramento para evitar acidentes e prejuízos à saúde da população.

Ainda no Estado de São Paulo, e com o intuito de ilustrar a ordem de grandeza dos valores necessários à remediação de áreas contaminadas, foi estimado um orçamento no importe R\$ 5.325.751,25 (cinco milhões, trezentos e vinte e cinco mil, setecentos e cinquenta e um reais e vinte e cinco centavos), na data base de 01/03/2012, para a Prestação de Serviços Técnicos de Remediação de Áreas Contaminadas<sup>22</sup>, da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô, por um período de 49 (quarenta e nove meses), conforme o edital de Concorrência n.º 40481213 (METRÔ, 2012).

Todas estas informações dão uma ideia da dimensão e das consequências que as áreas contaminadas podem acarretar ao meio ambiente, à população e também ao mercado imobiliário de modo geral.

Em face disto, o aprofundamento de estudos à respeito do tema poderá contribuir para o seu aperfeiçoamento e maior reflexão.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/rela%C3%A7%C3%B5es-de-%C3%A1reas-contaminadas/18-condominio-residencial-barao-de-maua>> Acesso em: 31 Jul. 2014.

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/rela%C3%A7%C3%B5es-de-%C3%A1reas-contaminadas/20-shopping-center-norte>> Acesso em: 31 Jul. 2014.

<sup>22</sup> Item 3.2.1. Entende-se por pertinentes e compatíveis em características, os serviços de remediação de áreas contaminadas por BTXE (Benzeno, Tolueno, Xilenos e Etilbenzeno) (METRÔ, 2012).

#### 4.8 Legislação Federal e áreas contaminadas

No Brasil não existia legislação específica sobre áreas contaminadas. O problema era abordado indiretamente por outros meios previstos na legislação, como a preservação ou a recuperação da qualidade ambiental, elaboração de políticas ambientais, normas de controle da poluição, e até mesmo questões relacionadas ao parcelamento do uso do solo (CETESB, 2001, fascículo 2100).

O Decreto-lei 1.413/1975 veiculava regramentos sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Sendo que seu art. 1.º *caput* abordava a questão da contaminação ambiental dispondo que “As indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente.”

A Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano não admite o parcelamento do solo urbano “em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados” (art. 3.º, V).

Algumas outras regulamentações se ocupavam de substâncias específicas. Antunes (2013) cita o caso do fluído dielétrico conhecido pelo nome comercial de *Ascarel* (bifenilas policloradas – PCBs) que é um organoclorado de grande teor tóxico, utilizado para a refrigeração de sistemas elétricos. Tal substância foi objeto da Portaria Interministerial n.º 19, de 29 de janeiro de 1981.

O uso do *Benzeno*, do mesmo modo, foi regulamentado por instrumento infralegal. Qual seja, a Portaria Interministerial n.º 3, de 28 de abril de 1982, que proibiu a utilização desta substância no território nacional com algumas ressalvas.

Os agrotóxicos foram objeto da Lei n.º 7.802/1989, com orientações à respeito do armazenamento, utilização, destino final dos resíduos e embalagens.

A Resolução CONAMA n.º 257, de 30 de junho de 1999 disciplinou o descarte de pilhas e baterias usadas. A Resolução CONAMA n.º 401, de 4 de novembro de 2008, revogou a Resolução CONAMA n.º 257/1999, dispondo no art. 22 à respeito da disposição final de pilhas e baterias.

Mais recentemente, a Resolução CONAMA n.º 420, de 28 de dezembro de 2009, estabeleceu diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas.

Por outro lado, a Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei n.º 12.305/2010 – também aborda o tema em questão, estipulando conceitos e determinações.

Esta breve incursão sobre a legislação federal que, de alguma maneira, disciplina a questão das áreas contaminadas, parece demonstrar que o assunto ainda é esparso e não tem um foco mais específico. Cuida, pontualmente, de algumas substâncias ou setores de atividade, e ainda carece de um disciplinamento legal específico e abrangente.

#### **4.9 Legislação Estadual (SP) e áreas contaminadas**

No Estado de São Paulo Lazzarini (2012) indica como marco importante da legislação paulista a Lei Estadual n.º 997/1976 e seu respectivo decreto regulamentador, o Decreto Estadual n.º 8.468/1976 que cuidavam da proibição da liberação de poluentes nas águas, no ar e no solo. Seu objetivo é o controle da poluição. A Lei Estadual n.º 9.509/1997, que estabeleceu a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, também é citada por Lazzarini (Op. cit.), diploma este que apregoa medidas preventivas, de recuperação e de melhoria da qualidade ambiental.

A Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual n.º 12.300/2006) define princípios e diretrizes, objetivos, instrumentos para a gestão integrada e compartilhada de resíduos sólidos, com vistas à prevenção e ao controle da poluição, à proteção e à recuperação da qualidade do meio ambiente, e à promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado de São Paulo (art. 1.º).

Porém, é com a Lei Estadual n.º 13.577/2009 e seu decreto regulamentador (Decreto Estadual n.º 59.263/2013) que as áreas contaminadas passam a dispor de uma legislação específica em âmbito estadual.

##### **4.9.1 Estrutura básica da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP)**

A Lei Estadual n.º 13.577/2009 é estruturada, em linhas gerais, conforme se passa a descrever. Mais adiante neste trabalho serão discutidos e analisados os regramentos desta legislação. Por ora será suficiente indicar ao leitor, em linhas gerais, a constituição deste diploma legal. Vejamos.

O *objeto* da Lei Estadual n.º 13.577/2009 consta do art. 1.º, e consiste na proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, da definição de responsabilidades, da identificação e do cadastramento de áreas contaminadas e da remediação dessas áreas de forma a tornar seguros seus usos atual e futuro.

Outrossim, constitui *objetivo* da lei garantir o uso sustentável do solo, protegendo-o de contaminações e prevenindo alterações nas suas características e funções.

No seu art. 4.º estão relacionados os instrumentos previstos nesta lei para o enfrentamento do tema, cuja lista é à seguir indicada:

- 1) Cadastro de Áreas Contaminadas;

- 2) Disponibilização de informações;
- 3) Declaração de informação voluntária;
- 4) Licenciamento e fiscalização;
- 5) Plano de Desativação do Empreendimento;
- 6) Plano Diretor e legislação de uso e ocupação do solo;
- 7) Plano de Remediação;
- 8) Incentivos fiscais, tributários e creditícios;
- 9) Garantias bancárias;
- 10) Seguro ambiental;
- 11) Auditorias ambientais;
- 12) Critérios de qualidade para solo e águas subterrâneas;
- 13) Compensação ambiental;
- 14) Fundos financeiros;
- 15) Educação ambiental.

Embora previstos os instrumentos no art. 4.º da Lei, houve um detalhamento de um destes instrumentos no Capítulo IV, capítulo este denominado de *Instrumentos Econômicos* (artigos 30 a 40). O legislador paulista criou o *Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas - FEPRAC*, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e destinado à proteção do solo contra alterações prejudiciais às suas funções, bem como à identificação e à remediação de áreas contaminadas.

A Lei Estadual n.º 13.577/2006 estabelece, ainda, responsabilidades para pessoas físicas e jurídicas nos artigos 6.º, 13 e 14, e dispõe nos artigos 7.º a 12 sobre os modos de atuação dos órgãos componentes do SEAQUA com relação às áreas contaminadas.

A obrigação de comunicar aos órgãos ambientais e de saúde quando identificada uma área contaminada, e, os procedimentos básicos para a classificação destas áreas pelos órgãos ambientais estão indicados nos artigos 15 a 19.

O processo de remediação das áreas contaminadas tem seus delineamentos mínimos veiculados nos artigos 20 a 29.

Infrações e penalidades também constam da Lei em comento e estão inseridas nos artigos 41 a 44, seguindo-se as disposições transitórias.

Portanto, em breves linhas, esta é a estrutura da legislação paulista sobre áreas contaminadas veiculada pela Lei Estadual n.º 13.577/2009, sendo que seu detalhamento e discussão serão realizados em outro local deste trabalho.



## 4.10 O sistema jurídico norte-americano

### 4.10.1 Breves considerações

Antes de qualquer consideração sobre a legislação federal norte-americana sobre as áreas contaminadas, necessário se faz voltar a atenção a algumas peculiaridades do sistema jurídico dos Estados Unidos da América (EUA). Vejamos.

Com origens na Inglaterra, onde, no princípio, os costumes eram considerados fonte primária dos direitos – daí a sua denominação como sendo *direito comum* –, a *Common Law* extrai as regras de direito dos precedentes judiciais. Nos EUA este modelo destoa um pouco do modelo tradicional inglês, vez que baseado também em regras escritas, sendo considerado um sistema misto (SANTOS e ARAÚJO, 2010).

Soares (1999) evidencia a existência de diferentes tipos de sistemas jurídicos, ou, na expressão por ele utilizada, diferentes tipos de *família de direitos* ou *família de sistemas jurídicos*. Em seu estudo, para explicitação do sistema jurídico norte-americano, dentre outras coisas, Soares (Op. cit.) se ocupa das várias conotações atribuídas à expressão *Common Law*. Uma delas é para enfatizar o contraste entre a *família de direitos* ligada ao sistema denominado *Common Law*, nos quais se inclui os EUA, e a *família dos direitos romano-germânicos* à qual se filia o Direito brasileiro.

Um outro sentido da expressão *Common Law* ressaltado por Soares (1999) seria para contrapor aquela expressão em face do termo *Statute Law* que compreende o direito legislado. Esclarece Soares (Op. cit.) que nos EUA é preciso cautela para interpretar a expressão legislador (*legislator*). Lá, o legislador tanto pode estar no Poder Judiciário, como no Poder Legislativo, como no Poder Executivo. Naquele país, o Direito criado pelo juiz através das decisões judiciais (*judge made law*) tem a conotação de *Common Law*, opondo-se ao *Statute Law* que compreende o Direito criado pelo legislador situado fora do Poder Judiciário. Neste sentido, *Common Law*, com a intenção de significar o *judge-made law*<sup>23</sup>, contrapõe-se ao termo *Statute Law* sendo que este último termo compreende os:

“[...] *enactments of legislature* (tratados internacionais, constituição federal, constituições estaduais, leis ordinárias federais e estaduais, regulamentos administrativos federais, estaduais e locais, leia-se: municipais, inclusive os diplomas legislativos elaborados pelo Poder Judiciário, como o Code of Civil Procedure, elaborados pela Suprema Corte dos EUA). Em poucas palavras, na

---

<sup>23</sup> “*Judge-made law*: Decisão judicial que se afasta do conteúdo estrito da norma escrita; Norma derivada dos precedentes judiciais; Norma jurisprudencial.” (MELLO, 2006 – p. 764).

segunda acepção da palavra *common law*, deve-se entender como o direito ‘laid down by the courts, rather than by legislature’<sup>24</sup>.” (SOARES, 1999, p. 37-38).

Mello (2006, p. 919) indica o significado da palavra *Statute* como sendo “Lei (emanada do Legislativo); Lei escrita; Ato legislativo; Norma legal legislada; Lei legislada.”

Outra acepção do termo *Common Law* a considera como *case law*<sup>25</sup> que seria o precedente judiciário em oposição ao *statute law* que, regra geral, quer representar os *enactments of legislature*, transcritos acima. Os *case law* podem ser modificados pela lei escrita (*reversed by statute*). Porém, o jurista da família de direitos *Common Law* primeiramente consulta os *case law* e, constatando a lacuna, consultará a lei escrita (SOARES, 1999).

O mesmo Guido Fernando Silva Soares (1999) comentando sobre os *Federal Statutes* bem delimita o tema. Para evitar-se o risco de transmitir de maneira incompleta suas observações, transcreve-se à seguir suas palavras:

“*Federal Statutes* são as normas federais assim entendidas: 1.º) os atos normativos elaborados com a participação do Executivo e o Legislativo, com suas duas Casas: a House of Representatives e o (Federal) Senate; denominam-se *Act* e, por vezes, levam o nome do deputado ou senador que lhe dá paternidade: Shermmann Act (uma das leis antitruste), Norris-LaGuardia Act (1932) (primeira lei sobre relações trabalhistas), ou se denominam com os nomes que a própria lei manda chamar: National Labor Relations Act (também chamado Wagner Act); 2.º) os atos normativos elaborados pelo Poder Executivo (na sua competência exclusiva ou vinculada a um *Act*), diretamente (o Presidente com a cooperação dos *Departments*, que são os nossos Ministérios) ou indiretamente, pelas inúmeras *Federal Agencies* (órgãos da administração Indireta) com denominações que revelam mais sua finalidade do que a origem: *Order*, *Administrative Rules* (ou simplesmente *Rules of...*); 3.º) os atos normativos elaborados pela Supreme Court, em especial em matéria de processo, devendo destacar o que seria o equivalente ao nosso Código de Processo Civil, vigente para os órgãos do Judiciário Federal: as Federal Rules of Civil Procedure of 1938.” (SOARES, 1999, p. 45-46, destaques no original).

Importante, ainda, notar que nos EUA cada Estado-membro tem ampla liberdade para a elaboração de seu próprio direito, sendo que a Constituição Federal é a sua maior restrição. Porém, as Constituições e leis Estaduais estão subordinadas à Constituição Federal e às leis federais. Há que se observar, ainda, que a “Constituição dá ao Congresso competência para ‘fazer todas as leis que sejam necessárias e adequadas para por em execução’ os poderes expressamente outorgados aos departamentos do Governo [...]” Contudo, a XIV Emenda à

<sup>24</sup> “Estabelecido pelos tribunais ao invés dos legisladores”.

<sup>25</sup> “*Case law*: Jurisprudência (conjunto das decisões dos tribunais sobre um mesmo assunto; coleção de sentenças.” (MELLO, 2006 – p. 570).

Constituição norte-americana reserva aos Estados membros todos os demais poderes não delegados aos Estados Unidos (FARNSWORTH, 1963).

Em síntese, ressalvadas as disposições constitucionais e as competências expressas na Constituição norte-americana quanto aos poderes conferidos ao âmbito federal, os Estados membros têm ampla liberdade para a elaboração de seu próprio direito.

#### 4.10.2 Agências reguladoras: noções gerais

Também útil para o presente trabalho uma breve abordagem sobre as características básicas das agências reguladoras norte-americanas.

Para o *LII - Legal Information Institute*<sup>26</sup> o *Administrative Law* (Direito Administrativo) é o ramo do Direito que rege a criação e o funcionamento das agências administrativas norte-americanas. Tal área do Direito compreende leis e princípios legais que se ocupam da administração e da regulamentação das agências governamentais, sejam elas federais ou estaduais. Tais agências recebem poderes delegados do Congresso Nacional (ou dos Estados membros, conforme o caso) para agirem como agentes do Poder Executivo, e normalmente têm a função de proteger um interesse público. Devem pautar sua atuação dentro dos parâmetros constitucionais. Sendo que tais parâmetros, em grande parte, estão disciplinados pela *Federal Administrative Procedure Act* (e legislações semelhantes no âmbito dos Estados-membros), legislação esta que tem a função primordial de assegurar a uniformidade e a transparência nos procedimentos das agências federais.

O conceito de *Agency* (Agência) utilizado pela legislação norte-americana dá ao termo um alcance amplo e exclui os órgãos ou entidades que não podem ser considerados agência. Ou seja, será considerada agência cada autoridade do Governo dos Estados Unidos da América – ainda que inseridas na estrutura de outra agência ou sujeitas à supervisão ou revisão de seus atos por outra agência – aí não incluídos o Congresso Nacional, os Tribunais, os governos das possessões e territórios norte-americanos e o *District of Columbia* (Distrito de Columbia) (EUA, 1947).

A razão de se estabelecer este conceito considera o fato de o Governo dos Estados Unidos da América não ser constituído apenas por ministérios (*departments*), comissões

---

<sup>26</sup> *Legal Information Institute*. Disponível em: <[http://www.law.cornell.edu/wex/administrative\\_law](http://www.law.cornell.edu/wex/administrative_law)> Acesso em: 09 Ago. 2014.

(*commissions*) e gabinetes ou escritórios (*offices*), mas que as agências também são subdivididas em unidades que devem ter os mesmos atributos das agências (Op. cit.).

### 4.10.3 Atributos das agências

Regra geral, as agências públicas norte-americanas possuem atribuições para elaborar e aplicar regras, e também para a solução de disputas. Ou, melhor dizendo, possuem “competências de regulamentação, imposição e resolução” (GODOY, 2004).

Em 1946, com a publicação da *Administrative Procedure Act – APA* (Lei de Procedimento Administrativo) é uniformizado o procedimento decisório das agências reguladoras, estabelecendo-se que as mesmas poderiam elaborar normas gerais (*rulemaking*) e atos individuais (*adjudication*)<sup>27</sup>; eram dotadas de elevado grau de independência e dispunham de competências administrativas (função de administrar interesses), *quasejudiciais* (resolução de conflitos de interesses entre os entes regulados) e *quase legislativas* (poder para editar normas gerais) conforme informa Oliveira (2009).

Garner (2014) aponta três conotações para o verbete *rulemaking*, sendo elas *rulemaking* (poder de legislar/regulamentar), *formal rulemaking* (regulamentação formal) e *informal rulemaking* (regulamentação informal)<sup>28</sup>, com as seguintes significações em tradução livre:

“Poder de legislar/regulamentar: O processo usado por um órgão administrativo para formular, alterar ou revogar uma norma ou regulamento.

Regulamentação formal: (1960) É o processo usado por um órgão administrativo para formular, alterar ou revogar uma norma ou regulamento que, quando exigido por lei ou à critério da agência, deve ser registrado nos autos depois de concedida oportunidade para realização de uma audiência com a agência, e deve observar certos procedimentos, tais como a apresentação de provas e inquirição de testemunhas.

---

<sup>27</sup> O termo *adjudication* é definido por Mello (2006, p. 508) como “decisão judicial; decisão administrativa; sentença”. Collin (2004, p. 7) o conceitua como “o ato de proferir um julgamento ou decidir um problema legal.”

<sup>28</sup> “*Rulemaking: The process used by an administrative agency to formulate, amend, or repeal a rule or regulation.*”

*Formal rulemaking: (1960) Agency rulemaking that, when required by statute or the agency's discretion, must be on the record after an opportunity for an agency hearing, and must comply with certain procedures, sub as allowing the submission of evidence and the cross-examination of witnesses.*

*Informal rulemaking: (1968) Agency rulemaking in which the agency publishes a proposed regulation and receives public comments on the regulation, after which the regulation can take effect without the necessity of a formal hearing on the record. \* Informal rulemaking is the most common procedure followed by an agency in issuing its substantive rules.” (GARNER, 2014, p. 1.530-1531).*

Regulamentação informal: (1968) É o processo usado por um órgão administrativo para formular, alterar ou revogar uma norma ou regulamento em que a agência publica uma proposta de regulamento e recebe comentários públicos sobre a regulamentação, após o que a regulação pode entrar em vigor sem a necessidade do registro de uma audiência formal. \* Regulamentação informal é o procedimento mais comum, seguido por uma agência na emissão de suas normas substantivas.” (GARNER, 2014, p. 1.530-1.531).

Por sua vez, na década de 1970 teve início nos EUA um processo de desregulamentação da economia (*deregulation*), com a redução do poder das agências reguladoras de intervir sobre os entes particulares. O controle judicial sobre as agências reguladoras é ampliado através da *hard-look doctrine*, onde se permite ao Poder Judiciário avaliar, além da legalidade, também a razoabilidade das decisões das agências (OLIVEIRA, 2009). Garner (2014, p. 831-832) define a *hard-look doctrine* como “O princípio segundo o qual o tribunal poderia analisar cuidadosamente uma decisão de uma agência administrativa para garantir que ela não resultou de conveniência própria, pressão ou capricho.”<sup>29</sup>

O controle presidencial das agências regulatórias também é intensificado por meio do *Office of Management and Budget* (Escritório de Administração e Orçamento) encarregado da supervisão das propostas orçamentárias das mencionadas agências. O *Office of Information and Regulatory Affairs* (Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios), órgão localizado na estrutura do *Office of Management and Budget*, por sua vez tinha a incumbência da verificação da conformidade da atuação das agências com a política traçada pela Presidência da República norte-americana (OLIVEIRA, 2009).

No ano de 1990, com a edição da *Negotiated Rulemaking Act* (Lei do Poder Regulamentar Negociado), foi permitida aos titulares de interesses afetados pelo regulamento a participação na sua elaboração. E, ainda, em 1993, o controle das agências através do parlamento também foi reforçado, com a possibilidade de controle prévio do regulamento (*rules review*), que se dava quando o projeto do regulamento era analisado pelo parlamento antes do início do processo de regulamentação pela agência. Tal controle também era feito posteriormente através do *legislative veto* (veto legislativo). O veto legislativo é definido por Collin (2004, p. 177) como “uma cláusula escrita na legislação relativa às agências

---

<sup>29</sup> “*Hard-look doctrine: (1979) Administrative law: The principle that a court should carefully review an administrative-agency decision to ensure that it did not result from expediency, pressure or whim.*” (GARNER, 2014 – p. 831-832).

governamentais, que estabelece que a agência não pode agir de uma maneira que o Congresso dos EUA não aprove.”<sup>30</sup>

#### 4.10.4 Elaboração de regulamentações pela EPA

O processo de elaboração da regulamentação<sup>31</sup> pela EPA é comentado à seguir, em linhas gerais.

Uma vez aprovada a lei pelo Congresso e sancionada pelo Presidente, seu texto é padronizado pela Câmara dos Deputados e publicado no *United States Code*. O *United States Code* é uma codificação das leis gerais e permanentes daquele país, e é dividida por assunto, sendo publicada desde o ano de 1926, geralmente à cada 06 (seis) anos. Porém, entre uma edição e outra são publicados suplementos anuais para o fornecimento de informações mais atualizadas.

Sendo oficializado o texto legal, ocorre que este nem sempre possui todos os detalhes necessários à sua efetiva aplicação. Além disso, as leis federais editadas pelo Congresso norte-americano conferem autoridade à EPA para a elaboração de regulamentos para a implementação da lei. Estes regulamentos<sup>32</sup> têm a função de explicitar os detalhes técnicos, operacionais e mesmo legais para a aplicação da lei. Ou seja, os regulamentos estabelecem requisitos específicos para explicitar o que é e o que não é legal. O estabelecimento de padrões de emissões é um exemplo do que pode ser veiculado em um regulamento.

De se notar que o processo de criação de cada regulamento terá suas especificidades, porém, de modo geral, a sua criação pode ser resumida nas fases indicadas à seguir, conforme explicitado pela própria EPA.<sup>33</sup>

Depois de realizada pesquisa pela Agência sobre a necessidade da elaboração de um regulamento, é por ela elaborada uma proposta de regulamentação. Esta proposta recebe o nome de *Notice of Proposed Rulemaking (NPRM)*, que em tradução livre significa um Aviso de Proposta de Regulamentação, a qual é publicada no *Federal Register* (Diário Oficial) para

---

<sup>30</sup> “Legislative veto: a clause written into legislation relating to government agencies, which states that the agency cannot act in a way that the US Congress does not approve.” p. 177.

<sup>31</sup> As informações sobre o processo de regulamentação estão indicados no endereço na rede mundial de computadores indicado à seguir. Informações adicionais, de outras fontes, serão devidamente creditadas. EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/laws-regulations/basics-regulatory-process>> Acesso em: 29 Ago. 2014.

<sup>32</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/laws-regulations>> Acesso em: 29 Ago. 2014.

<sup>33</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/laws-regulations/basics-regulatory-process>> Acesso em: 29 Ago. 2014.

que a população interessada possa analisar e enviar suas considerações sobre o projeto. Tal proposta é também arquivada na súmula oficial da *EPA*, constante do *Regulations.gov* ([www.regulations.gov](http://www.regulations.gov)), onde o seu conteúdo pode ser acessado e os comentários públicos enviados.

Depois de recebidas, as sugestões da população são consideradas e com o aproveitamento destas manifestações é elaborada uma proposta final de regulamentação que, igualmente, é publicada no *Federal Register* e no *Regulations.gov*.

Após estas publicações, a regulamentação é inserida no *Code of Federal Regulations (CFR)*<sup>34</sup>, que consiste na publicação oficial de todos os regulamentos editados pelo governo federal dos EUA. Estas publicações são divididas em 50 (cinquenta) volumes, denominados *Titles* (Títulos), e são atualizadas anualmente, sendo que as regulamentações que cuidam das questões ambientais em sua maioria estão inseridas no *Title 40* (Título 40), que é revisado em 1.º de julho de cada ano.

Em linhas gerais, estes são os procedimentos básicos do processo de regulamentação utilizado pelas agências reguladoras, dentre elas a *EPA*. Sendo assim, e de acordo com as fontes consultadas no presente trabalho, o poder normativo destas agências deve ser exercido com as restrições mencionadas acima.

#### **4.10.5 *Environmental Protection Agency – EPA***

Vistas as características básicas do sistema legal norte-americano, bem como em linhas gerais o processo de elaboração de regulamentações utilizado pelas agências reguladoras, vejamos, então, o surgimento da Agência Ambiental norte-americana.

A *EPA (Environmental Protection Agency)* foi criada no ano de 1970 em função da crescente preocupação com a questão ambiental. Tal preocupação se manifestava de diversas maneiras, desde a edição de livros como a *Primavera Silenciosa (Silent Spring)* de Rachel Carson, até a criação de fundações, institutos, clubes, currículos universitários e departamentos corporativos, para o fim de entender o problema e buscar soluções. Do mesmo modo, nos Estados membros também estavam sendo criadas agências ambientais com responsabilidades adicionais.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> O *Code of Federal Regulations* pode ser consultado através do seguinte endereço na rede mundial de computadores: <<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR>> Acesso em: 29 Ago. 2014.

<sup>35</sup> *EPA*. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/aboutepa/epa-history-1970-1985>> Acesso em: 19 Ago. 2014.

Com a criação da *EPA*, recursos humanos e muitas das atribuições de vários departamentos federais foram transferidos à nova agência. Durante o período inicial os funcionários transferidos passaram por treinamento. Concomitantemente a este processo de estruturação da Agência, importantes leis ambientais foram publicadas e outras leis antigas foram revisadas, tais como a *Coastal Zone Management Act* (Lei de Gerenciamento Costeiro de 1972), *Marine Protection Research and Sanctuaries Act* (Lei de Proteção aos Santuários e Pesquisas Marinhas de 1972), *Environmental Quality Improvement Act* (Lei de Melhoria da Qualidade Ambiental de 1970), dentre outras. Sob a regência destas leis muitas normas e regulamentos foram editados, por vários órgãos norte-americanos. Somente a *EPA*, em seus primeiros anos, publicou no *Federal Register*<sup>36</sup> cerca de 1.500 (mil e quinhentos) avisos de regulamentação (*rulemaking*).<sup>37</sup>

No que se refere à sua constituição, a *EPA* tem a estrutura<sup>38</sup> a seguir indicada. É composta pelo *Office of the Administrator* (Gabinete do Administrador), que dá suporte administrativo e logístico para o Administrador da *EPA*, e mais 12 (doze) Escritórios ou Gabinetes Centrais (*Headquarters offices*), sendo eles:

- 1) *Office of Administration and Resources Management* (Escritório de Administração e Gestão de Recursos);
- 2) *Office of Air and Radiation* (Escritório do Ar e Radiação);
- 3) *Office of Chemical Safety and Pollution Prevention* (Escritório de Segurança Química e Prevenção à Poluição);
- 4) *Office of the Chief Financial Officer* (Gabinete do Diretor Financeiro);
- 5) *Office of Enforcement and Compliance Assurance* (Escritório de Execução e Garantia de Conformidade);
- 6) *Office of Environmental Information* (Escritório de Informação Ambiental);
- 7) *Office of General Counsel* (Escritório do Conselho Geral);
- 8) *Office of Inspector General* (Gabinete do Inspetor-Geral);
- 9) *Office of International and Tribal Affairs* (Escritório de Assuntos Internacionais e Tribais);
- 10) *Office of Research and Development* (Escritório de Pesquisa e Desenvolvimento);

---

<sup>36</sup> Diário Oficial do Poder Executivo norte-americano (MELLO, 2006 – p. 694).

<sup>37</sup> *EPA*. Idem.

<sup>38</sup> *EPA*. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/aboutepa/epa-organization-chart>> Acesso em: 22 Ago. 2014.



11) *Office of Solid Waste and Emergency Response* (Escritório de Resíduos Sólidos e Resposta à Emergência);

12) *Office of Water* (Gabinete da Água).

Todos estes escritórios/gabinetes possuem subdivisões temáticas, cujo detalhamento foge ao escopo deste trabalho, com as exceções mencionadas mais adiante. Existem, ainda, 10 (dez) Escritórios Regionais (*Regional offices*), que servem aos seguintes Estados norte-americanos:

*Região 1 – Boston:* Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Vermont, e 10 (dez) Nações Tribais.

*Região 2 – New York:* New Jersey, New York, Puerto Rico, U.S. Virgin Islands e 8 (oito) Nações Tribais.

*Região 3 – Philadelphia:* Delaware, District of Columbia, Maryland, Pennsylvania, Virginia, e West Virginia.

*Região 4 – Atlanta:* Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Mississippi, North Carolina, South Carolina, Tennessee e 6 (seis) Tribos.

*Região 5 – Chicago:* Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, Ohio, Wisconsin e 35 (trinta e cinco) Tribos.

*Região 6 – Dallas:* Arkansas, Louisiana, New Mexico, Oklahoma, Texas e 66 (sessenta e seis) Tribos.

*Região 7 – Kansas City:* Iowa, Kansas, Missouri, Nebraska e 9 (nove) Nações Tribais.

*Região 8 – Denver:* Colorado, Montana, North Dakota, South Dakota, Utah, Wyoming e 27 (vinte e sete) Nações Tribais.

*Região 9 – San Francisco:* Arizona, California, Hawaii, Nevada, Pacific Islands, e 148 (cento e quarenta e oito) Nações Tribais.

*Região 10 – Seattle:* Alaska, Idaho, Oregon, Washington, e 271 (duzentos e setenta e uma) Tribos Nativas.

Algumas das atribuições<sup>39</sup> do *Office of Solid Waste and Emergency Response* (*OSWER*) (Escritório de Resíduos Sólidos e Resposta à Emergência) interessam ao presente estudo. Referido órgão tem por incumbência a elaboração de políticas, orientação e direção para os programas de resíduos e de resposta a emergências da *EPA*.

---

<sup>39</sup> *EPA*. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/aboutepa/about-office-solid-waste-and-emergency-response-oswer#osrti>> Acesso em: 25 Ago. 2014.

No que se refere às questões relacionadas à disposição de resíduos perigosos e aos tanques de armazenamento subterrâneo o *Office of Solid Waste and Emergency Response (OSWER)* tem a função de elaborar diretrizes. Fornece, ainda, assistência técnica para todos os níveis governamentais para o estabelecimento de práticas seguras na gestão de resíduos.

Estão sob sua administração, dentre outros, programas como o *Brownfields* e o *Superfund*.

O programa *Brownfields* respalda os governos estaduais e locais na reabilitação e reutilização de áreas potencialmente contaminadas, capacitando Estados-membros, comunidades e outras partes interessadas no redensolvimento econômico destes locais. É uma característica deste programa o trabalho em conjunto e em tempo hábil para prevenir, avaliar, limpar com segurança e reutilizar de maneira sustentável os *brownfields*. A EPA considera um *brownfield* como “uma propriedade cuja expansão, remodelação ou reutilização pode ser complicada devido à presença ou potencial presença de substâncias perigosas, poluentes ou contaminantes.”<sup>40</sup>

Também sob a gerência do *Office of Solid Waste and Emergency Response (OSWER)* encontra-se o programa *Superfund*, que providencia respostas às questões relacionadas aos depósitos ativos e inativos (ou clandestinos) de resíduos perigosos, e também às ocorrências de vazamentos acidentais de substâncias químicas. O *Superfund* é o programa do governo federal para limpar depósitos de resíduos perigosos não controlados (ou clandestinos) nos EUA.

Por fim, resta esclarecer que o *Office of Solid Waste and Emergency Response (OSWER)* tem as seguintes subdivisões internas:

- a) *Office of Superfund Remediation and Technology Innovation*
- b) *Office of Resource Conservation and Recovery*
- c) *Office of Underground Storage Tanks*
- d) *Office of Brownfields and Land Revitalization*
- e) *Office of Emergency Management*
- f) *Federal Facilities Restoration and Reuse Office*

O Quadro 1 abaixo resume de maneira objetiva os programas e projetos, bem como as subdivisões do *Office of Solid Waste and Emergency Response (OSWER)*.

---

<sup>40</sup> EPA. Disponível em: <[http://www.epa.gov/brownfields/basic\\_info.htm](http://www.epa.gov/brownfields/basic_info.htm)> Acesso em: 25 Ago. 2014.

Quadro 1 - OSWER atribuições e subdivisões

<i>Office of Solid Waste and Emergency Response (OSWER)</i>	<b>Programas</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Brownfields.</i></li> <li>2. <i>Cleanups.</i></li> <li>3. <i>Emergency Management &amp; Response.</i></li> <li>4. <i>Federal Facilities Cleanup.</i></li> <li>5. <i>Innovations Initiative.</i></li> <li>6. <i>Integrated Cleanup Initiative.</i></li> <li>7. <i>OSWER Community Engagement Initiative.</i></li> <li>8. <i>Renewable Energy on Contaminated Lands, Landfills and Mine Sites.</i></li> <li>9. <i>Risk Assessment.</i></li> <li>10. <i>Superfund.</i></li> <li>11. <i>Sustainable Materials Management.</i></li> <li>12. <i>Underground Storage Tanks.</i></li> <li>13. <i>Waste.</i></li> </ol>
<b>Subdivisões do OSWER</b>	
<b>Órgãos</b>	<b>Atribuições / Programas</b>
<p>a) <i>Office of Superfund Remediation and Technology Innovation (OSRTI)</i></p>	<p><i>Implements the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) – Superfund.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>National Priorities List.</i></li> <li>2. <i>Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Information System (CERCLIS).</i></li> <li>3. <i>Community involvement.</i></li> </ol>
<p>b) <i>Office of Resource Conservation and Recovery (ORCR)</i></p>	<p><i>Implements the Resource Conservation and Recovery Act (RCRA).</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Wastes.</i></li> <li>2. <i>Hazardous waste, including recycling, corrective action (cleanups) and household hazardous waste.</i></li> <li>3. <i>Municipal solid waste.</i></li> <li>4. <i>Sustainable Materials Management.</i></li> <li>5. <i>Reduce, Reuse, Recycle.</i></li> <li>6. <i>Waste and Cleanup Risk Assessment.</i></li> </ol>
<p>c) <i>Office of Underground Storage Tanks (OUST)</i></p>	<p><i>Underground storage tank program.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Preventing underground storage tank (UST) releases.</i></li> <li>2. <i>Cleaning up UST releases.</i></li> <li>3. <i>Biofuels and underground storage tanks.</i></li> <li>4. <i>Petroleum brownfields.</i></li> <li>5. <i>USTs in Indian country.</i></li> </ol>
<p>d) <i>Office of Brownfields and Land Revitalization (OBLR)</i></p>	<p><i>Implements the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Brownfields program, including grants and funding.</i></li> <li>2. <i>Recovery Act funding for brownfields sites.</i></li> <li>3. <i>Land revitalization.</i></li> </ol>
<p>e) <i>Office of Emergency Management (OEM)</i></p>	<p><i>Administers the Oil Pollution Act and several other environmental statutes / Emergency</i></p>

	<p><i>Management</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA) Requirements.</i></li> <li>2. <i>Facility Response Plan (FRP) Rule.</i></li> <li>3. <i>Local Governments Reimbursement (LGR) Program.</i></li> <li>4. <i>National Contingency Plan (NCP) Subpart J Product Schedule.</i></li> <li>5. <i>Reporting Oil Discharges and Hazardous Substance Releases.</i></li> <li>6. <i>Risk Management Plan (RMP).</i></li> <li>7. <i>Spill Prevention, Control, and Countermeasure (SPCC) Rule.</i></li> </ol>
f) <i>Federal Facilities Restoration and Reuse Office (FFRRO)</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Federal Facilities Restoration and Reuse Program.</i></li> <li>2. <i>Base Closure and Realignment (BRAC).</i></li> <li>3. <i>Federal Facility Site Information.</i></li> <li>4. <i>Federal Facilities Long-Term Stewardship.</i></li> <li>5. <i>Federal Facilities Hazardous Waste Compliance Docket.</i></li> <li>6. <i>Federal Facility NPL and BRAC Site Information.</i></li> </ol>

Fonte: Adaptado de EPA<sup>41</sup>

Portanto, os programas *Brownfields* e o *Superfund* são administrados pela EPA através do *Office of Solid Waste and Emergency Response (OSWER)*. Este, por sua vez, se subdivide em vários órgãos, conforme Quadro 1 acima, sendo que o *Office of Superfund Remediation and Technology Innovation (OSRTI)*, tem a incumbência de aplicar a lei do *Superfund (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA))*, bem como gerir o programa denominado *National Priorities List* o qual relaciona em todo o País e também nos territórios norte-americanos os locais conhecidos, e também potenciais, onde há lançamentos ou despejo de substâncias perigosas. Esta lista, como diz o próprio nome, estabelece as prioridades nacionais e serve de parâmetro para orientar quais serão os locais que merecerão uma investigação mais aprofundada.<sup>42</sup> É, ainda, responsável pelo *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Information System (CERCLIS)*, que é o sistema de informações da CERCLA.

Por sua vez, o *Office of Brownfields and Land Revitalization (OBLR)* tem dentre as suas atribuições o programa *Brownfields*. Este programa cuida de questões relacionadas à

<sup>41</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/aboutepa/about-office-solid-waste-and-emergency-response-oswer#osrti>> Acesso em: 26 Ago. 2014

<sup>42</sup> EPA. Disponível em: <<http://www.epa.gov/superfund/sites/npl/index.htm>> Acesso em: 27 Ago. 2014.

propriedade imobiliária nas quais a presença ou potencial presença de substâncias perigosas, poluentes ou contaminantes pode acarretar complicações na expansão, redesenvolvimento ou reuso destes locais.<sup>43</sup>

Existe, ainda, um programa *Brownfields* específico aos problemas relacionados ao petróleo, onde esta substância é o parâmetro que proporciona o surgimento de um *brownfield*, como são os casos de antigos postos de combustíveis abandonados. Trata-se do programa denominado *Brownfields Petroleum*, que é gerido pelo *Office of Underground Storage Tanks (OUST)*, órgão este também integrante da estrutura do *Office of Solid Waste and Emergency Response (OSWER)*. Em linhas gerais, este programa concentra suas atenções e destina recursos, não só na limpeza, mas, também, no reuso destes locais onde há contaminação por petróleo.<sup>44</sup>

#### 4.10.6 CERCLA: estrutura básica

*A Comprehensive Environmental Response, Compensation, And Liability Act Of 1980 (Superfund)* – CERCLA é composta de 04 (quatro) títulos, a saber:

*Title I – Hazardous Substances Releases, Liability, Compensation* (Liberação de Substâncias Perigosas, Responsabilidade, Compensação).

*Title II – Hazardous Substance Response Revenue Act Of 1980* (Lei de 1980 das Receitas das Ações de Resposta às Substâncias Perigosas).

*Title III – Miscellaneous Provisions* (Disposições Diversas).

*Title IV – Pollution Insurance* (Seguro contra Poluição).

O *Title I*, do qual nos ocuparemos com mais atenção neste trabalho, é subdividido nos seguintes itens ou seções (*sections*):

*Sec. 101. Definitions.*

*Sec. 102. Reportable quantities and additional designations.*

*Sec. 103. Notices, penalties.*

*Sec. 104. Response authorities.*

*Sec. 105. National contingency plan.*

*Sec. 106. Abatement action.*

*Sec. 107. Liability.*

---

<sup>43</sup> EPA. Disponível em: <<http://www.epa.gov/brownfields/>> Acesso em: 27 Ago. 2014.

<sup>44</sup> EPA. Disponível em: <<http://www.epa.gov/oust/petroleumbrownfields/index.htm>> Acesso em: 27 Ago. 2014.

- Sec. 108. Financial responsibility.*
- Sec. 109. Civil penalties and awards.*
- Sec. 110. Employee protection.*
- Sec. 111. Uses of fund.*
- Sec. 112. Claims procedure.*
- Sec. 113. Litigation, jurisdiction and venue.*
- Sec. 114. Relationship to other law.*
- Sec. 115. Authority to delegate, issue regulations.*
- Sec. 116. Schedules.*
- Sec. 117. Public participation.*
- Sec. 118. High priority for drinking water supplies.*
- Sec. 119. Response action contractors.*
- Sec. 120. Federal facilities.*
- Sec. 121. Cleanup standards.*
- Sec. 122. Settlements.*
- Sec. 123. Reimbursement to local governments.*
- Sec. 124. Methane recovery.*
- Sec. 125. Section 3001(b)(3)(A)(i) waste.*
- Sec. 126. Indian tribes.*
- Sec. 127. Recycling transactions.*
- Sec. 128. State response programs.*

A *Section 101* da *CERCLA* estabelece uma espécie de glossário, onde são indicados ao intérprete da Lei os significados desejados para os termos ali elencados. Portanto, tem grande utilidade para a compreensão dos instrumentos previstos na lei e de seu alcance.

As ações de resposta (*response actions*) definidas na Lei, em sua maioria, estão indicadas nas *Sections 104* e *106*. Estas *sections* definem quais são estas respostas e como elas podem ser operacionalizadas. Porém, o seu detalhamento não se restringe a elas. Muitos outros dispositivos da Lei regulamentam estes instrumentos legais, exigindo do intérprete árduo trabalho para a compreensão de seu detalhamento e alcance.

Contudo, uma das questões centrais da *CERCLA* é o esquema de responsabilidade civil estipulado na *Section 107*. Ali está definido quem poderá ser responsabilizado pela limpeza das áreas contaminadas. Alterações promovidas no texto da *CERCLA* modificaram a *Section 107* e estipularam algumas isenções ou mitigação de responsabilidade, com especial

atenção às hipóteses de transferências de propriedades imóveis com passivos ambientais de contaminação. Existe, ainda, a possibilidade de realização de vários tipos de acordos.

O texto da *CERCLA* é extenso, com muitas remissões, e todas as suas *Sections* têm grande importância. Não obstante, é na *Section 107* que se devem voltar as atenções, pois a compreensão de vários outros dispositivos, senão a totalidade da Lei, dependerá do entendimento do conteúdo e alcance dos regramentos contidos nesta *seção*.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

À partir deste capítulo, passar-se-á a indicar os resultados advindos da análise da *CERCLA* e da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP). De acordo com os objetivos estipulados neste trabalho, serão indicados ao leitor quais são os instrumentos utilizados pelas leis em estudo, a sua configuração legal, e o modo pelo qual podem ser aplicados.

Isto, levando em conta os respectivos sistemas jurídicos, e baseados na análise do texto legal.

Por fim, será elaborado o confronto comparativo entre as duas regulamentações em estudo para que se possa aferir a possibilidade, ou não, da aplicação no Brasil – e em especial no Estado de São Paulo – dos regramentos da legislação estrangeira. Este paralelo entre as legislações permitirá ao leitor, também, o questionamento dos instrumentos legais previstos na legislação nacional, quer quanto a sua viabilidade prático-jurídica, quer quanto a outros aspectos relacionados ao tema. Ou, mesmo, poderá ser útil na elaboração ou aprimoramento de legislação específica sobre áreas contaminadas ou para o desenvolvimento de políticas públicas que tenham por objeto esta questão.



## **5.1 *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)***

### **5.1.1 Considerações introdutórias**

Conforme já ressaltado, a *CERCLA* (ou *Superfund*) é uma legislação cujo escopo são as ações de limpeza de locais contaminados com resíduos perigosos e também a prevenção de novas contaminações por estes resíduos. Também é prevista nesta lei a atribuição de responsabilidades às partes envolvidas com a contaminação, para que paguem por isso.

Numa abordagem inicial e sem o intuito de exaurir a análise dos instrumentos nela previstos, a *CERCLA* pode ser vislumbrada sob os seguintes aspectos básicos (LII, 2014): a) As ações de resposta (*Response Actions*); b) A responsabilidade (*Liability*); c) As partes potencialmente responsáveis (*Potentially Responsible Parties - PRP*); d) Defesas cabíveis; e) *Brownfields*.

Porém, antes da análise destes itens, se faz necessária a abordagem de algumas definições ou conceitos elaborados pela própria lei para a melhor compreensão de suas disposições. Na *Section 101 – Definitions* da *CERCLA* há uma extensa lista de definições legais. Referidas definições são utilizadas tanto para indicar o alcance do significado do termo referenciado na lei – que na maioria dos casos é bastante amplo –, quanto para esclarecer que algumas situações não são por ela abrangidas. Vejamos alguns destes conceitos ou definições nos itens que se seguem.

### **5.1.2 Alguns conceitos legais utilizados pela *CERCLA***

Como mencionado acima, a *Section 101* da *CERCLA* possui várias definições legais, como uma espécie de glossário constante da Lei. Ou seja, uma interpretação autêntica e contextual, vez que feita pela própria lei no corpo do seu texto. Esta característica, porém, não retira do intérprete o poder de análise dos termos legais com base no contexto em que aplicado e em função das características do respectivo sistema jurídico.

Não obstante, em caso de dúvidas sobre o significado de algum termo utilizado neste trabalho, e que por ventura não tenha sido esclarecido nos respectivos comentários, o leitor deverá socorrer-se da aludida Seção da Lei para compreender o seu significado, objetivo e finalidades. Vejamos, então, alguns termos legais que se reputam importantes ao presente trabalho. Contudo, não se considera os demais termos constantes da *Section 101* como não

*importantes*. Apenas por uma questão de utilidade e baseado em critérios arbitrários nos deteremos em apenas alguns deles.

a) *Release*. O termo *release*, em tradução livre pode ser compreendido como *liberação*, e tem ampla significância no contexto da *CERCLA*. Para esta Lei *release* ou *liberação* quer significar qualquer derramamento, vazamento, bombeamento, despejo, emissão, esvaziamento, descarte, injeção, escape, lixiviação, depósito, ou disposição no meio ambiente (incluindo o abandono ou descarte de barris, contêineres e outros recipientes fechados contendo qualquer substância perigosa ou poluente ou contaminante).<sup>45</sup> Portanto, quaisquer das expressões acima serão utilizadas neste trabalho. Porém, dar-se-á preferência à utilização das expressões *liberação* ou *despejo* para fins de uniformização de nomenclatura. Contudo, não se descarta o uso das demais expressões acima listadas, vez que o próprio texto da *CERCLA* assim o permite.

Não obstante, algumas ações não se enquadram no conceito de *liberação* ou *despejo* (*release*) por conta de limitação expressamente prevista no texto da lei. É o caso das relações de trabalho. Qualquer *liberação* (*release*) a que um trabalhador esteja exposto durante a relação de trabalho não será considerada como tal para os fins de algum tipo de reivindicação que este (empregado) venha a fazer em relação ao empregador. Tal situação, se o caso, será regida por outras leis, não estando abrangida pelos regramentos da *CERCLA*.

Também não estão incluídas no significado do termo *release* as emissões provenientes de motores de veículos, incluindo os veículos de transporte sobre rodas (inclusive ferroviários), aeronaves, embarcações, e estações de bombeamento em oleodutos. Estes casos, do mesmo modo, podem ser objeto de outras regulamentações, mas são excluídos do raio de abrangência da *CERCLA*.

b) *Material nuclear*. As questões envolvendo materiais nucleares igualmente são tratadas pelo texto da *CERCLA* com algumas limitações. Uma categoria específica de materiais nucleares é excluída da definição de *liberação* (*release*). De acordo com Bearden (2011, p. 70) aí se incluem *fonte*, *subproduto*<sup>46</sup> ou *material nuclear especial*, lançados a partir de um incidente nuclear ou em certos locais de processamento de urânio. A *United States*

---

<sup>45</sup> *CERCLA*: “Section 101. For purpose of this title: [...]. (22) The term ‘release’ means any spilling, leaking, pumping, pouring, emitting, emptying, discharging, injecting, escaping, leaching, dumping, or disposing into the environment (including the abandonment or discarding of barrels, containers, and other closed receptacles containing any hazardous substance or pollutant or contaminant) [...]”.

<sup>46</sup> Sobre a definição de “subproduto” (*byproduct*) consultar: <<http://www.nrc.gov/materials/byproduct-mat.html>> Acesso em: 22 Nov. 2014.

*Nuclear Regulatory Commission* (Comissão Reguladora Nuclear dos Estados Unidos) define *material nuclear especial*<sup>47</sup> da seguinte forma:

“ ‘O material nuclear especial’ (*SNM*) é definido pelo Título I da Lei de Energia Atômica de 1954 como o plutônio, urânio-233, ou urânio enriquecido nos isótopos de urânio-233 ou urânio-235. A definição inclui qualquer outro material que a Comissão determine ser material nuclear especial, mas não inclui material de origem. A *NRC* não declarou qualquer outro material como *SNM*.” (EUA, 2013).

A mesma *United States Nuclear Regulatory Commission* define *material de origem* (*source material*)<sup>48</sup> conforme segue:

“Em termos gerais, ‘material de origem’ significa tanto o elemento tório ou o elemento urânio, desde que o urânio não tenha sido enriquecido no isótopo urânio-235. O material de origem também inclui qualquer combinação de tório e urânio, em qualquer forma física ou química, ou minérios que contêm, em peso, um vigésimo de um por cento (0,05 por cento) ou mais de urânio e tório, ou qualquer combinação dos mesmos. O urânio empobrecido (que sobrou do enriquecimento de urânio) é considerado material de origem.” (EUA, 2013).

Neste caso, a *CERCLA* determina que, para efeito destas exclusões, deva se observar as definições previstas na *Atomic Energy Act of 1954* (Lei de Energia Atômica de 1954). Além disso, para serem consideradas tais exclusões, as liberações (*release*) devem provir de instalações nucleares sujeitas à adoção de seguro de responsabilidade (*financial protection*) e com obediência aos requisitos para tanto estipulados pela *Nuclear Regulatory Commission* (Comissão Reguladora Nuclear) nos moldes da *Atomic Energy Act of 1954* (*Section 170*).

Portanto, ressalvadas as exceções previstas no texto da lei, a *CERCLA* tem, também, abrangência sobre incidentes nucleares. É o caso das liberações (*release*) de radionuclídeos<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> “ ‘*Special nuclear material*’ (*SNM*) is defined by Title I of the *Atomic Energy Act of 1954* as plutonium, uranium-233, or uranium enriched in the isotopes uranium-233 or uranium-235. The definition includes any other material that the Commission determines to be special nuclear material, but does not include source material. The *NRC* has not declared any other material as *SNM*.” Disponível em: <<http://www.nrc.gov/materials/sp-nucmaterials.html>> Acesso em: 19 Nov. 2014.

<sup>48</sup> *In general terms, "source material" means either the element thorium or the element uranium, provided that the uranium has not been enriched in the isotope uranium-235. Source material also includes any combination of thorium and uranium, in any physical or chemical form, or ores that contain by weight one-twentieth of one percent (0.05 percent) or more of uranium, thorium, or any combination thereof. Depleted uranium (left over from uranium enrichment) is considered source material.* Disponível em: <<http://www.nrc.gov/materials/srcmaterial.html>> Acesso em: 19 Nov. 2014.

<sup>49</sup> Radionuclídeos: Um isótopo instável de um elemento que se decompõe ou se desintegra espontaneamente, emitindo, assim, a radiação. Aproximadamente 5.000 radioisótopos naturais e artificiais foram identificados. “*Radionuclide: An unstable isotope of an element that decays or disintegrates spontaneously, thereby emitting radiation. Approximately 5,000 natural and artificial radioisotopes have been identified.*” Disponível em: <<http://www.nrc.gov/reading-rm/basic-ref/glossary/radionuclide.html>> Acesso em: 22 Nov. 2014.

Neste último caso, tais situações devem ser objeto das regulamentações elaboradas pela própria *EPA* (BEARDEN, 2011).

c) *Substância perigosa*. O termo *substância perigosa* (*Hazardous substance*) igualmente tem significado amplo na Lei (*CERCLA*), e sua previsão consta da *Section 101(14)*. De início tal disposição legal se remete à uma outra lei, qual seja, a *Section 311(b)(2)(A)* da *Federal Water Pollution Control Act* (Lei Federal de Controle de Poluição da Água). Referido dispositivo legal atribui ao Administrador da *EPA* o poder de expedir regulamentos designando o que venham a ser substâncias perigosas com vistas a proteção dos recursos hídricos. Tais regulamentos especificarão os elementos e compostos que, quando despejados em qualquer quantidade nas águas sob a autoridade dos EUA, representem um perigo iminente e substancial para a saúde ou o bem-estar público. No que concerne às águas, as substâncias de que se ocupa a referida lei devem considerar que o *perigo iminente e substancial* para a saúde ou o bem-estar público inclui os peixes, mariscos, vida selvagem, linhas costeiras e praias, mas não se limitam apenas a estes elementos. Portanto, tem abrangência ampla.

Também é considerada *substância perigosa* qualquer elemento, composto, mistura, solução ou substância previstas em regulamentos expedidos pelo Administrador da *EPA* com fundamento na *Section 102* da *CERCLA* (*CERCLA, Section 101(14)(B)*). Ou seja, a *CERCLA*, tal qual a *Federal Water Pollution Control Act*, também confere poderes ao Administrador da *EPA* para a elaboração de regulamentos que definam o que são substâncias tóxicas para os fins da referida Lei (*CERCLA*). Como visto, mais de uma lei atribui ao Administrador da *EPA* poderes para a expedição de regulamentos para a normatização do que venham a ser consideradas substâncias perigosas.

Do mesmo modo se considera *substância perigosa* qualquer poluente tóxico listado pela *Section 307(a)* da *Federal Water Pollution Control Act* (Lei Federal de Controle de Poluição da Água). Este último dispositivo citado se remete à lista de poluentes tóxicos indicados na Tabela 1 das Publicações de Comissão Numeradas 95-30 (*Committee Print Numbered 95-30*)<sup>50</sup> elaboradas pela Comissão de Obras Públicas e Transportes da Câmara dos Deputados (*Committee on Public Works and Transportation of the House of Representatives*), conforme previsão da *Section 101(14)(D)* da *CERCLA*. A *Section 307* da *Federal Water Pollution Control Act* trata dos padrões de pré-tratamento e de efluentes

---

<sup>50</sup> Sobre os *Committee Prints* consultar: <[http://www.gpo.gov/help/about\\_congressional\\_committee\\_prints.htm](http://www.gpo.gov/help/about_congressional_committee_prints.htm)> Acesso em: 17 Nov. 2014.

tóxicos. Esta última lei determina que o Administrador da *EPA* deva rever de tempos em tempos a listagem destas substâncias. Também o autoriza a incluir e/ou excluir substâncias constantes da referida listagem. Por conseguinte, o Poder Executivo, no caso representado pela *EPA*, e o Poder Legislativo, através da mencionada Comissão, se articulam na missão de proteger o ambiente através da elaboração de listas ou catálogos de substâncias consideradas perigosas e que darão suporte à *EPA* para a aplicação das leis ambientais dos EUA.

Continuando com a definição legal ora em comento, inclui-se no significado de *substância perigosa* qualquer resíduo perigoso com as características identificadas em conformidade ao disposto na *Section 3001* da *Solid Waste Disposal Act* (Lei de Descarte de Resíduos Sólidos). A *CERCLA* esclarece que não estão incluídos no conceito de substâncias perigosas os resíduos regidos pela *Solid Waste Disposal Act* cuja regulamentação tenha sido suspensa por lei do Congresso (*CERCLA, Section 101(14)(C)*). De se esclarecer que a *Section 3001* da *Solid Waste Disposal Act* estabelece os critérios para a identificação e registro dos resíduos perigosos. Esta identificação e registro deve levar em conta a toxicidade, persistência e degradabilidade na natureza, potencial de acumulação nos tecidos, e outros fatores relacionados, tais como a inflamabilidade, corrosividade e outras características perigosas (*Section 3001 (a)*).

Esta última lei (*Solid Waste Disposal Act*) foi emendada pela *Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA)*, que estabeleceu o programa do governo federal que regulamenta a gestão de resíduos sólidos e perigosos. A emenda ficou mais conhecida do que a lei emendada. A mesma lei instituiu o licenciamento federal para a gestão de resíduos perigosos e proibiu os lixões (BEARDEN, 2011).

Também estão incluídos na abrangência do termo *substância perigosa* qualquer poluente do ar previsto na *Section 112* da *Clean Air Act* (Lei do Ar Limpo ou Lei do Ar Puro). Referida Lei elenca na *Section 112(b)* uma série de substâncias consideradas como poluentes atmosféricos perigosos (*hazardous air pollutants*). De modo que, assim como nas demais leis citadas acima, o intérprete deverá pesquisar se determinada substância está catalogada na relação prevista na referida lei ou nas regulamentações dela decorrentes para fins de aplicação e enquadramento nas determinações legais constantes da *CERCLA*.

Continuando suas considerações sobre o termo *substância perigosa* a *Section 101(14)(F)* da *CERCLA* indica, ainda, que se considera como tal qualquer mistura ou substância de risco iminente que tenha sido objeto de ação tomada pelo Administrador da *EPA* em conformidade com a *Section 7* da *Toxic Substances Control Act* (Lei de Controle de Substâncias Tóxicas). Esta última lei autoriza o Administrador da *EPA* a intentar medidas

judiciais para apreensão (*seizure*) de substâncias ou misturas que representem risco iminente, ou, para apreensão de qualquer artigo que possua em sua composição tais substâncias ou misturas. O mesmo dispositivo ainda concede autorização ao Administrador da *EPA* para intentar qualquer medida judicial postulando uma reparação ou compensação (*relief*) em relação à qualquer pessoa que fabrique, processe, distribua no comércio, ou use, ou aliene, substâncias ou misturas que representem risco iminente ou qualquer artigo que contenha essa substância ou mistura. O Administrador da *EPA* poderá, ainda, postular em juízo ambas as medidas.

Por sua vez, a *Toxic Substances Control Act* considera que o termo *mistura ou substância química de risco iminente* significa uma mistura ou substância que apresenta um risco iminente e irracional de lesão grave ou generalizada para a saúde ou o meio ambiente. E este risco será considerado iminente se demonstrado que a produção, o processamento, a distribuição no comércio, o uso ou a eliminação da substância química ou mistura, ou que qualquer combinação de tais atividades, seja provável que resulte em tais danos à saúde ou ao meio ambiente. E, que estas situações tenham a probabilidade de ocorrer antes que uma decisão final seja tomada com base *Section 6* da referida lei (*Toxic Substances Control Act*), para proteger contra esse risco.

d) *Petróleo*. *Petróleo (petroleum)*<sup>51</sup> e *substância perigosa (hazardous substance)* são coisas diferentes para os fins da aplicação da *CERCLA*. As contaminações por petróleo, regra geral, estão excluídas dos poderes de resposta ambiental sob a égide da *CERCLA*, por expressa disposição legal neste sentido constante da *Section 101(14)*<sup>52</sup> da Lei. Tais contaminações são objeto de outros estatutos legais como a *Oil Pollution Act of 1990 (P.L. 101-380)*, a *Clean Water Act (Section 311(c))*, e a *Solid Waste Disposal Act (Section 9003(h))*, dentre outras. Porém, em termos práticos, a *CERCLA* tem sido aplicada para limpezas de resíduos que contenham petróleo, quando estes resíduos também contiverem substâncias perigosas. E, nestes casos, é necessário que tais resíduos não sejam o próprio petróleo ou os seus componentes em si mesmos considerados (BEARDEN, 2012).

De acordo com a *Section 101* da *CERCLA* uma ampla gama de substâncias são consideradas substâncias perigosas (*hazardous substance*). Porém, e como já mencionado, o

---

<sup>51</sup> O leitor poderá consultar os conceitos ou definições de *petroleum* ou *petroleum products* no sítio da *U.S. Energy Information Administration (EIA)* na rede mundial de computadores no *Glossary* disponível no seguinte endereço: <<http://www.eia.gov/tools/glossary/index.cfm?id=P#petro>> Acesso em: 21 Nov. 2014.

<sup>52</sup> Leia-se “Seção 101 parágrafo 14.”

petróleo e seus componentes estão excluídos deste conceito legal, conforme *Section 101(14)*<sup>53</sup>.

Ainda para os fins da aplicação da *CERCLA*, os termos *poluente ou contaminante* (*pollutant or contaminant*) excluem o petróleo da abrangência de seu significado. Isto está expresso na *Section 101(33)*<sup>54</sup> da *CERCLA*, que será visto item seguinte.

e) *Poluente ou contaminante*. De acordo com a *Section 101(33)* da *CERCLA*, o termo *poluente ou contaminante* (*pollutant or contaminant*) deve incluir, mas não se limitar a, qualquer elemento, substância, composto, ou mistura, incluindo agentes causadores de doenças, que após a liberação no meio ambiente, por exposição, ingestão, inalação, ou assimilação por qualquer organismo, tanto diretamente do meio ambiente quanto indiretamente por ingestão através de cadeias alimentares, causarão ou têm grande probabilidade de causar morte, doenças, anormalidades comportamentais, câncer, mutação genética, disfunções fisiológicas (incluindo disfunções reprodutivas), ou deformações físicas nestes organismos ou em seus dependentes. O texto da Lei, após essa extensa enumeração ainda continua para advertir ao intérprete que o petróleo (*petroleum*) não se inclui neste conceito, como já mencionado acima.

f) *Instalação*. O termo *instalação* (*facility*) igualmente tem um significado amplo na *CERCLA*. Compreende qualquer construção, estrutura, instalação, equipamento, tubo ou tubulação (incluindo tubulação de esgoto ou tubulações de estações de tratamento), poço,

---

<sup>53</sup> *CERCLA: SEC. 101. For purpose of this title: [...]. (14) The term “hazardous substance” means (A) any substance designated pursuant to section 311(b)(2)(A) of the Federal Water Pollution Control Act, (B) any element, compound, mixture, solution, or substance designated pursuant to section 102 of this Act, (C) any hazardous waste having the characteristics identified under or listed pursuant to section 3001 of the Solid Waste Disposal Act (but not including any waste the regulation of which under the Solid Waste Disposal Act has been suspended by Act of Congress), (D) any toxic pollutant listed under section 307(a) of the Federal Water Pollution Control Act, (E) any hazardous air pollutant listed under section 112 of the Clean Air Act, and (F) any imminently hazardous chemical substance or mixture with respect to which the Administrator has taken action pursuant to section 7 of the Toxic Substances Control Act. **The term does not include petroleum**, including crude oil or any fraction thereof which is not otherwise specifically listed or designated as a hazardous substance under subparagraphs (A) through (F) of this paragraph, and the term does not include natural gas, natural gas liquids, liquefied natural gas, or synthetic gas usable for fuel (or mixtures of natural gas and such synthetic gas).*

<sup>54</sup> *CERCLA: Section 101. For purpose of this title: [...]. (33) The term “pollutant or contaminant” shall include, but not be limited to, any element, substance, compound, or mixture, including disease-causing agents, which after release into the environment and upon exposure, ingestion, inhalation, or assimilation into any organism, either directly from the environment or indirectly by ingestion through food chains, will or may reasonably be anticipated to cause death, disease, behavioral abnormalities, cancer, genetic mutation, physiological malfunctions (including malfunctions in reproduction) or physical deformations, in such organisms or their offspring; **except that the term “pollutant or contaminant” shall not include petroleum**, including crude oil or any fraction thereof which is not otherwise specifically listed or designated as a hazardous substance under subparagraphs (A) through (F) of paragraph (14) and shall not include natural gas, liquefied natural gas, or synthetic gas of pipeline quality (or mixtures of natural gas and such synthetic gas).*

fossa, lago, lagoa, represamento, vala, aterro, recipiente de armazenamento (contêineres), veículos à motor, veículos de transporte sobre rodas, ou aeronaves. Tal definição também abrange qualquer local ou área em que uma substância perigosa foi depositada, armazenada, eliminada ou colocada, ou de qualquer outro modo venha a ser encontrada. Referida definição consta da *Section 101(9)* da *CERCLA*, e exclui de seu alcance os bens de consumo para uso privado. Igualmente não se insere na definição de *instalação (facility)* qualquer tipo de embarcação ou meio de transporte aquático.<sup>55</sup>

g) *Embarcação*. Embarcação (*vessel*) é definida pela *Section 101(28)* da *CERCLA* como compreendendo toda e qualquer descrição de embarcação ou invento artificial usado ou capaz de ser usado como meio de transporte aquático.

h) *Meio Ambiente*. Para os fins de aplicação da *CERCLA*, o termo meio ambiente (*environment*) compreende uma ampla gama de recursos naturais. Aí são consideradas as águas navegáveis, as águas da zona contígua, e as águas do oceano e os respectivos recursos naturais que estejam sob a autoridade de gestão exclusiva dos Estados Unidos na conformidade da *Fishery Conservation and Management Act of 1976* (Lei de Gestão e Conservação da Pesca). E, ainda, as águas superficiais, subterrâneas, e as fontes de abastecimento de água potável, a superfície terrestre ou os estratos subterrâneos, bem como ar ambiente nos Estados Unidos ou em locais sob a sua jurisdição (*CERCLA, Section 101(8)*).

i) *Proprietário ou operador*. Seguindo o critério utilizado em seu texto, a *CERCLA* define os termos *proprietário (owner)* e *operador (operator)* também de modo amplo (*Section 101(20)*). A lei estabelece situações para caracterizar as condições de proprietário ou operador, conforme se verá adiante. Além disso, estabelece alguns tipos de responsabilidades ou exclusões de responsabilidade, conforme estas pessoas tenham ou não participado da gestão ou direção das instalações (*facility*) consideradas.

Por primeiro veja-se o conteúdo da *Section 101(20)(A)* da *CERCLA*. Para a aplicação dos conceitos acima, no caso de embarcações (*vessel*), são considerados proprietário ou operador qualquer pessoa que as possua, opere, ou que seja o seu afretador com assunção de todas as responsabilidades decorrentes do fretamento. Por sua vez, para as instalações costeiras (*onshore facility*) e para as instalações fora da costa (*offshore facility*) proprietários ou operadores serão as pessoas que as possuam ou as operem.

---

<sup>55</sup> *CERCLA: Section 101. For purpose of this title: [...] (9) The term "facility" means (A) any building, structure, installation, equipment, pipe or pipeline (including any pipe into a sewer or publicly owned treatment works), well, pit, pond, lagoon, impoundment, ditch, landfill, storage container, motor vehicle, rolling stock, or aircraft, or (B) any site or area where a hazardous substance has been deposited, stored, disposed of, or placed, or otherwise come to be located; but does not include any consumer product in consumer use or any vessel.*



E, para qualquer instalação (*facility*), quando o seu controle ou titularidade tenha sido transferida a um Estado membro ou a um governo local em virtude de falência, execução hipotecária ou pignoratícia, inadimplência tributária, abandono, ou situações similares, serão considerados proprietário ou operador aqueles que detinham a propriedade, operavam, ou de qualquer outro modo controlavam as atividades das instalações (*facility*) em momento imediatamente anterior a transferência das instalações nas situações mencionadas.

Porém, uma exclusão de responsabilidade é prevista nesta parte da lei. Mais especificamente, a *CERCLA* não considera como proprietário ou operador para fins de responsabilização, aquele que detenha provas ou indícios de ser proprietário e que possua um direito real de garantia (*security interest*) incidente sobre a embarcação (*vessel*) ou a instalação (*facility*). Porém, este deve demonstrar que age na defesa desta garantia e que não tenha participado da administração da embarcação (*vessel*) ou da instalação (*facility*).

Ao que parece, a *CERCLA* procura não responsabilizar terceiros pelo fato de terem como garantia do cumprimento de obrigações, geralmente pecuniárias<sup>56</sup>, eventuais embarcações (*vessel*) ou instalações (*facility*) relacionadas à algum tipo de contaminação ou passivo ambiental. Isto desde que estes credores não participem da administração destes bens, como estabelece a *CERCLA*. Portanto, o não exercício da administração destes bens rompe o nexo causal entre eventuais contaminações provindas de embarcações (*vessel*) ou instalações (*facility*) e o dever de promover a limpeza do local contaminado com base nas determinações da *CERCLA*.

Por fim, uma última observação há de ser feita com relação ao termo *cleanup* (*limpeza*). A Lei utiliza tal expressão como um termo geral, que abrange vários tipos de medidas que podem ser tomadas em relação às substâncias perigosas, tais como a regeneração ou a remediação do local. Landau (2000, p. 151) esclarece que o termo *cleanup* é um substantivo, com o significado de um “processo de remoção de substâncias sujas ou perigosas, especialmente quando deixadas no ambiente em virtude de um acidente”. Sendo assim, não obstante a existência de termos técnicos mais específicos e com significados mais restritos como, por exemplo, *remediação* ou *reabilitação*, a expressão *limpeza* será utilizada neste texto com um sentido mais geral e que abrange os termos mais específicos, conforme, aliás, utilizado pela *CERCLA*.

---

<sup>56</sup> Garner (2014, p. 1562) define *property interest* como “garantia incidente sobre a propriedade, criada por acordo ou por força de lei, para garantir o cumprimento de uma obrigação, especialmente o reembolso de uma dívida. [...]”. “A *property interest* created by agreement or by operation of law to secure performance of an obligation, especially repayment of a debt. [...]”

### 5.1.3 Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*)

O *National Contingency Plan – NCP* (Plano Nacional de Contingência) consta da *Section 105* da *CERCLA*, e cuida dos processos de limpeza patrocinados sob a égide do *Superfund*. São previstos neste instrumento vários critérios para a realização dessas limpezas e, ainda, é estabelecido um sistema de ranqueamento de risco (*hazard ranking system*). Este sistema consiste, em linhas gerais, de uma ferramenta de triagem utilizada pela *EPA* para selecionar quais serão as áreas a serem incluídas na *National Priorities List – NPL* (Lista Nacional de Prioridades).

### 5.1.4 Critérios básicos de aplicação da lei pela *EPA*<sup>57</sup>

A legislação federal sobre o meio ambiente, aprovada pelo Congresso norte-americano, confere à *EPA* o poder de expedir regulamentos para a implementação das leis, como visto acima. Não obstante possua poder normativo para o enfrentamento das questões ambientais, a *EPA* poderá, ainda, tomar medidas de caráter civil, criminal ou administrativo.

A aplicação das leis ambientais e a exigência de conformidade à legislação é parte integrante do plano de ação da Agência. Além disso, a *EPA* tem como prioridade promover um maior contato entre as suas ações e a aplicação daquilo que denomina de justiça ambiental (*environmental justice*).

A *EPA* define *justiça ambiental (environmental justice)* como:

“o tratamento justo e o envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente da raça, cor, nacionalidade, ou de renda com relação ao desenvolvimento, implementação e aplicação das leis ambientais, regulamentos e políticas.” (EPA, 2010, p. 3).<sup>58</sup>

O *tratamento justo (fair treatment)* a que faz menção a definição acima significa que ninguém deverá sofrer um ônus desproporcional com relação à eventuais danos ou riscos

---

<sup>57</sup> As informações sobre a aplicação da lei pela *EPA* estão disponíveis na rede mundial de computadores no endereço indicado adiante. Eventuais outras informações serão devidamente creditadas. *EPA*. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-basic-information>> Acesso em: 29 Ago. 2014.

<sup>58</sup> *EPA defines “environmental justice” as the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies.* (EPA, 2010, p. 3).

ambientais, aí incluídos os danos ou riscos ambientais advindos de programas, operações e políticas governamentais, industriais ou comerciais (EPA, 2010).

E o *envolvimento significativo* (*meaningful involvement*) será a participação efetiva da população que deverá ter papel destacado nesta atividade, ou seja, no desenvolvimento, implementação e aplicação de leis ambientais, ou no processo de elaboração de regulamentos e políticas (governamentais, industriais ou comerciais). Melhor dizendo, quando da proposição de uma atividade com potencial de afetar a saúde ou o meio ambiente de uma determinada população (independentemente de raça, cor, nacionalidade, ou nível de renda), esta população deverá ter a *oportunidade adequada* de participar do respectivo processo de decisão. Do mesmo modo, a contribuição do público em geral neste processo deverá ter o potencial de influir na decisão da EPA. As preocupações e interesses de todos os envolvidos deverão ser levados em consideração na tomada de decisão. E, por fim, os tomadores de decisão deverão buscar ao máximo e facilitar a participação daqueles a serem afetados pela decisão a ser tomada (EPA, 2010).

Isto, em breves linhas, é o que a EPA entende por promoção da *justiça ambiental* (*environmental justice*). Com base nestas premissas foi elaborado o *Plan EJ*<sup>59</sup> 2014 "*Advancing EJ Through Compliance and Enforcement*" (Plano Justiça Ambiental 2014 "Antecipando a Justiça Ambiental através de medidas de execução e conformidade"). Referido plano é um roteiro para integrar a justiça ambiental em seus programas e políticas. Foi preparado para comemorar e atender à Ordem Executiva<sup>60</sup> (*Executive Order*) 12898, elaborada pelo então Presidente Clinton no ano de 1994, a qual determina à todas as agências federais americanas um esforço para implementar a justiça ambiental no desempenho de suas atribuições (EPA, 2011).

Além destas orientações de caráter político estabelecidas na *Executive Order 12898*, e também considerando estas orientações, a EPA igualmente atua através da aplicação dos *Enforcement Programs*, que poderiam ser entendidos como programas de execução, ou programas de aplicação da lei, os quais se compõem, em linhas gerais, pelos seguintes eixos: *Civil enforcement*, *Criminal enforcement*, *Cleanup enforcement* e *Federal facilities enforcement*.

---

<sup>59</sup> *EJ: Environmental Justice*.

<sup>60</sup> O leitor poderá consultar a *Executive Order 12898* no *Federal Register*, no seguinte endereço: <<http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12898.pdf>> Disponível em: 01 Set. 2014.

O termo *enforcement* tem a conotação de “execução; cumprimento; desempenho; repressão” (MELLO, 2006, p. 670). Para Garner (2014) *enforcement*<sup>61</sup> seria o ato ou processo de compelir alguém à adequar-se à lei, ao mandato (*mandate*), à decisão judicial (*decree*) ou ao acordo (*agreement*). O mesmo Garner (Op. cit.) esclarece que o termo *mandato* (*mandate*)<sup>62</sup>, dentre outros significados, tem a conotação de “uma ordem de um tribunal de apelação a um tribunal inferior para tomar uma determinada ação.” Ou, ainda, “um comando judicial dirigido a um funcionário do tribunal para fazer cumprir uma ordem judicial.” Para Mello (2006, p. 801) o termo *mandate* representa uma “carta de ordem (meio pelo qual o juiz superior solicita ao juiz de categoria inferior que pratique um ato processual).”

Por fim, para Collin (2004) *enforcement*<sup>63</sup> quer significar “o processo de certificar-se de que algo é obedecido.”

Portanto, com base nesta significação, e adotando a terminologia utilizada por Mello (2006), as expressões *Civil enforcement* e *Criminal enforcement*, em um sentido amplo, podem ser entendidas como Execução civil e Execução criminal, que não são feitas necessariamente através do Poder Judiciário conforme se verá adiante.

As execuções civis têm como meta a proteção da saúde e do meio ambiente, e podem ser efetuadas através de medidas judiciais e extrajudiciais. As *Civil Judicial Action* (Ações Judiciais Civas) – que se inserem no conteúdo das *Civil enforcement* – representam a propositura de ações perante o Poder Judiciário contra pessoas físicas ou jurídicas que não cumpriram os requisitos legais ou regulamentares, ou que não cumpriram eventuais ordens ou determinações administrativas, ou, ainda, que devem à EPA os custos pela limpeza de locais contaminados realizada sob a égide do *Superfund*.

Nestes casos, a responsabilidade civil é objetiva e decorre da mera existência da infração ambiental. Ou seja, não depende da prova de negligência ou da intenção de causar o dano. A responsabilidade objetiva (*strict liability*) também é denominada responsabilidade sem culpa (GARNER, 2014, p. 1055).<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> “*Enforcement, n. (15c) The act or process of compelling compliance with a law, mandate, command, decree, or agreement.*” (GARNER, 2014, p. 645).

<sup>62</sup> “*Mandate, n. (16c) 1. An order from an appellate court directing a lower court to take a specified action. [...]. 2. A judicial command directed to an officer of the court to enforce a court order. [...].* (Op. cit. p. 1105).

<sup>63</sup> “*Enforcement. noun. 1 The process of making sure that something is obeyed. 2. (in the EU) the power to force someone to comply with law*” (COLLIN, 2004, p. 107).

<sup>64</sup> “*Strict Liability: Liability that does not depend on proof of negligence or intent to do harm but that is based instead on a duty to compensate the harms proximately caused the activity or behavior subject to the liability rule. [...]. Also termed liability without fault.*” (GARNER, 2014, p. 1055).

As *Civil Judicial Action* (Ações Judiciais Cíveis) podem alcançar um termo final através da realização de acordos (*Settlements*), cujo significado apontado por Mello (2006, p. 908) é de “acordo; composição; liquidação; conclusão; quitação; acerto”. O termo *settlement* também pode ser compreendido como a solução alcançada pelas partes após a discussão de um caso, ou, então, o ato de aceitar dinheiro ou a prestação de serviços por parte do devedor com a concordância de que isto cobrirá todo o objeto do pedido (COLLIN, 2004) no processo de *enforcement* de que tratam as *Civil Judicial Actions*. São formalizados através de acordos consensuais (*consent agreements*) ou decisões finais (*final orders*)<sup>65</sup> que solucionam de maneira integral os processos.

Ainda como resultado dos *Enforcement Programs*, na seara das *Civil Enforcement*, podem ser utilizadas as *Civil Penalties* (Penalidades civis) – multa, reparação de dano, no dizer de Mello (2006) – que são avaliações de caráter monetário a serem pagas por pessoas físicas ou jurídicas sujeitas à regulamentação da *EPA* e que por ventura estejam desconformes ou tenham violado as leis ou os regulamentos ambientais. Nesta avaliação são levados em consideração a gravidade da infração, bem como o benefício econômico auferido pelo autuado com a desconformidade ou violação das leis e regulamentos ambientais. Segundo a *EPA* as *Civil Penalties* são utilizadas como forma de induzir aqueles que foram penalizados para que regularizem a sua situação e permaneçam regularizados e de acordo com as leis e regulamentos ambientais.

Existem, ainda, as *Injunctive reliefs* que não têm uma tradução exata no vernáculo, mas que se assemelham às medidas liminares. De acordo com Garner (2014) o termo *injunctive* se refere à algo que tem a qualidade de determinar ou direcionar algo. Ou, ainda, que seja relativo a ou que envolva uma medida liminar (*injunction*). De seu turno, uma *injunction* corresponde a uma ordem judicial que ordena ou proíbe uma ação de alguém (Op. cit.).

Mello (2006, p. 749) esclarece que uma *injunction* (injunção) é um “mandado judicial expedido a favor de titular de direito líquido e certo ameaçado de lesão, ordenando que alguém não faça, deixe de fazer, ou desfaça um ato ou ação.” Para a *EPA*, as *injunction relief* são “ações necessárias para corrigir a violação, por exemplo, a determinação para a instalação de equipamentos de controle de poluição”.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> “*Final order. (16c) An order that is dispositive of the entire case.*” (GARNER, 2014, p. 1271).

<sup>66</sup> *EPA. “[...] actions required to correct the violation, e.g., install pollution control equipment”*. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-basic-information>> Acesso em: 20 Set. 2014.

Ainda no campo das *Civil enforcement* existem os *Supplemental Environmental Projects (SEPs)* (Projetos Ambientais Complementares)<sup>67</sup>. Quando da realização de acordos (*settlement*), o infrator (pessoa física ou jurídica), de maneira voluntária, pode concordar em realizar um projeto suplementar àquilo que foi acordado. Tais projetos devem ser benéficos ao meio ambiente e à saúde pública e devem ser relacionados com a infração cometida. Em troca, haverá a redução da penalidade a ser paga. Não podem ser objeto destes projetos suplementares as medidas necessárias à regularização do infrator para retornar à conformidade com a legislação ambiental. Ou seja, não podem abranger medidas que, pela legislação, o infrator é obrigado a observar no desenvolvimento de suas atividades.

A EPA estabelece oito categorias de *Supplemental Environmental Projects (SEPs)* aceitáveis.<sup>68</sup> São elas:

1) *Public Health* (saúde pública): compreende o exame das comunidades residentes no local da violação ambiental, para aferir eventuais danos causados à saúde da população.

2) *Pollution Prevention* (prevenção da poluição): implica na adoção de medidas na atividade do próprio poluidor que venha a evitar a geração de alguma forma de poluição.

3) *Pollution Reduction* (redução da poluição): medidas de redução da poluição ou mesmo do perigo apresentado por um determinado tipo de poluente gerado pelo poluidor, que pode ser implementada através de um melhor tratamento ou disposição final adequada de algum tipo de poluente.

4) *Environmental Restoration and Protection* (proteção e recuperação ambiental): consiste na adoção de medidas para a melhoria das condições do solo, ar ou água atingidos pela infração cometida. Neste tipo de projeto são admitidas, por exemplo, a compra de propriedades para a preservação de fontes de água.

5) *Emergency Planning and Preparedness* (planejamento de emergência e prontidão): tais projetos se materializam através da provisão de assistência a órgãos estaduais ou locais que tenham por atribuição o planejamento ou atividades de resposta a emergências para que possam cumprir as determinações da *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* (EPCRA) (Lei de Planejamento à Emergência e Direito de Informação da Comunidade). Podem envolver o fornecimento de computadores e/ou *softwares* e sistemas de informação às referidas entidades, dentre outras coisas. Porém, doações em dinheiro não são aceitas.

---

<sup>67</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/supplemental-environmental-projects-seps>> Acesso em: 20 Set. 2014.

<sup>68</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/supplemental-environmental-projects-seps>> Acesso em: 20 Set. 2014.

6) *Assessments and Audits* (avaliações e auditorias): a empresa infratora pode concordar com a promoção de auditorias e avaliações em seus processos para verificar a eventual existência de outros problemas de poluição, além daqueles que caracterizaram a infração cometida. As auditorias e avaliações também têm o potencial de possibilitar a empresa para que aperfeiçoe seus processos de maneira a evitar possíveis futuras violações da legislação ambiental.

7) *Environmental Compliance Promotion* (promoção de medidas de conformidade ambiental): nestes projetos o suposto infrator promove o treinamento ou provê suporte técnico para que as pessoas ou comunidades sujeitas à regulamentação ambiental alcancem a conformidade com os requisitos previstos na legislação. Pode, por exemplo, consistir no treinamento de outras empresas para ensinar como elas podem se adequar à legislação.

8) *Other Types of Projects* (outros tipos de projetos): são projetos que tenham como objeto o meio ambiente e que não se enquadrem nas categorias acima. Devem estar em conformidade com a política<sup>69</sup> dos *Supplemental Environmental Projects (SEPs)*, além de serem aprovados pela *EPA*.

Ainda com relação aos programas de *enforcement*, existe um outro eixo de atuação, que são as denominadas *Civil Administrative Actions* (Ações Administrativas Cíveis), de caráter extrajudicial, não sendo necessária a intervenção dos Tribunais, que podem ser tomadas tanto pela *EPA* quanto pelas Agências estaduais sob a sua própria autoridade. Tais medidas se materializam através de autos de infração (*notice of violation*) ou de uma notificação do *Superfund* (*Superfund notice letter*).

As *Civil Administrative Actions* podem, ainda, ser realizadas através de uma ordem administrativa (*administrative order*) ou uma ordem (*order*) dirigida à alguém (pessoa física ou jurídica), com ou sem a aplicação de multa, para adequar-se à legislação ou para proceder à limpeza de um local contaminado.

Mello (2006, p. 510) esclarece que uma *administrative order* é uma “sentença administrativa definitiva”, portanto, uma decisão administrativa tomada ou pela *EPA* ou por uma Agência estadual. Garner (2014) esclarece que uma *administrative order*<sup>70</sup> é “uma ordem emitida por um órgão do governo depois de uma audiência contenciosa.” (É, também, uma

---

<sup>69</sup> Para maiores detalhes o leitor poderá consultar a *Policy: Issuance of Final Supplemental Environmental Projects*: <<http://www2.epa.gov/enforcement/policy-issuance-final-supplemental-environmental-projects>> Acesso em: 20 Set. 2014.

<sup>70</sup> “*Administrative order. (1894) 1. An order issued by a government agency after an adjudicatory hearing. 2. An agency regulation that interprets or applies a statutory provision.*” (GARNER, 2014, p. 1270)

regulamentação de uma agência que interpreta ou aplica um texto legal). Audiência contenciosa (*adjudatory hearing*) é a “audiência administrativa, pela qual se decide questão de natureza administrativa” (MELLO, 2006, p. 508).

As *administrative orders* podem ser consensuais ou unilaterais. As primeiras, denominadas *administrative orders on consent*, documentam os acordos realizados entre a EPA e as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) no que se refere ao pagamento pelas ações de limpeza (*cleanup actions*) e a condução dos trabalhos no local contaminado. Pode haver a estipulação de penalidades pelo não cumprimento do acordo, e a sua execução poderá ser promovida em juízo. Já as *administrative orders* unilaterais, conhecidas como *unilateral administrative orders*, determinam que as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) efetuem os trabalhos de limpeza no local contaminado. Nestes documentos descreve-se a responsabilidade das partes potencialmente responsáveis (*PRP*), as ações que devem ser tomadas e as penalidades pelo não cumprimento daquilo que foi determinado. A CERCLA ainda permite o estabelecimento de penalidades diárias em caso de descumprimento da *unilateral administrative order*, bem como a imposição de indenização no importe de até 03 (três) vezes o valor dos gastos incorridos pela EPA, em acréscimo àqueles relativos aos custos de limpeza (GAO, 2009).

De seu turno, uma *order* tem o significado de *command*, *direction* ou *instruction* (Garner, 2014). Sendo que o *command* ou comando geralmente é uma ordem acompanhada de sanção pelo seu descumprimento; *direction* ou orientação tem o significado de uma orientação de como se deve proceder (Op. cit.). E, por fim, e com um sentido semelhante, uma *instruction* representa uma ordem na qual se estabelece o que deve ser feito ou como algo costuma ser feito (COLLIN, 2004).

Portanto, a ênfase das *administrative orders* ou das *orders* é fazer com que pessoas físicas ou jurídicas atuem em conformidade com as leis e regulamentos ambientais ou para que promovam a limpeza ou remediação de uma área contaminada.

Lembrando que as agências públicas norte-americanas possuem funções julgadoras (*adjudatories*) e podem determinar direitos e obrigações particulares quando da aplicação de regulamentos a casos específicos. Suas decisões acarretam ordens para partes específicas e produzem precedentes, com caráter geral, que serão aplicados prospectivamente a casos semelhantes (GODOY, 2004).

Nos *Enforcement Programs* existem, ainda, as *Criminal enforcement*, que consistem em condutas investigativas e de assistência em processos criminais para a apuração de flagrantes ou violações intencionais das leis ou regulamentos ambientais ou previstas no



Código Criminal dos EUA. A *EPA* investiga os crimes ambientais considerados violações intencionais (*knowing violations*) classificados de modo geral como crimes dolosos (*felonies*)<sup>71</sup> mas, em especial, investiga as violações de duas leis federais ambientais: *Toxic Substances Control Act (TSCA)* (Lei de controle de substâncias tóxicas) e a *Federal Insecticide, Fungicide, And Rodenticide Act (FIFRA)* (Lei Federal de Inseticidas, Fungicidas e Raticidas).<sup>72</sup>

Como consequências de um processo criminal poderá haver uma ordem de prisão ao culpado, ou, então, a aplicação de uma multa criminal a ser paga ao Tesouro dos Estados Unidos da América, ou, mesmo, na restituição de valores ao governo norte-americano referente aos custos de remediação ou até o pagamento de exames médicos às pessoas que foram expostas a algum tipo de substância química envolvida na infração cometida.

Por outro lado, e ainda dentro dos programas de *enforcement*, existem os denominados *Cleanup enforcement*. Tais programas se caracterizam por promover a limpeza de propriedades contaminadas através da aplicação de multas às pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela contaminação. A limpeza do local é negociada com os responsáveis para que eles próprios efetuem o trabalho. Também se admite que a limpeza do local seja efetuada por terceiros ou pela própria *EPA* à custa do responsável.

Por fim, os *Federal facilities enforcement* são programas que asseguram que as eventuais instalações (*facility*) federais norte-americanas estejam em conformidade com os regulamentos e as leis ambientais, e para que obedeçam, na mesma medida e extensão, aos mesmos requisitos ambientais aplicáveis aos particulares. A *EPA* possui expressamente autoridade para aplicar multas as eventuais instalações federais que por ventura estejam violando as leis federais ambientais.<sup>73</sup>

Os resultados destes programas de *enforcement* são contabilizados, e os números parecem indicar bons resultados. Confira nos Quadros 2, 3, 4 e 5 as principais realizações da *EPA* referentes ao ano fiscal de 2013, decorrentes da aplicação das *Civil enforcement*, *Cleanup enforcement* e atividades de conformidade realizadas pela Agência:

---

<sup>71</sup> *Felony*: crime doloso; crime qualificado (MELLO, 2006 – p. 695).

<sup>72</sup> Sobre o *FIFRA Enforcement Response Policy* o leitor poderá consultar maiores detalhes em: <<http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/fifra-erp1209.pdf>> Acesso em: 20 Set. 2014.

<sup>73</sup> *EPA*. Disponível em: <<http://www.epa.gov/Compliance/federalfacilities/index.html>> Acesso em: 22 Set. 2014.

**Quadro 2 - Resultado das Civil Enforcement – Ano Fiscal de 2013**

<b>Resultado das Civil enforcement – Ano Fiscal de 2013</b>	
	<b>Casos concluídos</b>
Redução, tratamento ou eliminação de poluição (Libras) <sup>74</sup>	1,300,000,000 (ou 588.900.000 kg)
Resíduos perigosos tratados, minimizados ou dispostos adequadamente (Libras)	148,000,000 (ou 67.044.000 kg)
Solo contaminado a ser limpo (jardas cúbicas) <sup>75</sup>	75,000,000 (ou 68.550.000 m <sup>3</sup> )
Água contaminada à ser limpa (jardas cúbicas)	700,000,000 (ou 639.800.000 m <sup>3</sup> )
<i>Stream Miles</i> <sup>76</sup> criadas ou restauradas (pés lineares) <sup>77</sup>	46,591 (ou 16.213,66 metros lineares)
Áreas úmidas restauradas ou criadas (acres) <sup>78</sup>	233 (ou 942.951 m <sup>2</sup> )
Pessoas protegidas pelo programa de <i>enforcement</i> sob a égide da Lei da Água Potável (n.º de pessoas)	1,000,000
Redução de material tóxico (n.º de unidades habitacionais, escolas e edifícios)	1,201
Volume eliminado (em galões) <sup>79</sup> de despejos não tratados	2,000,000,000 (ou 7.560.000.000 litros)
Prevenção de despejo de resíduos perigosos (Libras)	261,000,000 (ou 118.233.000 Kg)
Prevenção no despejo de líquidos contidos em tanques de armazenamento subterrâneos (galões)	3,000,000 (ou 11.340.000 litros)
Prevenção de vazamentos e poços de injeção subterrâneos <sup>80</sup> (n.º de poços)	26
Prevenção da contaminação por substância tóxica (n.º de unidades habitacionais, escolas e edifícios)	364
Volume de vazamentos de óleo evitados (galões)	190,000,000 (ou 718.200.000 litros)
Prevenção do uso indevido ou lançamento ambiental de produtos químicos e pesticidas (Libras)	17,000,000 (ou 7.701.000 Kg)
<i>Stream Miles</i> preservadas (pés lineares)	17,293 (ou 6.017,96 metros lineares)
Áreas úmidas preservadas (acres)	132 (ou 534.204 m <sup>2</sup> )

**Fonte: Adaptado de EPA<sup>81</sup>**

<sup>74</sup> 1 libra (*pound*) corresponde à 0,453 Kg (LANDAU, 2000).

<sup>75</sup> 1 jarda (*yard*) corresponde à aproximadamente 0,914 metros (Op. cit.).

<sup>76</sup> A Wikipédia informa que o *River Mile* é uma medida tomada à partir da foz de um rio e que vai aumentando em direção à montante. Disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/River\\_mile](http://en.wikipedia.org/wiki/River_mile)> Acesso em: 21 Set. 2014. *Stream* é um córrego ou riacho (LANDAU, 2000).

<sup>77</sup> Pés lineares (*linear feet*). 1 *foot* corresponde à 12 polegadas ou 0,348 metros (LANDAU, 2000).

<sup>78</sup> Acre: medida correspondente à 4.047 m<sup>2</sup> (LANDAU, 2000).

<sup>79</sup> Galão (*gallon*) é uma medida de volume de líquido que corresponde à 3,78 litros (LANDAU, 2000).

<sup>80</sup> Poços de injeção subterrâneos (*underground injection Wells*) possuem várias finalidades. Podem ser utilizados para armazenamento de longo prazo de CO<sub>2</sub> e disposição de resíduos, por exemplo. EPA. Disponível em: <<http://water.epa.gov/type/groundwater/uic/basicinformation.cfm>> Acesso em: 21 Set. 2014.

<sup>81</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-annual-results-numbers-glance-fiscal-year-fy-2013>> Acesso em: 21 Set. 2014

**Quadro 3 - Obrigações monetárias: *Civil enforcement***

<b>Obrigações Monetárias decorrentes das <i>Civil enforcement</i> Ano Fiscal de 2013</b>	
	<b>Casos concluídos</b>
Valor estimado das ações de cumprimento tomadas em razão das ações de execução ( <i>civil enforcement</i> ) efetuadas pela EPA ( <i>Injunctive relief</i> )	US\$ 7,300,000,000
Estimativa de Investimentos em projetos que beneficiam o meio ambiente e a saúde pública (Projetos Ambientais Complementares) ( <i>Supplemental Environmental Projects</i> )	US\$ 22,000,000
Penalidades administrativas impostas	US\$ 48,000,000
Penalidades judiciais impostas	US\$ 1,100,000,000
Penalidades judiciais Estaduais / Locais, impostas através das ações de execução ( <i>enforcement actions</i> ) promovidas pela cooperação entre órgãos Federal, Estaduais e Locais	US\$ 11,000,000
Penalidades estipuladas e pagas	US\$ 11,000,000

Fonte: Adaptado de EPA<sup>82</sup>

**Quadro 4 - *Superfund Cleanup Enforcement***

<b><i>Superfund Cleanup Enforcement</i> Ano Fiscal de 2013</b>	
Montante compromissado pelas partes responsáveis para limpeza de locais <i>Superfund</i>	US\$ 1,243,000,000
Montante compromissado pelas partes responsáveis para pagamento da supervisão governamental das limpezas patrocinadas pelo <i>Superfund</i>	US\$ 93,000,000
Montante compromissado pelas partes responsáveis para reembolsar o Governo pelo dinheiro gasto na limpeza de locais <i>Superfund</i>	US\$ 292,000,000

Fonte: Adaptado de EPA<sup>83</sup>

**Quadro 5 - *Civil Enforcement* e Atividades de Conformidade**

<b><i>Civil Enforcement</i> e Atividades de Conformidade Ano Fiscal de 2013</b>	
Encaminhamento dos casos de <i>Civil Judicial Enforcement</i> ao Ministério da Justiça ( <i>Department of Justice – DOJ</i> )	138
Encaminhamento suplementar dos <i>Civil Judicial Enforcement</i> ao Ministério da Justiça ( <i>Department of Justice – DOJ</i> )	25
Ações judiciais civis interpostas nos Tribunais	176
Conclusões de casos de <i>Civil Judicial Enforcement</i>	144
Processos administrativos de imposição de penalidades	1,760
Decisões administrativas finais de imposição de penalidades	1,780
Ordens com determinação de conformidade à legislação	1,088
Causas com Projetos Ambientais Suplementares ( <i>Supplemental Environmental Projects</i> )	124
Inspeções / Avaliações	19,835

Fonte: Adaptado de EPA<sup>84</sup>

<sup>82</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-annual-results-numbers-glance-fiscal-year-fy-2013>> Acesso em: 21 Set. 2014

<sup>83</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-annual-results-numbers-glance-fiscal-year-fy-2013>> Acesso em: 21 Set. 2014

<sup>84</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-annual-results-numbers-glance-fiscal-year-fy-2013>> Acesso em: 21 Set. 2014

Vistos alguns resultados dos programas de *Enforcement* para o ano de 2013, veja-se agora algumas considerações complementares à respeito de tais programas.

### **5.1.5 *Enforcement programs*, considerações complementares**

Foram vistos no item anterior, dentre outras questões, os programas de *enforcement*. Neste item serão abordadas algumas peculiaridades destes programas, seu modo básico de funcionamento e algumas diretrizes para a sua aplicação. Vejamos.

Com o intuito de poupar dinheiro do contribuinte norte-americano, a *EPA* tem adotado a política do *Enforcement first*, para compelir as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) para que promovam a limpeza dos locais contaminados às suas expensas. Com isso, as verbas do *Superfund* são priorizadas para custear o processo de limpeza de áreas contaminadas<sup>85</sup> nos locais onde não tenham sido encontrados responsáveis (*PRP*) economicamente viáveis. Isto porque, quando a *EPA* utiliza as verbas do referido *Fundo*, ela promove medidas em relação às partes potencialmente responsáveis (*PRP*) para recuperar os valores utilizados na limpeza daquelas áreas (*EPA*, 2014).

Para tanto, e através dos *Poderes de execução (Enforcement authorities)* conferidos à *EPA* pela *CERCLA*, ela poderá realizar acordos (*settlements*) ou emitir *ordens (order)* ou *ordens administrativas (administrative orders)* para compelir as partes potencialmente responsáveis para realizarem a limpeza do local contaminado (*EPA*, 2014).

Inclusive, a *Section 122(a)* da *CERCLA* tem previsão expressa segundo a qual, quando viável e em benefício do interesse público, deverá ser facilitada a realização de acordos (*settlement*) de modo a serem tomadas *ações de remediação (remedial action)* de maneira mais célere a fim de *reduzir litígios*. A Lei, contudo, enfatiza que tais ações devem estar em conformidade com Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*) e serem tomadas em benefício do interesse público.

Os processos de *enforcement* possuem vários eixos de atuação, podendo ter o caráter *Civil*, *Criminal*, *Cleanup*, dentre outros, conforme abordado no item anterior, ao qual remetemos o leitor.

Não obstante, e como procedimento geral a ser aplicado, respeitadas as peculiaridades de cada caso e as características de cada um dos eixos de atuação dos *Enforcement programs*, há uma sequência básica aplicável à todos eles conforme se passa a evidenciar.

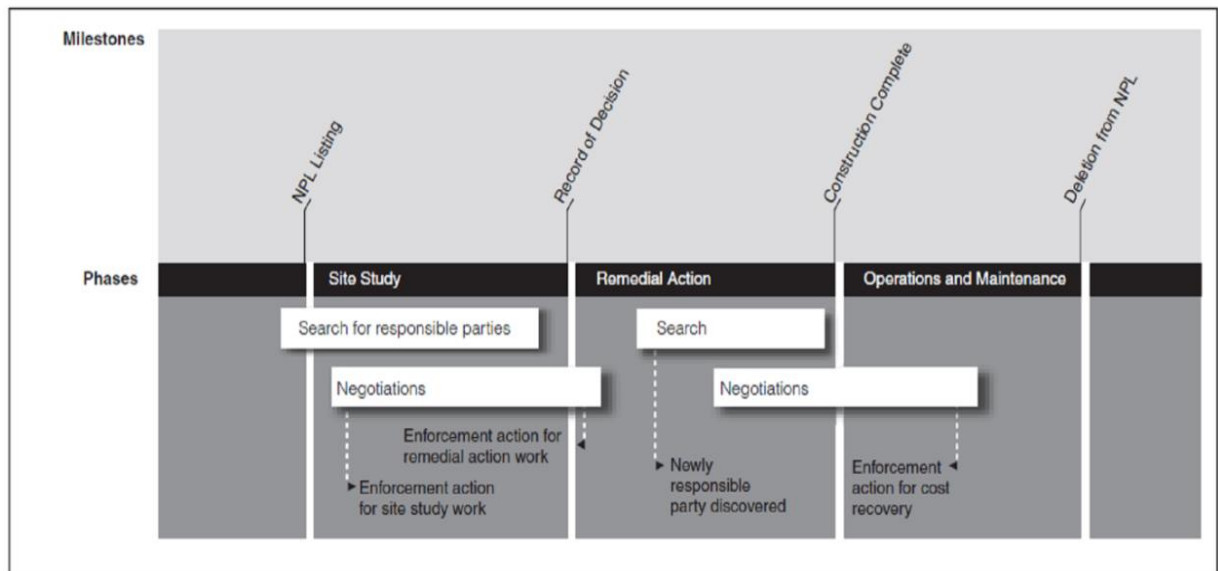
---

<sup>85</sup> Através de *ações de remediação (remedial action)* ou de *remoção (removal action)*.

Com a inclusão da propriedade contaminada na *National Priorities List – NPL*, ou em momento próximo a esta inclusão, são realizadas buscas para identificar as partes potencialmente responsáveis (*PRP*). Inclusive, a identificação destas partes pode ocorrer durante todo o processo de *enforcement*, e não só no início. A identificação e quantificação das substâncias despejadas (*release*) no local também podem ser feitas nesta fase, para fins de exclusão ou atenuação de responsabilidades (GAO, 2009).

A Figura 6 indica, de modo abreviado, o funcionamento do processo de *Enforcement*, descrevendo suas fases básicas.

**Figura 6 - EPA Enforcement process**



Source: GAO analysis based upon EPA data.

**Fonte: GAO, 2009.**

Na Figura 6 acima o *NPL Listing* compreende a inclusão das propriedades contaminadas na *National Priorities List – NPL*, que são aquelas propriedades que poderão receber verbas do *Superfund* para a descontaminação do local. Nesta fase, são elaborados estudos quantitativos e qualificativos à respeito da contaminação existente, além da comunicação e fornecimento de informações às partes potencialmente responsáveis (*PRP*) para a atribuição preliminar de responsabilidades. Esta atribuição preliminar de responsabilidades seria uma espécie de divisão de encargos entre as partes envolvidas (*PRP*) onde se determina a função de cada um no processo de limpeza do local.

O *Record of Decision* significa o registro da decisão, ou processo administrativo, onde serão indicadas as partes responsáveis, as ações de resposta à serem aplicadas no local, e todo

tipo de informação referentes ao processo<sup>86</sup>. Tais ações devem ser disponibilizadas ao público.<sup>87</sup>

Então, são tomadas as ações de resposta selecionadas para aquele dado local, utilizando-se os equipamentos e técnicas adequadas, com o monitoramento da área até a finalização do processo.

O processo de limpeza, ou *Cleanup Enforcement*, se desenvolve conforme indicado no Quadro 6.

**Quadro 6 - Cleanup Enforcement**

<b>Cleanup Enforcement</b>	
<i>PA / SI</i> ( <i>Preliminary Assessment / Site Inspection</i> )	<i>Preliminary Assessment</i> (Avaliação Preliminar) / <i>Site Inspection</i> (Inspeção do local) ( <i>site</i> ) <sup>88</sup> Investigações sobre as condições do local. Se a liberação ( <i>release</i> ) de substâncias perigosas requer ações de resposta imediata ou de curto prazo, tais atividades são tratadas no âmbito do Programa de Resposta à Emergência ( <i>Emergency Response Program</i> ) do <i>Superfund</i> .
<i>NPL Listing</i>	<i>National Priorities List – NPL</i> (Lista Nacional de Prioridades) Processo de Listagem de <i>Sites</i> . Uma lista com os mais graves locais identificados para possível limpeza de longo prazo.
<i>RI / FI</i> ( <i>Remedial Investigation / Feasibility Study</i> )	<i>Remedial Investigation</i> (Investigação para Remediação) / <i>Feasibility Study</i> (Estudo de Viabilidade). Determina a natureza e extensão da contaminação. Avalia as hipóteses de tratamento ( <i>treatability</i> ) da contaminação bem como os potenciais custos e performance das tecnologias de tratamento.
<i>ROD</i> ( <i>Record of Decision</i> )	<i>ROD – Record of Decision</i> (Registro de Decisão (ou Processo administrativo)) Explica quais alternativas de limpeza serão utilizadas nos locais ( <i>sites</i> ) constantes da <i>National Priorities List – NPL</i> . Quando as ações de remediação excederem U\$ 25 milhões, elas são revisadas pelo Conselho Nacional de Avaliação de Medidas de Remediação ( <i>National Remedy Review Board</i> ).
<i>RD / RA</i> ( <i>Remedial Design / Remedial Action</i> )	<i>Remedial Design</i> (Projeto de remediação) / <i>Remedial Action</i> (Ações de remediação). Elaboração e implementação de planos e especificações para aplicação de medidas de remediação no local. A maior parte da limpeza geralmente ocorre durante esta fase. Todas as novas ações de remediação financiadas com recursos do fundo são revisadas pelo Comitê Nacional de Prioridades ( <i>National Priorities Panel</i> ).
<i>Construction Completion</i>	<i>Construction Completion</i> (Conclusão da Construção). Identifica o término da construção ou realização da limpeza física do local, embora isso não signifique, necessariamente, que os níveis finais da limpeza tenham sido atingidos.
<i>Post Construction Completion</i>	<i>Post Construction Completion</i> (Pós-conclusão da Construção). Atesta que as ações de resposta ( <i>response action</i> ) do <i>Superfund</i> proporcionam proteção

<sup>86</sup> A título de ilustração, o leitor poderá consultar um *Record of Decision* referente ao *Cortese Landfill Superfund Site Town of Tusten, Sullivan County, New York*, no link adiante, para melhor compreensão da amplitude e conteúdo deste documento: <<http://www.epa.gov/superfund/sites/rods/fulltext/a2011020003852.pdf>> Acesso em: 05 Fev. 2015.

<sup>87</sup> Se o leitor deseja procurar um *Record of Decision* específico, poderá fazer suas buscas em: <<http://cumulis.epa.gov/superrods/?msiteid=0201290>> Acesso em: 09 Fev. 2015.

<sup>88</sup> Sobre as diretrizes de *Inspeção do local*, o leitor poderá consultar o *Guidance for Performing Site Inspections Under CERCLA* em: <<http://www.epa.gov/superfund/sites/npl/hrsres/si/siguidance.pdf>> Acesso em: 11 Fev. 2015.

<b>Cleanup Enforcement</b>	
	de longo prazo para a saúde humana e o meio ambiente. Aí se incluem as ações de resposta de longo prazo ( <i>Long-Term Response Actions – LTRA</i> ), Operação e Manutenção ( <i>Operation and Maintenance</i> ), Controles Institucionais ( <i>Institutional Controls</i> ), Revisões quinquenais ( <i>Five-Year Review</i> ), Otimização de remediação ( <i>Remedy Optimization</i> ).
<i>NPL Delete</i>	<i>NPL Delete</i> (Exclusão da Lista Nacional de Prioridades). Retira um local contaminado da <i>NPL</i> uma vez que todas as ações de resposta estiverem completas e todos os objetivos de limpeza forem atingidos.
<i>Reuse</i>	<i>Reuse</i> (Reutilização / Redesenvolvimento do local ( <i>site</i> )). Informações sobre como o programa <i>Superfund</i> está funcionando com as comunidades e outros parceiros, para fazer com que os locais de resíduos perigosos voltem a ter um uso seguro e produtivo, sem afetar negativamente a remediação.

Fonte: Adaptado de EPA<sup>89</sup>

Porém, muitos processos de *Enforcement* são resolvidos por meio dos acordos ou ajustes (*agreement*), conforme se passa a indicar.

### 5.1.6 Acordos (*Settlements / Agreements*)

Os *cleanup agreements* (acordos para limpeza ou remediação) têm previsão na *Section 122(d)* da *CERCLA*. Regra geral, tais acordos são elaborados para que as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) promovam as ações de remediação (*remedial action*) na área contaminada que esteja inserida na *National Priorities List – NPL*. São formalizados com a aprovação do Advogado Geral (*Attorney General*) e devem ser homologados em juízo em uma *District Court* como um *consent decree*.<sup>90</sup>

Uma outra característica deste tipo de acordo, é que poderá ser firmado *sem o reconhecimento de culpa* pelas partes envolvidas. E o simples fato de participar destes acordos não será admitido como reconhecimento de responsabilidade em qualquer processo judicial ou administrativo, ressalvada eventual disposição em contrário prevista no Direito Probatório Federal (*Federal Rules of Evidence*). Não obstante, o Presidente (ou a *EPA* em seu poder delegado nos termos da *Section 115*) poderá estruturar o acordo de modo que, em hipótese alguma, haverá o reconhecimento de responsabilidade dos envolvidos para finalidade alguma. Tudo isso conforme previsto na *Section 122(d)(B)(C)* da *CERCLA*. Esta condição poderá ser importante para prevenir ou possibilitar a elaboração de defesa ampla e adequada em outras áreas do Direito, como a área criminal ou em ações de regresso movidas por terceiros, por exemplo.

<sup>89</sup> EPA. Disponível em: <<http://www.epa.gov/superfund/cleanup/index.htm>> Acesso em: 11 Fev. 2015.

<sup>90</sup> Um *consent decree* é um “acordo judicial homologado” (MELLO, 2006, p. 603).

Por outro lado, se o Presidente, baseado em critérios de discricionariedade, entender que um *período de negociação* seria vantajoso e contribuiria para a celeridade na tomada das medidas de remediação, poderá adotar uma medida denominada *moratória (moratorium)*, conforme *Section 122(e)*. Nesta fase não serão efetivadas nenhuma medida de execução em relação aos responsáveis (*PRP*).

Este período se inicia através do procedimento especial de notificação (*special notice procedures*). Expede-se uma notificação (*notice*) a todas as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) identificadas até o momento, fornecendo-lhes, inclusive, informações sobre o volume e a natureza das substâncias que cada parte potencialmente responsável (*PRP*) contribuiu para o local, além do estabelecimento de um *ranking* em volume das substâncias encontradas na instalação (*facility*). Tudo isto, na medida em que tais informações estejam disponíveis ao órgão ambiental.

Neste período de moratória (*moratorium*) o Presidente (ou a *EPA*) não poderá instaurar qualquer ação judicial pelo prazo de *120 (cento e vinte) dias* após notificar e fornecer informações às partes potencialmente responsáveis (*PRP*).

Do mesmo modo, porém durante o prazo de *90 (noventa) dias*, também contados do recebimento das notificações e das informações, não se realizará qualquer tipo de investigação para a remediação (*remedial investigation*) ou estudo de viabilidade (*feasibility study*). O que não impede, entretanto, que sejam realizados quaisquer outros tipos de estudos ou investigações, baseados na *Section 104(b)*, inclusive o projeto de remediação (*remedial design*).

Apesar de fixados tais prazos de moratória, as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) têm o período de *60 (sessenta) dias*, contados do recebimento das notificações e das informações, para o oferecimento de uma proposta para ser analisada no acordo. Se a proposta não for oferecida neste prazo (60 dias), o Presidente poderá ajuizar uma ação contra os responsáveis (*PRP*). Portanto, se o prazo da moratória é de 120 (cento e vinte) dias, e o prazo para oferecimento da proposta é de 60 (sessenta) dias, entende-se que a *EPA* terá outros 60 (sessenta) dias para apreciar a proposta ofertada. Pois, somando-se estes dois prazos, teremos um total de 120 (cento e vinte) dias que correspondem ao período de moratória. O Quadro 7 abaixo resume a fase da moratória com relação aos prazos.



**Quadro 7 – Agreements: fase de negociação: moratória**

Notificação (Notice)	Moratória ( <i>moratorium</i> ) 120 dias	
		PRP – Oferecimento de proposta 60 dias
		EPA – ação judicial (caso não apresentada qualquer proposta)

Fonte: Baseado em CERCLA, *Section 122(e)(2)*

A eventual recusa do Presidente (ou da EPA) em relação a proposta ofertada deverá ser justificada por escrito.

Ainda na fase de negociações, deverão ser elaboradas diretrizes para a alocação preliminar de responsabilidades (*preliminary allocations of responsibility*). Ou seja, com base nas informações disponíveis e com a concordância das partes potencialmente responsáveis (PRP), serão atribuídos os encargos a cada uma das partes para o fim de realizar a limpeza da área, tudo na medida da participação de cada um na contaminação do local.

Para a estipulação destes critérios, serão considerados fatores como o volume, a toxicidade, a mobilidade, a evidência da contaminação, a capacidade de pagamento de cada envolvido, os riscos de eventuais litígios, o interesse público, os precedentes, as desigualdades e fatores agravantes.

Estas alocações preliminares de responsabilidades não são vinculantes (*nonbinding preliminary allocations of responsibility*), e não serão consideradas como prova em nenhum processo judicial. Aliás, a CERCLA estabelece que, neste caso, nenhum tribunal terá competência para rever essa alocação preliminar de responsabilidade no âmbito de um processo de realização de acordo (*agreement*). E, ainda, que a alocação preliminar de responsabilidade efetuada no processo de *enforcement* – no caso para a elaboração de um *agreement* – não será considerada uma partilha ou outra declaração confirmatória sobre a divisibilidade do dano ou mesmo sobre o nexo de causalidade (*Section 122(e)(3)(C)*).

Essa limitação de responsabilidade, obviamente, se dará no caso de não realização do acordo (*agreement*). E não há qualquer inconstitucionalidade em não se permitir que o Judiciário utilize tais considerações como prova. Pois, o que a lei pretende neste caso, é que as discussões sobre as responsabilidades sejam feitas de maneira ampla e com todas as possibilidades de defesa no juízo competente, sem qualquer pré-julgamento ou pré-reconhecimento de responsabilidades, garantindo, assim, o devido processo legal.

Aliás, a própria CERCLA admite a realização de acordos sem qualquer reconhecimento de culpa, como visto acima (*Section 122(d)(B)(C)*).

### 5.1.6.1 Acordo para recuperação de custos (*Cost Recovery Settlement*)

Para a realização de acordos formalizados para a recuperação dos custos incorridos por conta da realização das ações de resposta (*response action*), cujo fundamento legal sejam as disposições da *CERCLA*, também existe a possibilidade de realização de acordos.

Nestes tipos de acordos, a *CERCLA* prevê um âmbito mais ampliado no que se refere às pessoas autorizadas a realizá-los. Assim, defere-se ao chefe de qualquer departamento ou agência, que tenha poderes para a tomada de quaisquer ações de resposta (*response action*) baseadas na *CERCLA*, a proposição e efetivação destes acordos.

Do mesmo modo, as ações de resposta (*response action*) devem estar em conformidade ao Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*), e ter por fundamento a regra geral de responsabilidade prevista na *Section 107* da *CERCLA*.

Há, contudo, uma limitação de valor para que estas pessoas possam realizar este tipo de acordo. A *CERCLA* estabelece que referidos pactos poderão envolver as ações de resposta (*response action*) cujo montante não exceda à US\$ 500,000.00 (quinhentos mil dólares), aí não incluídos os juros (*interest*). Excedida a referida quantia, tais acordos somente poderão ser compromissados e estabelecidos com a prévia anuência por escrito do Advogado Geral (*Attorney General*).

Outra possibilidade neste tipo de acordo, é a utilização da arbitragem (*Section 122(h)*), no que se refere ao valor dos custos. Tal qual mencionado acima, o uso da arbitragem se restringe às ações de resposta (*response action*) cujo montante não exceda a US\$ 500,000.00 (quinhentos mil dólares), aí não incluídos os juros (*interest*). Porém, nesta hipótese também há a necessidade de consulta ao Advogado Geral (*Attorney General*). Somente depois disso é que serão promulgadas as regulamentações estipulando a maneira pela qual será realizada a arbitragem.

Referidas regulamentações serão expedidas pelo chefe de qualquer departamento ou agência que tenha poderes para a tomada de quaisquer ações de resposta (*response action*) baseadas na *CERCLA*.

Tais autoridades também poderão requisitar ao Advogado Geral (*Attorney General*) para que promova as respectivas ações judiciais em caso de não pagamento do acordo. Aí serão incluídos o principal, juros e honorários advocatícios. Sendo que os termos do acordo não poderão ser revistos nesta ação.

Mas, este tipo de acordo traz alguns benefícios às partes compromissárias, especialmente com relação a terceiros aos quais possa ser atribuída algum tipo de

responsabilidade. Ou seja, a parte que entabulou um acordo para a recuperação de custos (*cost recovery settlement*), e, assim, resolveu a sua responsabilidade em relação aos Estados Unidos, não poderá ser processada por terceiros.

Melhor explicitando. A parte compromissária (*PRP*) no acordo estará imune à eventuais ações de regresso (*contribution claims*) ajuizadas por terceiros, no que diz respeito às condições previstas no acordo. Ou seja, se terceiros forem condenados à restituir ao *Superfund* os valores utilizados na descontaminação de um dado local, estes terceiros não poderão se voltar contra os compromissários do acordo para compensar tais custos.

Não obstante, estes terceiros terão suas responsabilidades reduzidas na mesma proporção do acordo realizado pela parte compromissária (*Section 122(h)(3)(4)*).

Embora a responsabilidade (*liability*) prevista na *CERCLA* seja considerada objetiva (*strict liability*) e solidária (*joint and several liabilities*), estas condições procuram alocar as responsabilidades de maneira proporcional ao dano causado por cada parte potencialmente responsável (*PRP*). E, ainda, colocam em prática o Princípio do Poluidor Pagador, atribuindo ao causador do dano ambiental o dever de recuperá-lo e de arcar com os respectivos custos desta recuperação.

### **5.1.6.2 Acordos para contribuições de pequena monta (“*De Minimis*” Settlements)**

As contribuições consideradas de pequena monta para a contaminação de uma dada área, inclusive as referentes aos resíduos sólidos municipais – conforme será visto adiante neste trabalho – também podem ser objeto de acordos fundamentados na *CERCLA*. Tais pactos são denominados *De minimis settlements*. A expressão latina *de minimis* qualifica os acordos no texto da Lei, expressando a ideia de dimensões reduzidas. Para tanto alguns requisitos são estabelecidos na *Section 122(g)(1)(A)(B)* da *CERCLA*.

Ou seja, sempre que possível, e na defesa do interesse público, o Presidente (ou a *EPA*) buscará a realização de um acordo, de maneira célere, para os casos que envolvam frações menores das responsabilidades atinentes aos custos de resposta (*response costs*) em uma dada área contaminada (*facility*).

Para que as substâncias causadoras de contaminação sejam consideradas de reduzidas proporções, elas devem ser consideradas *mínimas* em relação às outras substâncias perigosas encontradas na instalação (*facility*). E, serão consideradas mínimas *se mínimos forem*:

- 1) A quantidade com que a parte compromissária (*PRP*) contribuiu para a contaminação, em relação aos demais; e,
- 2) Os efeitos tóxicos ou outros efeitos das substâncias perigosas com que a parte compromissária contribuiu para a instalação (*facility*);

Também se exige que o compromissário (*PRP*):

- a) Seja o proprietário do local;
- b) Não tenha conduzido ou permitido a geração, transporte, armazenamento, tratamento ou disposição final de substâncias perigosas (*hazardous substance*) na instalação (*facility*);
- c) Não tenha contribuído, por ação ou omissão, para o despejo ou para a potencialidade do despejo de substâncias perigosas (*hazardous substance*) na instalação (*facility*).

Neste último caso (“a”, “b” e “c”) exige-se a demonstração de que o proprietário não tenha tido *conhecimento real ou presumido* que a propriedade era usada para a geração, transporte, armazenamento, tratamento ou disposição final de substâncias perigosas (*hazardous substance*). Para comprovar este *desconhecimento presumido* da contaminação o adquirente deverá realizar uma pesquisa adequada (*all appropriate inquiry – Section 101(35)(B)*). Meltz (2003) observa que as expressões ausência de *conhecimento presumido* (para a realização do *de minimis settlement*) e *não tinha razões para saber* da contaminação (para o proprietário inocente), se equivalem.

Portanto, a realização de pesquisa adequada (*all appropriate inquiry*) para demonstrar a ausência de conhecimento presumido da contaminação é considerada suficiente. A pesquisa adequada (*all appropriate inquiry*) será vista mais detalhadamente, adiante, no item relativo ao proprietário inocente (*innocent landowner*) ao qual remetemos o leitor.

Outrossim, e retornando aos requisitos acima, há aparente contradição em se exigir que a contribuição da parte compromissária (*PRP*) em relação aos demais responsáveis seja *mínima* (“1”), e, no mesmo dispositivo, se estabelecer que referida parte não tenha contribuído para o despejo (*release*) de substâncias perigosas (*hazardous substance*) na instalação (“c”). Ambas as condições somente serão aplicáveis, portanto, se a parte compromissária (*PRP*) adquiriu a propriedade *sem* o conhecimento *prévio* da contaminação, o que, aliás, é explícito para o último caso (“c”) conforme dispõe o próprio dispositivo legal (*Section 122(g)(B)*).

Além disso, ambas as condições são excludentes. *Ou* a parte compromissária contribuiu com pequena quantidade de resíduos para o local e esta quantidade é *mínima* em

relação às demais substâncias perigosas (*hazardous substance*) despejadas (*release*) por outras partes responsáveis, *ou* a parte compromissária (*PRP*) não contribuiu para a contaminação do local, mas é o atual proprietário da área e, do mesmo modo, a contaminação é considerada *mínima*. Neste segundo caso se enquadra o denominado proprietário inocente (*innocent landowner*), cujo detalhamento será visto adiante, no capítulo relacionado à responsabilidade (*liability*).

Como quer que seja, a *CERCLA* permite a realização de acordos<sup>91</sup> nestas hipóteses. E, em função destes acordos, pode ser deferido o benefício legal denominado de compromisso de não processar (*covenant not to sue*), cujos delineamentos básicos serão demonstrados no item seguinte.

### 5.1.6.3 Compromisso de não processar (*Covenant not to sue*)

A *CERCLA* permite ao Presidente (e conseqüentemente também à *EPA* em sua autoridade delegada – *Section 115*) a realização de compromisso de não processar (*covenant not to sue*), a fim de acelerar a tomada de medidas para a limpeza de locais contaminados.

Esta faculdade conferida pela Lei ao Presidente (e à *EPA*) pode se dar por *critérios discricionários* (*Section 122(f)*), aplicáveis, portanto, à qualquer situação de contaminação, desde que as áreas contaminadas estejam inseridas na *National Priorities List – NPL*. Esta possibilidade já seria suficiente para abordar senão todos, mas, a maioria dos casos de responsabilidade. Não obstante, a *CERCLA* também trata dos compromissos de não processar (*covenant not to sue*) em casos *específicos*, como as questões envolvendo o transporte e disposição final de maneira segura e o tratamento de substâncias perigosas (*Section 122(f)(2)(A)(B)*) e os acordos de pequena monta (*De minimis settlement, Section 122(g)*), por exemplo.

Não obstante, veja-se os requisitos dos compromissos de não processar, de caráter *discricionário*, estabelecidos na *Section 122(f)(1)*, que, regra geral, aplicam-se como procedimento básico para todos os tipos de acordo, ressalvadas as peculiaridades de cada caso.

---

<sup>91</sup> Para uma noção mais concreta à respeito do conteúdo de um acordo, o leitor poderá consultar um modelo utilizado pela *EPA* para concretizar estes pactos através de uma *administrative order on consent*, no seguinte endereço: <<http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/demin-122g1-aoc-04-mod.pdf>> Acesso em: 08 Fev. 2015. Para acordos a serem homologados judicialmente (*consent decree*) o modelo utilizado pode ser acessado em: <<http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/demin-122g1-cd-04-mod.pdf>> Acesso em: 08 Fev. 2015.

Tais acordos podem abranger quaisquer tipos de responsabilidades fundamentadas na *CERCLA*. Para tanto, as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) deverão observar cada uma das seguintes condições para receber o benefício estabelecido no compromisso de não processar (*covenant not to sue*):

- A) O compromisso deve ser realizado em benefício do interesse público;
- B) O compromisso deverá proporcionar celeridade na realização das ações de resposta (*response actions*), sendo que tais ações devem estar em consonância com o *National Contingency Plan – NCP*;
- C) O compromissário deverá estar em *total conformidade (full compliance)* com os termos de eventual acordo consensual (*consent decree*) realizado com base na *Section 106* (inclusive acordos homologados judicialmente (*consent decree*)) relacionados às respectivas ações de resposta previstas nestes atos;
- D) E que as respectivas ações de respostas (*response action*) mencionadas acima tenham sido aprovadas pelo Presidente (ou pela *EPA*).

Os requisitos são cumulativos conforme estabelecido no próprio texto da *CERCLA*. Portanto, deverão ser observados simultânea e cumulativamente, não se podendo, em princípio, conceder tal benefício na ausência de algum ou alguns dos mencionados requisitos.

### **5.1.7 Poderes de resposta (*Response Authorities*)**

A *Section 104* da *CERCLA* confere à *EPA* os poderes de resposta aos casos que envolvam perigo à saúde pública e ao meio ambiente. As ações de resposta podem ser *delegadas* pelo Presidente com base na *Section 115*.

Portanto, a *EPA* e outras Agências norte-americanas, poderão receber do Presidente, por meio de delegação, poderes e/ou atribuições para atuar em determinada função. A *CERCLA*, em muitos de seus dispositivos, faz referência ao Presidente (da República) dando a entender que tais menções querem se referir à autoridade de âmbito federal (ou nacional). E, como tais poderes e atribuições são delegáveis (*Section 115*), as alusões ao Presidente, no texto da *CERCLA*, devem ser entendidas como também se referindo à *EPA* (ou eventualmente a outra Agência norte-americana) tendo em vista que uma das principais atribuições da *EPA* é a implementação e aplicação da *CERCLA*.

Voltando às ações de resposta (*response actions*), estas podem ser de curto ou de longo prazo. As primeiras são denominadas ações de remoção (*removal actions*) e são

utilizadas em casos de despejo (*release*) ou potencialidade de despejo de resíduos perigosos que exigem pronta resposta. Por sua vez, as ações de longo prazo denominam-se ações de remediação (*remedial actions*) e são aplicáveis às propriedades ou instalações inseridas na Lista Nacional de Prioridades (*National Priorities List – NPL*).

Portanto, temos as ações de resposta (*response actions*) como gênero, do qual as ações de remoção (*removal actions*) e as ações de remediação (*remedial actions*) são espécies, conforme indicado no Quadro 8 abaixo.

**Quadro 8 - Ações de resposta**

<b>Gênero</b>	<b>Espécies</b>	
<i>Response actions</i> (ações de resposta)	<i>Removal actions</i> (ações de remoção)	Curto prazo
	<i>Remedial actions</i> (ações de remediação)	Longo prazo

Fonte: *CERCLA*

Tal classificação não exclui outros tipos de ações de resposta que podem ser tomadas com fundamento na *CERCLA*, baseadas em critérios discricionários do Presidente e que sejam adequadas ao caso específico. Referida classificação apenas faz remissão aos tipos ações de resposta mais comuns e com maior detalhamento no texto da Lei.

Como regra, para as propriedades ou instalações serem incluídas na Lista Nacional de Prioridades (*National Priorities List – NPL*), há necessidade, primeiro, da realização de uma Avaliação Preliminar e Inspeção Local (*Preliminary Assessment / Site Inspection (PA / SI)*) e, ainda, a execução de uma Investigação para Remediação e Estudo de Viabilidade (*Remedial investigation / Feasibility Study (RI / FS)*) (LII, 2014).

De acordo com Bearden (2012) alguns fatores são utilizados para a inclusão das áreas contaminadas na *National Priorities List (NPL)*. São eles:

- 1) Utilização do *Hazard Ranking System (HRS)* (*Sistema de avaliação de risco*) (ver *Section 105(c)*).
- 2) A *Section 105(a)* da *CERCLA* concede aos Estados-membros a oportunidade de indicar uma área contaminada dentro das suas fronteiras, como de alta prioridade para a inclusão na *National Priorities List (NPL)*.
- 3) A emissão de um alerta público de saúde pela *Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR)* (Agência de Registro de Substâncias Tóxicas e Enfermidades) referente a um local (*site*), e, a determinação da *EPA* que a contaminação no local representa uma *significativa ameaça à saúde pública*, e,

que medidas de *remediação* serão mais efetivas em termos de custo do que somente medidas de *remoção*.

Oportuno, neste momento, um breve parêntesis para indicar algumas das funções atribuídas à *Agency for Toxic Substances and Disease Registry – ATSDR* (Agência de Registro de Substâncias Tóxicas e Enfermidades) relacionadas ao tema em estudo. Segundo a *Section 104(i)* da *CERCLA*, tal Agência foi criada com a atribuição principal de avaliar os riscos à saúde, decorrentes das áreas contaminadas que estejam catalogadas na *National Priorities List – NPL*.

Sendo assim, poderá efetuar avaliações em áreas contaminadas específicas, com a missão de informar ao público os potenciais riscos ou danos à saúde humana ali existentes, além de contribuir com os tomadores de decisão para o fim de selecionar as medidas de remediação que valem a pena ser tomadas nesses locais. Embora possua relevantes funções, a *Agency for Toxic Substances and Disease Registry – ATSDR* não tem autoridade para tomar decisões à respeito da imposição de medidas de remediação (BEARDEN, 2012).

Bearden (Op. cit.) informa, ainda, que além das avaliações em locais específicos, referida Agência também poderá elaborar perfis toxicológicos de resíduos perigosos normalmente encontrados em áreas contaminadas constantes da *National Priorities List – NPL*, com o fim de identificar os potenciais efeitos à saúde humana em decorrência da exposição a estas substâncias.

O Quadro 9 abaixo, indica os efeitos na saúde dos contaminantes frequentemente encontrados nos locais constantes da *National Priorities List – NPL*. Nele são indicadas as substâncias perigosas, a frequência em termos percentuais com que tais substâncias são encontradas nas áreas contaminadas inseridas na *National Priorities List – NPL* e os potenciais efeitos que tais substâncias podem provocar na saúde:

**Quadro 9 - Substâncias perigosas normalmente encontradas em áreas contaminadas inseridas na NPL**

Substância perigosa	% encontrada nos locais NPL	Potenciais efeitos na saúde
Arsênico	68%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irritação do estômago e intestinos, náuseas e vômitos</li> <li>• Diminuição da produção de células vermelhas e brancas do sangue</li> <li>• A infertilidade em mulheres e abortos</li> <li>• Carcinogênese humana (pele, pulmão, fígado, sistema linfático)</li> <li>• As alterações da pele e irritação pulmonar</li> <li>• Arritmia cardíaca</li> <li>• Danos aos vasos sanguíneos</li> </ul>



Substância perigosa	% encontrada nos locais NPL	Potenciais efeitos na saúde
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lesão do DNA</li> </ul>
Benzeno	59%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anemia</li> <li>• Leucemia</li> <li>• Pode ser prejudicial para os órgãos reprodutivos e medula óssea</li> <li>• Vômitos, irritação do estômago, tonturas, sonolência, convulsões, aumento da frequência cardíaca, coma e morte</li> </ul>
Cádmio	53%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lesão pulmonar</li> <li>• Doença renal</li> <li>• Ossos frágeis</li> <li>• Morte</li> <li>• Irritação do estômago, vômitos e diarreia</li> <li>• Provável carcinógeno humano</li> </ul>
Clorofórmio	50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tonturas, fadiga, dor de cabeça</li> <li>• Danos ao fígado</li> <li>• Danos nos rins</li> <li>• Feridas na pele</li> <li>• Efeitos reprodutivos e no nascimento de ratos e camundongos, mas desconhecido para os seres humanos</li> <li>• Razoavelmente possível ser uma substância cancerígena</li> </ul>
Chumbo	75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevação da pressão arterial e hipertensão</li> <li>• Danos nos rins</li> <li>• Abortos espontâneos e abortos súbitos</li> <li>• Diminuição da fertilidade nos homens</li> <li>• Mortalidade neonatal devido ao baixo peso ao nascer</li> <li>• Lesão cerebral</li> <li>• Diminuição das habilidades de aprendizagem em crianças</li> <li>• Provável carcinógeno humano</li> <li>• Danos ao sistema nervoso e ao cérebro de nascituros</li> <li>• Problemas de comportamento em crianças, como agressividade e hiperatividade</li> </ul>
Mercúrio	49%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Danos permanentes nos rins</li> <li>• Lesão pulmonar</li> <li>• Náuseas, vômitos, diarreia</li> <li>• Erupções na pele e irritação dos olhos</li> <li>• O aumento da pressão arterial e frequência cardíaca</li> <li>• Danos permanentes ao feto em desenvolvimento</li> <li>• Efeitos sobre o funcionamento do cérebro, resultando em irritabilidade, timidez, tremores, alterações na visão e audição e problemas de memória</li> <li>• Possível carcinógeno humano (cloreto de mercúrio e metilmercúrio)</li> </ul>
Hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (PAHs)	42%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Irritação nasal, boca e olhos</li> <li>• Vômitos, diarreia, cólicas estomacais, náuseas e até morte</li> <li>• Danos nos rins e no fígado</li> <li>• Provável carcinógeno humano</li> </ul>
Tetracloroetano (PERC)	54%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tonturas, dores de cabeça, sonolência, confusão, náuseas, dificuldade em falar e andar, inconsciência e morte</li> <li>• Irritação nos olhos, nariz, garganta e pele</li> <li>• Possível ou provável carcinógeno humano</li> </ul>
Tricloroetileno (TEC)	60%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efeitos no sistema nervoso</li> <li>• Danos ao fígado e pulmão</li> <li>• Batimentos cardíacos anormais</li> </ul>

Substância perigosa	% encontrada nos locais NPL	Potenciais efeitos na saúde
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coma e, possivelmente, morte</li> </ul>

Fonte: ATSDR apud EPA, 2011, p. 7.

A EPA (2011) esclarece que as informações acima correspondem à um percentual aproximado de locais onde tais contaminantes foram encontrados. E, que podem ser encontradas mais de uma substância em um mesmo local.<sup>92</sup>

Retornando às ações de resposta, é de se observar que o *National Contingency Plan – NCP* admite o uso de verbas do *Superfund* para custear medidas de *remediação* nas áreas contaminadas constantes da *National Priorities List – NPL*. Para as áreas contaminadas não constantes da *National Priorities List – NPL*, tais verbas poderão custear medidas *emergenciais* de *remoção*. Isto porque devem ser priorizadas as áreas que representam maiores riscos e que estejam inseridas na *National Priorities List – NPL*, nas quais sejam necessárias medidas de *remediação* mais dispendiosas. Estas prioridades são estabelecidas na *Section 105(a)* da *CERCLA* (BEARDEN, 2012).

As definições do que sejam ações de *remediação* (*remedial actions*) e ações de *remoção* (*removal actions*), constam, respectivamente, na *Section 101(23)* e *Section 101(24)* da *CERCLA*.

O Quadro 10 abaixo, sem a intenção de esgotar todos os critérios possíveis, resume de modo simplificado a forma e critérios de utilização das verbas do *Superfund* nas ações de *remediação* (*remedial actions*) e nas ações de *remoção* (*removal actions*).

**Quadro 10 - Critérios de utilização das verbas do *Superfund* nas *response actions***

Critérios utilizados para inclusão de uma área contaminada ( <i>site</i> ou <i>facility</i> ) na <i>National Priorities List – NPL</i>
1) <i>Hazard Ranking System (HRS)</i> (Sistema de avaliação de risco). 2) Indicação pelos Estados-membros, de área contida nos limites de seu território ( <i>Section 105(a)</i> ). 3) <i>ATSDR</i> : Emissão de um alerta público de saúde / <i>EPA</i> : contaminação representa uma significativa ameaça à saúde pública; melhor custo-benefício das medidas de <i>remediação</i> em detrimento das medidas de <i>remoção</i> .
<b><i>National Contingency Plan – NCP (Plano Nacional de Contingência): critérios básicos para utilização das verbas do <i>Superfund</i> nas áreas inseridas na NPL.</i></b>
Priorização: medidas de <i>remediação</i> das áreas inseridas na <i>NPL</i> . Possibilidade: medidas de <i>remoção</i> de caráter <i>emergencial</i> para áreas não inseridas na <i>NPL</i> .

Fonte: Adaptado de *CERCLA* e *Bearden* (2012)

<sup>92</sup> As estimativas são da *Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR)*, <www.atsdr.cdc.gov/toxfaqs/index.asp> de junho de 2008 (EPA, 2011).

As ações de resposta tomadas sob a égide da *CERCLA*, na maioria das vezes, vinculam as atividades de limpeza à contenção, remoção ou tratamento da contaminação ambiental para evitar a exposição potencialmente prejudicial aos indivíduos. Podem, inclusive, incluir a realocação temporária ou permanente de indivíduos potencialmente expostos, se necessário.

Porém, o Congresso excluiu da autoridade de resposta da *CERCLA* alguns casos de contaminação ambiental. Contudo, tais casos podem ser enfrentados por meio de outras leis. Geralmente as exclusões são feitas através dos *conceitos chave* utilizados pela *CERCLA*, como é o caso do conceito legal de *substância perigosa (hazardous substance)*, *poluente* ou *contaminante (pollutant or contaminant)* e *despejo (release)*.

Ou seja, ao estabelecer o conceito legal destas substâncias ou ações a própria *CERCLA* diz o que é e o que não é *substância perigosa (hazardous substance)*, *poluente* ou *contaminante (pollutant or contaminant)* e *despejo (release)*. Aquilo que a Lei não considerar incluído nos referidos conceitos não será objeto de ações de resposta sob a égide da *CERCLA*, mas de outras leis ambientais americanas, se o caso.

Portanto, deve-se verificar se há tipicidade entre a norma e o fato. Melhor dizendo, é preciso verificar se o fato concreto (ou potencial) se encaixa no fato descrito na regulamentação. Ou, de modo mais direto, é preciso aferir, por exemplo, se no caso concreto estão presentes na área contaminada (*facility*) as substâncias perigosas ou contaminantes (conforme definidos na Lei e suas regulamentações) para que se possa aplicar as disposições da *CERCLA*.

Não obstante, ainda há outras exclusões estabelecidas na Lei, conforme disposto na *CERCLA, Section 104(A)(B)(C)*. De acordo com tais dispositivos, em regra, também estão excluídos das ações de reposta que compreendam ações de *remoção* e *remediação*, o(s) despejo(s) (*release*) ou potencialidade de despejo(s):

- a) De substâncias em sua forma natural, ou cuja alteração ocorra em virtude de processos ou fenômenos naturais, advindos de locais onde estas substâncias ocorram naturalmente;
- b) Advindos de produtos (como o amianto, por exemplo)<sup>93</sup> que façam parte da estrutura de edifícios ou construções residenciais, comerciais ou comunitárias, e que a exposição ocorra dentro destes locais;
- c) Que ocorram dentro dos sistemas públicos ou privados de abastecimento de água em decorrência da deterioração destes sistemas em virtude de seu uso regular.

---

<sup>93</sup> O exemplo é citado por Bearden (2012, p. 7).

Porém, mesmo nestes casos, e sob a análise discricionária do Presidente, se tais fatos representarem uma ameaça à saúde pública e ao meio ambiente, e não houver alguém capacitado e com autoridade para promover as ações de resposta em tempo hábil, o Presidente poderá determinar que a *EPA* tome as ações de resposta cabíveis.

De se observar, ainda, que as ações de resposta (*response actions*) podem ter fundamentos legais diferentes, conforme tenham por base as disposições da *Section 104* ou da *Section 106*.

De acordo com a *Section 104* a *CERCLA*, sempre que qualquer substância perigosa é liberada (*release*) ou haja uma ameaça substancial de tal liberação no meio ambiente. Ou, se houver uma liberação (*realease*) ou uma *ameaça substancial* de liberação no ambiente de qualquer poluente (*pollutant*) ou contaminante (*contaminant*) que represente um *perigo iminente e substancial* para a saúde pública ou o bem-estar, o Presidente poderá tomar medidas emergenciais de remoção e promover ações de remediação em relação à tais substâncias.

A *CERCLA* ainda permite, com base neste dispositivo (*Section 104*), que *quaisquer outras* medidas de resposta (*response measures*) consideradas necessárias poderão ser tomadas para a proteção da saúde pública, do bem-estar e do meio ambiente. Nenhuma medida de *investigação para remediação* (*remedial investigation*) ou *estudo de viabilidade* (*feasibility study*) serão tomadas sem que a parte potencialmente responsável (*PRP*) concorde em reembolsar o *Fund* pelos custos incorridos.

As ações de *remoção* (*removal action*) baseadas na *Section 104*, como regra, serão emergenciais e a sua efetivação deve contribuir para o bom desempenho das medidas de *remediação* de longo termo.

Quanto as ações de resposta (*response actions*) tomadas com base na *Section 106* da *CERCLA*, são denominadas de *Abatement actions*. Tais medidas são promovidas pelo Presidente, *em acréscimo* à outras medidas já efetivadas pelos governos Estaduais ou locais.

Para tanto, é preciso que o Presidente reconheça a possibilidade da existência de um *perigo substancial ou iminente* à saúde pública ou ao bem estar da população, ou ao meio ambiente, por conta do despejo (*release*) ou potencialidade de despejo de substâncias perigosas advindas de uma instalação (*facility*).

Neste caso, poderá requerer ao Advogado Geral dos Estados Unidos (*Attorney General of the United States*) que tome as medidas judiciais (*judicial actions*) adequadas para a cessação destas situações. Também poderá o Presidente se valer da edição de *ordens administrativas* (*administrative orders*) com conteúdo semelhante. Portanto, tais medidas têm

caráter cautelar ou de emergência, e têm como finalidade a cessação do perigo considerado substancial ou iminente.

O não cumprimento das determinações acima citadas ou a não conformidade à elas poderá acarretar a aplicação de multas diárias de até US\$ 25,000.00 (vinte e cinco mil dólares)<sup>94</sup>, que poderão ser executadas através de ações judiciais propostas perante os Tribunais Distritais competentes (*United States District Court*), conforme determina a *Section 106(b)(1)*.

Portanto, as ações de resposta (*response actions*) podem ter fundamentos diferentes, como visto acima. Porém, Craig (2012) observa que, a principal diferença entre os dois fundamentos supra citados, é que nas ações de resposta (*response actions*) tomadas com base na *Section 104* é o governo (Federal ou Estadual) quem realiza a limpeza do local e depois busca o reembolso dos gastos incorridos. Ao passo que, nas ações fundamentadas na *Section 106* são as próprias partes potencialmente responsáveis (*PRP*), ou terceiros por elas contratados, que promovem a limpeza do local (*facility*), sujeitando-se à supervisão governamental.

Veja-se, na sequência a participação dos Estados-membros no processo de seleção das ações de respostas (*response actions*).

#### **5.1.7.1 Participação dos Estados-membros nas ações de resposta (*Response Actions*)**

Os Estados-membros não estão obrigados à custear a limpeza de áreas contaminadas se as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) puderem pagar por este encargo. Também não terão tal responsabilidade se as contaminações forem provocadas por instalações federais (*federal facilities*). Os Estados-membros também não estão obrigados à compartilhar os custos para as medidas de *remoção* (*removal actions*), as quais serão inteiramente custeadas pelo Governo Federal. As medidas de *remoção* (*removal actions*) normalmente são menos custosas que as medidas de *remediação* (*remedial actions*) (BEARDEN, 2012).

No entanto, para as medidas de *remediação* (*remedial actions*) a situação é outra. As *remediações* das *áreas órfãs* ou *partes órfãs* (*orphan shares*) serão partilhadas pelo Estado-membro onde estiver localizada a área e pelo Governo Federal. Bearden (2012) esclarece que *áreas órfãs* (*orphan shares*) são os locais contaminados onde o proprietário não foi encontrado ou não tem condições de custear a limpeza.

---

<sup>94</sup> Estes valores são corrigidos por meio de regulamentações expedidas pela EPA.

Para este compartilhamento do custeio e para a utilização das verbas do *Superfund*, a *CERCLA* impõe como condição aos Estados-membros a celebração de um contrato obrigatório (*binding contract*) ou um acordo de cooperação (*cooperative agreement*) com o Governo Federal.

Nestas tratativas deve o Estado-membro oferecer garantias adequadas ao Presidente, assegurando toda a manutenção futura das ações de remediação e de remoção aplicadas na área contaminada, bem como que tal ente estatal dispõe de local adequado e licenciado para a disposição das substâncias perigosas oriundas das áreas contaminadas em processo de limpeza.

Além disso, nestes pactos os Estados-membros estão obrigados a se responsabilizarem pelo montante de 10% (dez por cento) dos custos da *remediação*. Ou, se no momento da disposição (*release*) das substâncias que contaminaram o local este era de propriedade ou operado pelo Estado-membro, ou qualquer subdivisão política sua, deverá se responsabilizar por, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos custos da *remediação*.

Sem essas formalidades não serão disponibilizadas as verbas do *Superfund*, conforme previsto na *Section 104(c)(3)* da *CERCLA*.

Além destas exigências, os Estados-membros deverão participar da escolha das ações de resposta (*response actions*) para promover a *remediação* de áreas contaminadas.

Os regramentos gerais destes procedimentos estão previstos na *Section 121(f)* da *CERCLA*. Observadas as hipóteses nas quais os Estados-membros podem compartilhar as verbas do *Superfund* para a *remediação* de áreas contaminadas em seus territórios, deve ser a eles assegurado o *envolvimento substancial e significativo* na iniciativa, desenvolvimento e seleção das ações de remediação (*remedial actions*) a serem tomadas naquele Estado.

As condições para esta participação ou envolvimento do Estado nesta tarefa serão estabelecidas em regulamento a ser editado pelo Presidente. Tal regulamentação poderá prever, por exemplo, a participação do Estado para decidir se haverá ou não uma avaliação preliminar ou investigação do local; notificação obrigatória do Estado à respeito das negociações com as partes potencialmente responsáveis (*PRP*), no que diz respeito ao escopo das ações de resposta a serem efetivadas dentro daquele Estado, dentre outras. O que a Lei determina, portanto, é que o Estado tenha efetiva participação neste processo. Ou, no jargão da *CERCLA*, que seja assegurado ao Estado o *envolvimento substancial e significativo* na escolha das ações de resposta.

### 5.1.7.2 Participação pública nas ações de resposta (*Response Actions*)

A participação pública nas ações de resposta (*response actions*) também é prevista na *CERCLA*, conforme *Section 117*.

Os comentários do público são tomados para a seleção das ações de remediação (*remedial actions*) vez que normalmente serão ações de longo prazo, ao contrário das ações de remoção (*removal actions*) cujo caráter é mais de urgência. Não obstante, na prática a *EPA* normalmente informa o público sobre as ações de remoção (*removal actions*) para que as comunidades tenham conhecimento à respeito da natureza e do momento de realização de tais ações (BEARDEN, 2012).

Para a participação da população nas ações de remediação (*remedial actions*) a *EPA* faz publicar um aviso e uma breve análise sobre o plano das ações de remediação (*remedial action plan*), e o torna disponível ao público. Deve ser proporcionada *oportunidade adequada* para a participação do público, com possibilidade para oferecimento de contribuições escritas e orais, inclusive com a realização de audiência pública no local ou próximo a ele.

A *versão final* do plano das ações de remediação deverá ser publicada, acompanhada das discussões a respeito das eventuais mudanças efetuadas no plano, incluindo as respostas aos comentários, às críticas e aos novos dados por ventura apresentados por escrito ou oralmente. As publicações devem ser feitas em um grande jornal local de grande circulação, sendo que o plano final das ações de remediação deverá estar disponível para inspeção ou obtenção de cópias no local ou em local próximo de onde serão aplicadas as medidas de remediação (*CERCLA, Section 117(d)*).

Poderá ser concedido, ainda, um subsídio de até US\$ 50,000.00 (cinquenta mil dólares) para que as comunidades afetadas pela contaminação da área (que deverá estar inserida na *National Priorities List – NPL*) contratem ajuda técnica para auxiliá-las a entender as informações técnicas previstas no plano das ações de remediação. Ou seja, para que possam compreender as informações sobre a natureza do perigo, da investigação para remediação e estudo de viabilidade, do registro de decisão (processo administrativo), do projeto das ações de reparação, dos critérios de seleção e construção das ações de remediação, operação e manutenção, ou ações de remoção a serem aplicadas na área contaminada (*facility*) (*CERCLA, Section 117(e)*).

Todas estas hipóteses tratadas pela Lei são aptas a concretizar o direito a informação e a liberdade de expressão, traduzida pela possibilidade de a população se manifestar sobre os

destinos e medidas tomadas pelos órgãos ambientais no que diz respeito aos locais onde vivem.

No item seguinte serão comentados os critérios utilizados para a seleção das ações de respostas conforme previsto na Lei.

### **5.1.7.3 Critérios de seleção das ações de resposta (*Response Actions*)**

Para a seleção das *ações de resposta (response actions)* a *CERCLA* estabelece algumas orientações a serem observadas.

As ações de resposta (*response actions*) aplicadas em áreas contaminadas normalmente visam atingir níveis aceitáveis de exposição que não prejudicam a saúde humana ou o ambiente (BEARDEN, 2012).

Assim, a *Section 121(b)* da *CERCLA* determina que deva se dar preferência às ações de *remediação* que envolvam *tratamentos* que *reduzam de maneira permanente e significativa* o volume, a toxicidade e a mobilidade dos resíduos perigosos (*hazardous substances*), poluentes (*pollutants*), e contaminantes (*contaminants*), em detrimento daquelas medidas que não envolvam tais tratamentos.

Onde houver tecnologias disponíveis para a realização do tratamento daquelas substâncias nos moldes acima indicados, deverão ser alternativas menos privilegiadas aquelas que envolvam o transporte e a disposição dos resíduos perigosos (*hazardous substances*) ou materiais contaminados (*contaminated materials*) para *fora* do local *sem* os mencionados tratamentos.

Bearden (2012) esclarece que o nível de limpeza das áreas contaminadas pode variar bastante de um local para outro em função das circunstâncias de cada contaminação. E, que, ao invés de estabelecer padrões ou critérios para substâncias perigosas individualmente consideradas, a *CERCLA (Section 121(d))* dispõe que a *remediação* do local deverá cumprir com os *requisitos aplicáveis, relevantes e adequados* para proteger a saúde humana e o ambiente.

Sendo assim, para Bearden (Op. cit.) os requisitos aplicáveis, relevantes e adequados para proteger a saúde humana e o ambiente, poderão incluir requisitos, exigências ou critérios previstos em outras normas federais ou estaduais. E, assim, conclui que neste sentido a *CERCLA* funciona como uma *lei guarda chuva*, sob a qual outras leis ou regulamentos também poderão ser aplicados para a limpeza de uma área contaminada.



Portanto, a Lei utiliza uma linguagem aberta que necessita de regulamentações posteriores e a manifestação de órgãos técnicos especializados para que sejam definidas e aplicadas de maneira mais objetiva as ações de resposta (*response actions*) em uma dada área contaminada. Mas, ao mesmo tempo, possibilita a elaboração de projetos adequados para a descontaminação das áreas onde serão aplicados, conforme as características preponderantes em cada local.

## 5.2 Responsabilidade civil (*Liability*): delineamentos gerais

Sob o aspecto da responsabilidade civil, em especial a sua extensão, a questão é cuidada de maneira ampla pela *CERCLA*, na *Section 107*. Para tanto, a Lei se utiliza de termos polissêmicos que abrangem uma grande variedade de situações. Ou seja, a Lei atribui responsabilidade às partes em decorrência de qualquer coisa que represente um perigo iminente ou substancial (*imminent and substantial danger*). Além disso, o termo *despejo* (*release*) tem ampla significação, como já mencionado acima. A extensão da responsabilidade também é tratada de modo amplo, e pode ser atribuída integralmente à qualquer das partes responsáveis (*Potentially Responsible Party – PRP*). Por isso se diz que a responsabilidade é solidária (*Joint and Several Liabilities*). Através de todos estes expedientes a *CERCLA* busca meios para financiar a limpeza dos locais contaminados (LII, 2014).

Porém, se a parte potencialmente responsável (*Potentially Responsible Party – PRP*) comprovar que seu resíduo não contribuiu para a contaminação do local, não será a ela aplicada a responsabilidade solidária (BEARDEN, 2013).

A responsabilidade na *CERCLA* é objetiva (*strict liability*), podendo ser atribuída à parte independentemente de sua conduta ser considerada negligente ou não (BEAREN, 2013).

Ainda dentro do esquema de responsabilidade previsto na *CERCLA*, é facultado à *EPA* a expedição de *orders* aos responsáveis (*PRP*) para que tomem as necessárias ações de resposta (*response actions*). Em caso de descumprimento, a própria *EPA* ou agências estaduais poderão realizar tais ações e depois postular o ressarcimento dos danos, inclusive com aplicação de penalidades.

Questionamentos sobre a inconstitucionalidade da *CERCLA* foram levantados nos EUA sob o argumento da aplicação retroativa da lei. Ou, melhor dizendo, que a lei estaria punindo as partes responsáveis (*PRP*) por fatos ocorridos antes da sua vigência. Contudo, os tribunais firmaram o entendimento de que a lei não estaria sendo aplicada retroativamente. Isto porque os despejos (*releases*) de resíduos estariam causando um dano contínuo ao ambiente. E, a legislação não seria punitiva, mas, sim, uma obrigação de reembolso, tendo sido invocado o seguinte precedente judicial como fundamento de tal posicionamento jurisdicional: *US v. Monsanto*, 858 F. 2d 160 (4th Cir. 1988). (LII, 2014).

Sendo assim, para a melhor compreensão do esquema de responsabilização estruturado pela *CERCLA*, no item seguinte ver-se-á *quem* a Lei considera responsável para os fins de limpeza das áreas contaminadas.

### 5.2.1 Partes Potencialmente Responsáveis (*Potentially Responsible Party - PRP*)

A *Section 107* da *CERCLA* estabelece regras a respeito da responsabilidade civil (*liability*). Para tanto, a Lei indica aquelas pessoas que podem ser responsabilizadas, denominando-as de partes potencialmente responsáveis (*Potentially Responsible Party - PRP*).

A estas pessoas podem ser atribuídas as responsabilidades para que promovam a limpeza das áreas contaminadas, ou, então, para que arquem com os custos decorrentes da limpeza.

Tal responsabilidade se estende, ainda, à indenização pelos danos, destruição e perda de recursos naturais advindos do despejo (*release*) de substâncias perigosas, e inclui os custos de avaliação dos danos e da destruição e perda dos recursos naturais. Mas não é só, pois os custos de avaliação de risco à saúde pública, baseados na *Section 104(i)* da *CERCLA*, e elaborados pela *Agency for Toxic Substances and Disease Registry – ATSDR* (Agência de Registro de Substâncias Tóxicas e Enfermidades), também serão incluídos nestas indenizações (BEARDEN, 2012).

Quanto às partes potencialmente responsáveis (*Potentially Responsible Party - PRP*), Bearden (2013, p. 77) observa que são previstas na *Section 107(a)* da *CERCLA* 04 (quatro) categorias. E, como já mencionado, estas pessoas poderão ser responsabilizadas pelos custos das ações de resposta, pelos danos aos recursos naturais, e pelas avaliações relacionadas à saúde pública, que tenham relação com o despejo (*release*) ou potencialidade de despejo de substâncias perigosas. São elas:

- 1) O *proprietário* ou *operador* (*owner or operator*) de uma instalação (*facility*) ou embarcação (*vessel*) de onde proveio o despejo de substâncias perigosas;
- 2) A pessoa que, à *época da ocorrência* do despejo (*release*) da substância perigosa, *era* proprietária ou operava a instalação (*facility*);
- 3) O *gerador* do resíduo e o *agenciador do transporte* do resíduo até a disposição final ou tratamento;<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> O texto da lei estabelece a seguinte condição, que Bearden (2012) esclarecer ser o *gerador* do resíduo: “... qualquer pessoa que, através de contrato, acordo ou por qualquer outro meio, providenciou a disposição final ou tratamento (...) da substância perigosa ... ” (...*any person who by contract, agreement, or otherwise arranged for disposal or treatment ... of hazardous substance ... Section 107(a)(3)*). Bearden (Op. cit., p. 13), ao elencar as categorias de partes potencialmente responsáveis (*PRP*), é quem esclarece: “*any person who arranged for the disposal or treatment of a hazardous substance (often referred to as a generator of waste), and any person who arranged for the transport of a hazardous substance for disposal or treatment; ...*” Sem destaques no original.

- 4) Aquele que *aceita* ou *aceitou transportar* a substância perigosa até uma instalação (*facility*) de disposição final ou tratamento, ou embarcação ou recipiente de incineração (*incineration vessel*), ou outro local escolhido por tal pessoa.

A responsabilidade financeira pelos custos da limpeza do local poderão se estender às ações tomadas além dos limites da área ou propriedade contaminada, por conta da migração da contaminação no ambiente (BEARDEN, 2012).

Não obstante as observações acima, vejamos com mais detalhes as responsabilidades das partes supra indicadas.

Os itens “1” a “4” acima estão previstos na *Section 107(a)* da *CERCLA*. Após a enumeração das partes potencialmente responsáveis (*PRP*) a Lei passa a estabelecer a *regra geral* de responsabilidade civil indicando *quais* serão as consequências legais. Assim, estas pessoas deverão ser responsabilizadas:

- a) Por todos os custos das ações de remoção (*removal action*) e ações de remediação (*remedial action*) incorridos pelo governo dos Estados Unidos, pelos Estados-membros ou por tribos indígenas, ações estas que devem estar em conformidade com o Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*);
- b) Por quaisquer outros custos decorrentes de ações de resposta incorridos por qualquer outra pessoa. Do mesmo modo, estas ações devem estar em conformidade com o Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*);
- c) A pagar indenizações por danos, destruição ou perda de recursos naturais, aí se incluindo os custos de avaliação dos danos, destruição ou perda destes recursos, em decorrência do despejo (*release*) de substâncias perigosas;
- d) Pelos custos de avaliações de saúde pública ou estudos de avaliação dos efeitos na saúde causados por substâncias perigosas. Tais avaliações e estudos são elaborados pela *Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR)* com base na *Section 104(i)* da *CERCLA*.

Estas são as responsabilidades decorrentes da contaminação de um local (*facility*). A regra geral de responsabilidade prevista na *CERCLA*, portanto, é ampla como se viu acima. Ou seja, a responsabilidade abarca o dever de reembolsar as despesas do governo federal, estadual ou mesmo de nações indígenas, tudo em decorrência da contaminação provocada. No caso da *CERCLA*, o reembolso será referente às verbas do *Superfund* utilizadas para as ações de resposta e outras ações de limpeza do local. Aí também se compreende o dever de os

responsáveis (*PRP*) eles próprios realizarem a limpeza do local ou contratarem terceiros que o façam sob sua responsabilidade.

E, ainda, quando estabelece que as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) deverão pagar indenizações para qualquer outra pessoa, isto significa que além das entidades estatais, a responsabilidade poderá representar o dever de indenizar particulares, como o caso de um proprietário vizinho que teve a sua propriedade contaminada em decorrência da migração da pluma de contaminação, por exemplo.

Por fim, a perda de recursos naturais e as análises das questões de saúde realizadas pela *ATSDR* também se incluem nos deveres decorrentes da responsabilidade pelo despejo (*release*) de substâncias perigosas em uma instalação (*facility*). Em alguns casos a *CERCLA* estabelece circunstâncias que mitigam ou diminuem a responsabilidade, e que serão vistas mais adiante.

Porém, a responsabilidade será agravada conforme se façam presentes mais algumas situações estipuladas na Lei, em regra relacionadas à conduta da parte potencialmente responsável (*PRP*).

Foi visto nos itens anteriores que uma *order* (ordem) pode ser expedida para alguém adequar-se à legislação ou para que proceda à limpeza de um determinado local contaminado. Pois bem, a *CERCLA* prevê a possibilidade de o Presidente<sup>96</sup> expedir *orders* para as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) para que promovam ações de remoção ou de remediação conforme as determinações da *Section 104*, ou ações de resposta adicionais àquelas, com base na *Section 106*. O não atendimento destas *orders* poderá acarretar consequências que serão acrescentadas àquelas acima já mencionadas (*Section 107(a)*).

Tal consequência é prevista na *Section 107(c)(3)* a qual determina que o culpado que, sem justa causa, não promover de maneira adequada as ações de remoção (*removal actions*) ou ações de remediação (*remedial actions*), exigidas por meio de uma *order* expedida pelo Presidente fundamentada nas *Sections 104* ou *106*, estará sujeito ao pagamento dos *punitive damages*. Mello (2006, p. 867) esclarece que os *punitive damages* são “os danos punitivos (valor acrescentado à indenização devido à circunstâncias agravantes que cercam a conduta do agente).” Os *punitive damages* terão o valor de 03 (três) vezes quaisquer custos incorridos pelo *Superfund* em virtude da omissão dos culpados, e poderão ser exigidos através de uma ação civil judicial com possibilidade de cumulação de outros pedidos.

---

<sup>96</sup> A *EPA* também poderá expedir *orders*, sob a delegação do Presidente, conforme faculta a *Section 115*.

Uma vez estabelecida a regra geral de responsabilidade civil (*liability*), a *CERCLA* estrutura algumas hipóteses de exclusão ou mitigação desta responsabilidade, que serão denominadas de defesas oponíveis à responsabilidade, conforme expressão utilizada por Bearden (2012), e que serão indicadas no item subsequente.

### 5.2.2 Defesas oponíveis à responsabilidade

A *CERCLA* admite a oposição de alguns tipos de defesa para a exclusão de responsabilidade, conforme previsão constante da *Section 107(b)*, sendo elas:

- a) *Act of God*.
- b) *Act of war*.
- c) Atos de terceiros ou defesa de terceiros.
- d) A combinação das situações acima.

De se observar que a Lei determina que as partes potencialmente responsáveis (*PRP*) enumeradas na *Section 107(a)*, acima descritas, não deverão ser responsabilizadas, se provarem, através da preponderância da prova (*preponderance of evidence*)<sup>97</sup>, que o despejo (*release*) de substâncias perigosas e os danos daí decorrentes ocorreram *exclusivamente* (*solely*) por conta de um *act of God*, *act of war*, atos de terceiros ou da combinação de alguns deles.

O *act of God* pode ser traduzido como caso fortuito ou força maior (MELLO, 2006, p. 504) e é considerado pela *CERCLA* como sendo um grave e imprevisto desastre natural ou outro fenômeno natural de caráter excepcional, inevitável e irresistível, cujos efeitos não se poderia prevenir ou evitar através de condutas diligentes e providentes (*Section 101(1)*).

Para Garner (2014, p. 41), *act of God* trata-se de “um evento irresistível e imprevisível causado exclusivamente por forças da natureza, como um terremoto, inundação, ou tornado.” Contudo, LII (2014) observa que os Tribunais americanos têm entendido que esta cláusula de exclusão de responsabilidade não se aplica aos casos que poderiam ser previstos, como

---

<sup>97</sup> “Preponderância da prova: O maior peso da prova, não necessariamente estabelecida pelo maior número de testemunhas atestando um fato, mas pela evidência de que tem a força mais convincente; peso probatório superior que, embora não seja suficiente para libertar completamente a mente de toda dúvida razoável, ainda é suficiente para inclinar para um dos lados da questão e não do outro uma mente justa e imparcial.”

“*Preponderance of evidence: (18c): The greater weight of the evidence, not necessarily established by the greater number of witnesses testifying to a fact but by evidence that has the most convincing force; superior evidentiary weight that, though not sufficient to free the mind wholly from all reasonable doubt, is still sufficient to incline a fair and impartial mind to one side of the issue rather than the other. [...].*” Garner, 2014, p. 1373.

chuvas intensas e mesmo terremotos. E, que este tipo de defesa somente compreenderia um conjunto de circunstâncias extremamente raras e imprevistas.

Além disso, e em princípio, estas causas de exclusão de responsabilidade poderão ser afastadas se *concomitantemente* houver algum tipo de negligência da parte. Pois, com a negligência se manifestando concomitantemente à um *act of God*, por exemplo, este último deixará de ser *causa exclusiva* da contaminação. Imagine-se a hipótese de uma instalação (*facility*) onde são armazenadas substâncias perigosas em recipientes inadequados para tanto. Em virtude de um terremoto, referidas substâncias vazam causando contaminação. Assim, embora o *act of God* tenha contribuído para a contaminação, a negligência da parte que armazenou as substâncias perigosas em recipientes inadequados também contribuiu para a contaminação. Neste caso, a concomitância de fatores não permitirá invocar-se a causa de exclusão de responsabilidade.

O *act of war* é um ato suficiente para causar *hostilidades*, sendo o ato de hostilidade (*act of hostility*) um evento que pode ser considerado uma *causa adequada* para a guerra (GARNER, 2014).

Quanto aos *atos de terceiros*, Bearden (2013) esclarece que assim pode ser considerada:

“Uma ação ou omissão de uma terceira parte com a qual o réu não tem qualquer relação contratual, tendo o réu se portado com o devido cuidado em relação à substância perigosa e tomado precauções contra ações ou omissões previsíveis de terceiros e contra as consequências previsíveis de tais ações e omissões.” (BEARDEN, 2013, p. 79).<sup>98</sup>

A inexistência de *relação contratual* com terceiros, para fins de exclusão da responsabilidade, é explicada pela própria CERCLA ao delinear *o que* se entende por relação contratual (*contractual relationship*). Portanto é preciso, primeiramente, entender o significado desta expressão para, em seguida, se compreender as hipóteses de exclusão ou mitigação de responsabilidade nela baseadas.

A *Section 101(35)(A)* estabelece que a expressão *relação contratual* (*contractual relationship*), compreende os seguintes instrumentos *de transferência do título ou da posse das propriedades*: contratos imobiliários (*land contract*), escritura pública de compra e venda

---

<sup>98</sup> “An act or omission of a third party with whom the defendant has no contractual relationship, if the defendant exercised due care with respect to the hazardous substance and took precautions against foreseeable acts or omissions of that third party and against the foreseeable consequences of such acts or omissions.”

de imóvel (*deeds*)<sup>99</sup>, servidão ativa (*easements*), locação (*leases*). O próprio texto da lei esclarece que este rol de instrumentos é *exemplificativo*.

Ou seja, a Lei diz que estas figuras jurídicas se enquadram no mencionado conceito de *relação contratual* (*contractual relationship*). Mas, que as relações contratuais não se limitam à tais situações, estendendo-se também à outros instrumentos de transferência do título ou da posse das propriedades imóveis (no caso, contaminadas). Presume-se que a intenção da Lei seja abranger situações de transferência da propriedade que tenham características semelhantes àquelas antes mencionadas, porém sem a necessidade de expressa previsão legal nesse sentido. Contudo, somente na análise do caso concreto é que se poderá aferir *o que* será uma *relação contratual* que não aquelas expressamente previstas no texto da lei.

Mas, além da ausência de relação contratual nos moldes acima indicados, a *Section 101(35)(A)(i)(ii)(iii)* da *CERCLA* determina que, em acréscimo, a parte potencialmente responsável (*PRP*) deverá comprovar que a propriedade foi adquirida nas seguintes condições:

- (i) O adquirente (ou réu) *não sabia* ou *não tinha razão para saber* que alguma substância perigosa havia sido disposta no local.
- (ii) O adquirente (ou réu) é uma entidade governamental que adquiriu a propriedade dos bens por vacância ou outro tipo involuntário de aquisição, ou por meio de desapropriação (com indenização ou por condenação).
- (iii) Que adquiriu a propriedade por *herança* ou *legado*.

Neste caso a lei estabelece que o adquirente (ou réu) deverá comprovar uma ou mais das situações previstas em (i), (ii) e (iii) acima citadas, além da inexistência da relação contratual.

Mas, como o sistema de responsabilização da *CERCLA* é amplo, a Lei exige mais algumas outras obrigações para que a parte potencialmente responsável (*PRP*), no caso o adquirente ou réu, tenha excluída ou mitigada a sua responsabilidade.

Melhor dizendo, em complemento aos requisitos acima – (i), (ii) e (iii) –, exige-se cumulativamente que o adquirente ou réu comprove os requisitos previstos na *Section 107(b)(3)(a) e (b)* da *CERCLA*. Ou seja, que o réu *se portou com o devido cuidado* em relação à substância perigosa e *tomou precauções* contra ações ou omissões previsíveis de terceiros e contra as consequências previsíveis de tais ações e omissões. Porém, tais requisitos somente

---

<sup>99</sup> Mello (2006, p. 632) traduz o termo *deeds* como “Escritura pública de compra e venda de imóvel; Título translativo; Instrumento público; Instrumento representativo de contrato; Pacto ou convenção; Escritura.”



poderão ser exigidos *após* a descoberta da contaminação. Isto pelo fato de não se poder exigir tais condutas de alguém que *não sabia* ou *não tinha motivos para saber*<sup>100</sup> da contaminação.

Contudo, e ainda com referência às relações contratuais (*contractual relationship*), os requisitos para a exclusão de responsabilidade não se limitam aos acima indicados. Ou seja, o adquirente ou réu deverá, ainda:

- a) Proporcionar total cooperação, auxílio e acesso ao local contaminado às pessoas autorizadas a conduzir as ações de resposta (*response actions*) no local (aí incluídos a cooperação e acesso necessário à área contaminada para a instalação, integridade, operação e manutenção de qualquer ação de resposta (*response actions*), sejam estas ações completas ou apenas parciais);
- b) Estar em conformidade com as restrições de uso do solo, inclusive aquelas estabelecidas nas ações de resposta aplicadas na área contaminada em questão;
- c) Não impedir a eficácia ou a integridade de qualquer controle institucional empregado no local relacionado com as ações de resposta.

Portanto, a exclusão ou mitigação de responsabilidade sob a égide da *CERCLA*, nos moldes da *Section 107(b)(3)* e *Section 101(35)*, exige a comprovação de requisitos complexos, além de ampla colaboração com os órgãos ambientais ou pessoas (físicas ou jurídicas) por eles autorizados a promover as ações de resposta (*response actions*) que o caso requeira.

Não obstante, se uma das partes potencialmente responsáveis (*PRP*) mantiver qualquer dos tipos de relação contratual (*contractual relationship*) com terceiros, acima mencionadas, poderá, em princípio, vir a ser responsabilizada pela contaminação com base na *CERCLA*.

Regra geral, estas eram as defesas oponíveis à responsabilidade. Contudo, alterações promovidas no texto da *CERCLA* trouxeram mais algumas cláusulas de exclusão ou mitigação de responsabilidade. Outras já constavam do texto da Lei. Não se descarta, ainda, a possibilidade de oferecimento de outros tipos de defesas oponíveis à responsabilidade, e que sejam inerentes ao sistema jurídico norte-americano, mas que não constem expressamente no texto da *CERCLA*, e que não fazem parte do escopo deste trabalho. No próximo item serão vistas estas outras hipóteses que excepcionam a regra geral de responsabilidade prevista na *Section 107(a)*.

---

<sup>100</sup> Este desconhecimento deverá ser comprovado através de *pesquisa adequada* (*all appropriate inquiry*), que será melhor explicitada nos itens seguintes.

### 5.2.3 Responsabilidade civil (*Liability*): isenções e limites

Como já mencionado acima, algumas disposições legais da *CERCLA* mitigam ou limitam as responsabilidades previstas em lei. Vejamos.

#### 5.2.3.1 Iniciativa do Bom Samaritano (*Good Samaritan Initiative*)

Este tipo de mitigação de responsabilidade tem por base as disposições da *Section 107(d)(1)* da *CERCLA*, e têm por finalidade incentivar a participação de voluntários na limpeza de locais contaminados. Esta participação pode se dar por meio de ações ou mesmo omissão nos atos de prestação de cuidados, assistência ou aconselhamento (*rendering care, assistance, or advice*), para a descontaminação de um determinado local.

Estas tarefas devem estar em consonância com o Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*), ou serem executadas sob a direção de um coordenador apontado pelo referido plano (*NCP*). E, se no desempenho destas ações ocorrer um incidente criador de perigo para a saúde pública, para o bem estar ou para o meio ambiente, em virtude uma liberação (*release*) de substâncias perigosas, tais pessoas não poderão ser responsabilizadas por tais incidentes, ressalvada a hipótese de negligência. Lembrando que a responsabilidade na *CERCLA* é objetiva (*strict liability*). Portanto, e como regra, o dano independe da intenção da parte. Conseqüentemente, neste caso, a responsabilidade será *subjetiva*, pois dependerá, no mínimo, de comprovação da culpa do causador do dano.

Estas iniciativas foram tomadas para acelerar a regeneração de bacias hidrográficas e locais de pesca, por conta da degradação e escoamentos provindos de minas abandonadas que prejudicavam as águas superficiais. E também para dar suporte aos voluntários, garantindo que não seriam responsabilizados com base nas disposições da *CERCLA* ou outras leis.

Para implementar este tipo de garantia a *EPA* emitiu o *Memorandum*, de 06 de junho de 2007, denominado *Interim Guiding Principles for Good Samaritan Projects at Orphan Mine Sites and Transmittal of CERCLA Administrative Tools for Good Samaritans*,

Assim, através de uma *administrative order on consent* (ordem administrativa consensual) formaliza-se a proteção à essas pessoas, garantindo-se a exclusão de responsabilidade. Pois, se não formalizadas estas situações de atuação voluntária, tais pessoas poderiam, em tese, ser responsabilizadas como operadores (*operators*) do local, arcando com todas as conseqüências daí advindas. De se esclarecer, ainda, que tais pessoas não poderão ser

proprietárias e nem responsáveis pelas condições ambientais do local<sup>101</sup> para efeito de exclusão de responsabilidade.

### 5.2.3.2 Estados e governos locais.

A *EPA* pode responsabilizar os Estados-membros, governos locais, e inclusive outras agências federais, por conta da contaminação causada em propriedades imóveis, como visto no decorrer deste trabalho. Contudo, os Estados-membros e os governos locais não poderão ser responsabilizados por custos ou indenizações em virtude de ações resposta tomadas em relação às situações de *emergência* decorrentes do despejo (*release*) ou potencialidade de despejo de substâncias perigosas (*hazardous substance*). Neste caso, a lei condiciona estas ações emergenciais ao fato de o despejo (*release*) ter sido gerado ou provir de uma instalação (*facility*) de propriedade de outra pessoa.

Neste caso, a ação intencional (*intentional misconduct*) ou a culpa grave (*gross negligence*) dos entes estatais será motivo de exclusão do benefício. Ou seja, seria a exceção da exceção.

Tais disposições estão previstas na *Section 107(d)(2)* da *CERCLA*.

### 5.2.3.3 Fiduciários

Ainda há outras hipóteses de limitação de responsabilidade que foram acrescentadas ao texto da *CERCLA*. A *Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act of 1996* adicionou a *Section 107(n)* na *CERCLA* para limitar a responsabilidade daqueles que detêm uma instalação (*facility*) ou embarcação (*vessel*) na qualidade de fiduciários.

A *CERCLA* descreve na *Section 107(n)(5)(A)(i)* as situações que considera como incluídas na definição de *fiduciaries* (*fiduciários*). A título de exemplo, transcreve-se algumas destas situações, cujos significados são fornecidos por Mello (2006):

- I) *Trustee*: Fiduciário; Síndico; Depositário; Administrador de fundos, bens ou valores de terceiros; Curador.
- II) *Executor*: Testamenteiro.

---

<sup>101</sup> *EPA*. Disponível em: <<http://water.epa.gov/action/goodsamaritan/>> Acesso em: 03 Fev. 2015.

III) *Administrator*: Administrador; Agente administrativo; Administrador do espólio; Administrador da herança; Inventariante.

IV) *Custodian*: Depositário; Responsável.

V) *Receiver*: Depositário judicial; Liquidante; Recebedor; Aceitante.

Como a responsabilidade na *CERCLA* é considerada solidária (*joint and several liabilities*), havia a preocupação sobre a possibilidade de responsabilização de quem se encontrava na condição de *fiduciário*, e cujas garantias, interesses, participações ou encargos recaíssem em uma área contaminada. Ou seja, por conta da contaminação, poderiam ser responsabilizados nos termos da *CERCLA*. Isto porque havia o risco de as responsabilidades financeiras para a limpeza de uma área contaminada serem maiores do que as próprias garantias (ou encargos) que possuíam. Por isso foi instituída tal limitação. Porém, esta limitação de responsabilidade somente se efetiva se os fiduciários (*fiduciaries*) – nesta condição – não tiverem causado ou contribuído para a contaminação (BEARDEN, 2012).

Porém, a *Section 107(n)* da *CERCLA* abrange algumas peculiaridades a respeito do exercício da *capacidade fiduciária (fiduciary capacity)* e da limitação de responsabilidade.

O termo capacidade fiduciária (*fiduciary capacity*) utilizado pela *CERCLA* quer significar “a pessoa que, como *fiduciário*, detém o domínio, ou, de outro modo, o controle de ou uma garantia sobre uma embarcação (*vessel*) ou instalação (*facility*), em função do exercício das responsabilidades de terceiros.”<sup>102</sup>

Sendo assim, e quando não ocorrer a hipótese de isenção de responsabilidade do fiduciário, esta responsabilização se estenderá *até o limite* das garantias ou encargos existentes em decorrência do exercício da capacidade fiduciária (*fiduciary capacity*) (*Section 107(n)(1)*). O fiduciário também não será isentado da responsabilidade se, independentemente de sua condição de fiduciário, for considerado culpado pela contaminação com base na regra geral de responsabilidade civil estabelecida pela *CERCLA* (*Section 107(n)(2)*).

#### 5.2.3.4 Credores financeiros (*Financial Lenders*)

As emendas promovidas pela *Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act of 1996* na *CERCLA* também alteraram as definições de *owner or*

---

<sup>102</sup> “The term ‘fiduciary capacity’ means the capacity of a person in holding title to a vessel or facility, or otherwise having control of or an interest in the vessel or facility, pursuant to the exercise of the responsibilities of the person as a fiduciary.” (*CERCLA, Section 107(n)(5)(B)*).

*operator* (proprietário ou operador) constantes da *Section 101(20)(A)*, para limitar as responsabilidades dos *credores financeiros* (*financial lenders*). Esta limitação de responsabilidade se manifesta se tais credores *não participarem* da administração da instalação (*facility*) ou embarcação (*vessel*) onde há ou de onde proveio o despejo (*release*) de substâncias perigosas. Devem, ainda, demonstrar que detêm provas ou indícios que evidenciem serem proprietários da instalação (*facility*) ou embarcação (*vessel*), e que agem para proteger os *direitos reais de garantia* (*security interest*) que detêm sobre estes bens (BEARDEN, 2012).

Esta isenção ou mitigação de responsabilidade tem um momento definido em termos cronológicos para ser reconhecida. Os *credores financeiros* serão isentados de responsabilidade desde que não tenham participado da administração da instalação (*facility*) ou da embarcação (*vessel*) em momento *anterior* ao *foreclosure*. Mello (2006, p. 704) traduz *foreclosure* como sendo “Execução hipotecária ou pignoratícia; Execução de gravame; Extinção do direito de remição do executado.” A partir deste momento – *foreclosure* –, os *credores financeiros* passariam a deter a posse ou a propriedade das áreas contaminadas em função da execução de suas garantias, e poderiam ser considerados proprietários ou operadores (*owners or operators*), e, então, responsabilizados com base na *CERCLA* (BEARDEN, 2012).

Quer isto dizer que, se os credores financeiros (*financial lenders*), em momento *anterior* à execução de suas garantias, passassem a participar da administração do imóvel contaminado, eles poderiam ser responsabilizados como proprietários ou operadores (*owners or operators*) da instalação (*facility*).

Consequentemente, a intenção da *CERCLA* é que, enquanto tais credores financeiros (*financial lenders*) tiverem como única ligação com o imóvel contaminado a sua garantia – sem participarem da administração da área contaminada – não poderão ser responsabilizados pelos custos das ações de resposta ou serem compelidos à promover a limpeza do local.

Nesta situação, não há um nexo de causa e efeito ligando qualquer atitude dos credores financeiros (*financial lenders*) e a contaminação do local. Portanto, até prova em contrário não existe o nexo causal gerador de responsabilidade.

Este tipo de exclusão ou mitigação de responsabilidade permite que as propriedades imobiliárias contaminadas não fiquem *paradas* – e normalmente em processo de deterioração – à espera do desfecho da apuração de responsabilidades administrativas ou judiciais. E, excluem destes ônus aquelas pessoas que não contribuíram para o processo de contaminação

do local, mas que, apenas, possuíam algum tipo de garantia ou encargo relacionado à propriedade contaminada.

Aliás, se assim desejarem os credores financeiros (*financial lenders*), existe a possibilidade de promoverem a limpeza do local e acionarem judicialmente o *Superfund* para reembolso das despesas incorridas, com base na *Section 107(a)(B)* da *CERCLA*. O que, naturalmente, não impedirá a *EPA* de acionar os efetivos responsáveis pela contaminação para recuperar estas verbas além de outras verbas juridicamente possíveis de postulação.

### 5.2.3.5 Contribuição de pequena monta (“*De Micromis*” *Contributors*)

A *CERCLA* ainda possui normatizações à respeito de contribuições de pequena monta (*de micromis*). Tais alterações na *CERCLA* foram promovidas pela *Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*.<sup>103</sup>

A isenção ou mitigação da responsabilidade referente às contribuições de pequena monta são tratadas na *Section 107(o)* – que foi acrescentada pela lei acima mencionada – com a denominação de *De Micromis Exemption*.

Esta isenção é cabível apenas quando a responsabilidade imputada à parte (*PRP*) se baseia exclusivamente (*solely*) na *Section 107(a)(3)* e *(4)* da *CERCLA*. Ou seja, quando a responsabilidade (*liability*) é atribuída ao: *(3) gerador* do resíduo e ao *agenciador do transporte* do resíduo até a disposição final ou tratamento; *(4) àquele que aceita ou aceitou transportar* a substância perigosa até uma instalação (*facility*) de disposição final ou tratamento, ou embarcação ou recipiente de incineração (*incineration vessel*), ou outro local por ele escolhido.

Mas há, ainda, outras condições a serem observadas, não bastando apenas as condições acima citadas.

Para o reconhecimento de tal isenção é necessário que os resíduos tenham sido transportados a uma área que esteja incluída na *National Priorities List – NPL*. Pois, resíduos levados às propriedades que não estejam na referida lista não podem ser objeto de tal isenção. Além disso, é preciso que se demonstre que a *contribuição* dos resíduos para a área contaminada incluída na *National Priorities List – NPL* não supere 110 (cento e dez) galões

---

<sup>103</sup> Em tradução livre referida legislação pode assim ser compreendida: Lei de revitalização de *brownfields* e atenuação à responsabilidade de pequenas empresas.

(*gallons*)<sup>104</sup> de material líquido ou 200 (duzentas) libras (*pounds*)<sup>105</sup> de material sólido contendo substâncias perigosas. Estas isenções não se aplicam à partir 1.º de abril de 2001, inclusive (BEARDEN, 2012).

A *CERCLA* permite ao Presidente (ou a *EPA* em sua função delegada – *Section 115*) a possibilidade de desconsiderar tais isenções quando os materiais indicados no parágrafo anterior contribuíram ou poderiam contribuir de maneira significativa – individualmente ou de maneira agregada – para os custos das ações de resposta ou restauração dos recursos naturais naquela instalação (*facility*). Do mesmo modo, quando a parte (*PRP*) deixar de atender às requisições de informação ou intimações administrativas emitidas pelo Presidente. Ou, ainda, se impedir, por ação ou omissão, o desenvolvimento das ações de resposta ou de restauração dos recursos naturais. E, por fim, a condenação criminal pelo mesmo fato também impedirá a parte de receber o benefício ora em comento.

Uma derradeira observação, diz respeito a uma outra hipótese de mitigação de responsabilidade, que é a possibilidade de realização de acordos com pessoas que igualmente contribuíram com pequena monta de resíduos para a contaminação de um local. São os chamados *De minimis agreements*. Nos remetemos ao capítulo “*Enforcement programs, considerações complementares*” onde a questão foi analisada. Porém, resta enfatizar uma relação de grandezas entre as hipóteses aqui tratadas.

Os *De minimis agreements* compreendem as contribuições de pequena monta e, como acontece com vários dispositivos da *CERCLA*, tais situações dependem de regulamentações posteriores por parte da *EPA* para a delimitação do alcance desta dimensão do problema. De seu turno, o *De micromis exemption* trata de um valor ainda mais reduzido. Ou, traduzindo, uma é *mínima (Minimis)* e a outra é *micro (Micromis)*, sendo que esta última já possui as reduzidas dimensões estabelecidas no próprio texto da *CERCLA*, conforme indicado acima.

### **5.2.3.6 Contribuição de pequena monta por resíduos sólidos municipais (*Municipal Solid Waste*)**

A *Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act* também acrescentou a *Section 107(p)* à *CERCLA*, para isentar dos custos de limpeza de áreas

---

<sup>104</sup> Galão (*gallon*) é uma medida de volume de líquido que corresponde à 3,78 litros (LANDAU, 2000). Portanto, 110 galões correspondem à algo em torno de 415,8 litros.

<sup>105</sup> 1 libra (*pound*) corresponde à 0,453 Kg (LANDAU, 2000). Portanto, 200 libras correspondem à algo em torno de 90,6 Kg.

contaminadas incluídas na *National Priorities List – NPL* os proprietários residenciais, pequenas empresas e pequenas organizações sem fins lucrativos. Para tanto, suas contribuições de resíduos para tais áreas deveriam se limitar à disposição de *resíduos domiciliares* ou resíduos *com características de* resíduos domiciliares. A isenção somente se aplica aos geradores (*generators*) e aos responsáveis pelo transporte dos resíduos (conforme *Section 107(a)(3)*). Tal isenção não se aplica, contudo, aos proprietários ou operadores (*owners or operators*) do local de destino dos resíduos (aterros, por exemplo)<sup>106</sup> e aos transportadores que selecionaram por conta própria o local de disposição<sup>107</sup> (BEARDEN, 2012).

Para a *Section 107(p)(4)(A)*, entende-se por *resíduos sólidos municipais (municipal solid waste)* aqueles produzidos por residências uni ou multifamiliares, ou, entidades comerciais, industriais e institucionais que:

- a) Tenham essencialmente as mesmas características que os resíduos domiciliares;
- b) Sejam coletados e dispostos com outros resíduos sólidos domiciliares, através do serviço municipal de coleta de resíduos sólidos; e,
- c) Conttenham uma quantidade relativa de substâncias perigosas não maiores do que aquelas contidas nos resíduos gerados por uma unidade residencial uni familiar.

A Lei (*Section 107(p)(4)(B)*) ainda exemplifica o que pode ser considerado como resíduos sólidos municipais, assim indicando: restos de alimentos e resíduos de jardim; aparelhos domésticos; embalagens de produtos de consumo; fraldas descartáveis; suprimentos de escritório; cosméticos; embalagens alimentícias de vidro e metal; resíduos de laboratório de ciência de escolas primária e secundária; e resíduos domésticos perigosos.

Por serem de pequena monta e com menor potencial poluidor, referida isenção parece demonstrar que a intenção da *CERCLA* é ocupar-se prioritariamente com os grandes poluidores, não raro grandes complexos industriais geradores de contaminação. Neste caso, conseqüentemente, maiores serão as chances de a *EPA* recuperar as verbas do *Superfund* utilizadas para a descontaminação do local, ou obrigar que o façam às suas próprias expensas, com o permite a Lei.

---

<sup>106</sup> *Section 107(a)(1)* e (2).

<sup>107</sup> *Section 107(a)(4)*.



### 5.2.3.7 Geradores e transportadores de material reciclável (*Generators and Transporters of Recyclable Materials*)

Os geradores e transportadores de material reciclável também são abrigados por algumas disposições de isenção ou mitigação de responsabilidade perante a CERCLA. Com o advento da *Superfund Recycling Equity Act – Title VI of Appendix I of the Consolidated Appropriations Act for FY2000*, foi acrescentada a *Section 127* à CERCLA que trata do tema em questão (BEARDEN, 2012). Referida Lei estabelece o conceito de materiais recicláveis e dispõe sobre os modos de isenção ou mitigação da responsabilidade.

Primeiramente, veja-se o conceito de material reciclável utilizado pela Lei:

“Para os fins desta seção, o termo ‘material reciclável’ significa sucata ou restos de papel, plástico, vidro, têxteis, borracha (exceto pneus inteiros), metal, baterias ou pilhas de chumbo, níquel-cádmio, e outras pilhas usadas, bem como pequenas quantidades de material incidente ou aderido à sucata ou restos resultantes da sua utilização normal e habitual antes de se tornarem sucata. [...]” (*CERCLA, Section 127(b)*).<sup>108</sup>

Não se considera material reciclável:<sup>109</sup>

- 1) Contêineres com capacidade de 30 (trinta) a 3.000 (três mil) litros, intactos ou não, contendo substâncias perigosas dentro ou nele aderidas. Para este fim, não se considera substância perigosa as peças ou pedaços de metal ou substâncias perigosas que fazem parte do próprio contêiner.
- 2) Qualquer item de material que contenha bifenilas policloradas (PCBs), numa concentração superior a 50 (cinquenta) partes por milhão (50 ppm) ou qualquer novo padrão promulgado nos termos de legislação federal aplicável.

A razão de ser desta isenção ou mitigação de responsabilidade foi a possibilidade de responsabilizar as pessoas envolvidas com a atividade de reciclagem (que inclui a venda ou reciclagem destes materiais), pois poderiam ser enquadradas como geradores ou transportadores de resíduos<sup>110</sup>. Temia-se que o responsável pela instalação (*facility*), para a qual estes materiais foram transportados ou vendidos, pudesse não efetivar a reciclagem e

---

<sup>108</sup> “For purposes of this section, the term ‘recyclable material’ means scrap paper, scrap plastic, scrap glass, scrap textiles, scrap rubber (other than whole tires), scrap metal, or spent lead-acid, spent nickel-cadmium, and other spent batteries, as well as minor amounts of material incident to or adhering to the scrap material as a result of its normal and customary use prior to becoming scrap; [...]. (Section 127).

<sup>109</sup> CERCLA, Section 127(b)(1)(2).

<sup>110</sup> Nos termos da Section 107(a)(3) e (4) da CERCLA.

realizar a disposição de maneira incorreta. Isso poderia estender a responsabilidade àqueles, o que foi percebido por muitos como um fator desestimulante da atividade de reciclagem (BEARDEN, 2012).

Tal isenção ou mitigação de responsabilidade somente se estende àqueles materiais que a própria CERCLA indica como sendo materiais recicláveis (*recyclable material*), constantes da *Section 127(b)* acima transcritos.

Alguns outros critérios, em acréscimo, são exigidos para se reconhecer a isenção ou mitigação da responsabilidade dos recicladores. Regra geral, a CERCLA estipula que aqueles que transacionam materiais recicláveis – tanto para a venda quanto para a reciclagem – deverão demonstrar, através da *preponderance of evidence* (*preponderância da prova*), que ao tempo da realização das transações foram observados todos os seguintes requisitos:

- a) Que o material reciclável possuía grau de especificação comercial (*commercial specification grade*);
- b) Que existia um mercado para os materiais recicláveis;
- c) Que uma porção substancial do material reciclável foi disponibilizado para utilização como matéria-prima para o fabrico de um novo produto vendável;
- d) Que o material reciclável poderia ser repostado ou substituído por matéria-prima virgem, ou o produto a ser feito a partir do material reciclável poderia ser repostado ou substituído por um produto fabricado, no todo ou em parte, a partir de matéria-prima virgem;
- e) Para transações que ocorrerem em 90 (noventa) dias ou mais, após a data da promulgação da *Section 127*, a pessoa deveria demonstrar que tomou *cuidados razoáveis* (*reasonable care*) para determinar que a instalação (*facility*) onde o material reciclável foi tratado, processado, recuperado, ou de outro modo gerenciado por outra pessoa (denominada pela Lei como *instalação consumidora – consuming facility*), estava em conformidade com as disposições substantivas (e não processuais ou administrativas) de qualquer lei ou regulamento ambiental Federal, Estadual ou local, ou, ainda, que estava em conformidade à qualquer ordem de cumprimento/adequação (*compliance order*) ou decisão judicial (*decree*) emitidas nos termos destas regulamentações, aplicáveis ao manuseio,

processamento, recuperação e armazenamento de materiais recicláveis, ou outras atividades de gestão associadas à estas tarefas.<sup>111</sup>

A *Section 127(c)(6)* estipula diretrizes ao intérprete da Lei para definir o alcance da expressão *cuidados razoáveis (reasonable care)* para os efeitos de isenção ou mitigação de responsabilidade perante a *CERCLA*, para os fins ora em comento. Esclarece, ainda, que tais diretrizes ou critérios são apenas exemplificativos e não se limitam à eles. Neste sentido, estabelece que, para se considerar um *cuidado razoável (reasonable care)*, deve-se verificar:

- a) O preço pago na transação envolvendo a reciclagem;
- b) A capacidade da pessoa para detectar a natureza das operações da instalação consumidora relacionadas à manipulação, processamento e recuperação de materiais recicláveis, ou outras atividades de gestão associadas à estas tarefas;
- c) O resultado de consultas feitas às agências ambientais competentes Federais, Estaduais ou locais, sobre a conformidade da instalação consumidora (*consuming facility*) com as *disposições substantivas* (não processuais ou administrativas) das leis ou regulamentos ambientais Federal, Estadual ou local, bem como a conformidade com qualquer ordem de cumprimento/adequação (*compliance order*) ou decisão judicial (*decree*) emitidas nos termos destas regulamentações, aplicáveis ao manuseio, processamento, recuperação e armazenamento de materiais recicláveis, ou outras atividades de gestão associadas à estas tarefas. Estas consultas devem abranger os antecedentes e a atual condição de conformidade com os regramentos supra mencionados.

Para o efeito de se aferir os *cuidados razoáveis (reasonable care)* para obtenção de isenção ou mitigação de responsabilidade, devem ser consideradas como *disposições substantivas (substantive provisions)* os requisitos exigidos para a obtenção das licenças para manuseio, processamento e recuperação de materiais recicláveis, ou outras atividades de gestão associadas à estas tarefas.

As transações com materiais recicláveis de metal e baterias ou pilhas usadas têm um regramento semelhante aos mencionados acima, porém com algumas nuances específicas a

---

<sup>111</sup> As frases são longas e complexas, mas preferiu-se utilizá-las no vernáculo buscando a maior fidelidade possível ao texto original em inglês, conforme segue: “*For transactions occurring 90 days or more after the date of enactment of this section, the person exercised reasonable care to determine that the facility where the recyclable material was handled, processed, reclaimed, or otherwise managed by another person (hereinafter in this section referred to as a ‘consuming facility’)* was in compliance with substantive (not procedural or administrative) provisions of any Federal, State, or local environmental law or regulation, or compliance order or decree issued pursuant thereto, applicable to the handling, processing, reclamation, storage, or other management activities associated with recyclable material.”

cada tipo de material. Ambas constam das disposições da *Section 127* para a qual remetemos o leitor interessado em maiores detalhes (confira *Section 127(d)* e *(e)*, respectivamente).

#### **5.2.3.8 Empreiteiros de ações de resposta (*Response Action Contractors*)**

Algumas outras situações de exclusão ou mitigação de responsabilidade também são previstas na Lei. Segundo Bearden (2012) no ano de 1986 a *Superfund Amendments and Reauthorization Act - SARA* promoveu algumas alterações na *CERCLA*. Sendo que uma delas foi o acréscimo da *Section 119* – denominada de *Response action contractors* –, que estabeleceu limites à responsabilidade de empreiteiros da iniciativa privada que eram contratados para a execução de ações de resposta (*response actions*) para a limpeza de locais contaminados.

Ao promoverem tais ações, os empreiteiros poderiam ser considerados operadores (*operators*) de uma instalação (*facility*) localizada em uma área contaminada. E, assim, estariam sujeitos às responsabilidades previstas na *CERCLA*, o que poderia desestimular este tipo de atividade. Assim sendo, foi previsto nas disposições da *Section 119* que os empreiteiros particulares, que executavam ações de resposta para a limpeza de uma área contaminada, não seriam responsáveis por indenizar qualquer pessoa em decorrência das lesões, custos, danos, despesas, ou outros tipos de responsabilidade advindos dos despejos (*release*) de substâncias perigosas, poluentes ou contaminantes (BEARDEN, 2012).

Porém, esta responsabilidade não será excluída se o empreiteiro agir com culpa, culpa grave ou má conduta intencional (*Section 119(a)(2)*).

Portanto, as limitações de responsabilidade previstas em Lei não descuidam da exigência de responsabilidade e cuidado de qualquer pessoa envolvida nos processos de limpeza das áreas contaminadas, ainda que ajam como contratados pelos responsáveis pela contaminação ou pelos órgãos ambientais para promoverem a limpeza do local.

### 5.3 Aquisição de propriedades já contaminadas

Ver-se-á neste item, mais algumas hipóteses de exclusão ou mitigação da responsabilidade, conforme previsão da *CERCLA*. No caso, de pessoas que compraram propriedades já contaminadas. Algumas delas se referem à condição ou *status* de proprietário inocente (*innocent landowner*), que abrange o mecanismo denominado de proprietário de propriedade vizinha (*contiguous property owner*), e outra se relaciona com o potencial comprador de boa-fé (*“bona fide” prospective purchaser*).

Vejamos, então, como funcionam estes instrumentos legais.

#### 5.3.1 Proprietário inocente (*Innocent Landowner*)

Através das alterações promovidas na *CERCLA* pela *Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, em janeiro de 2002, esta hipótese de limitação de responsabilidade foi tratada de maneira mais pormenorizada no texto da Lei alterada.

Como visto, o esquema de responsabilidade civil (*liability*) previsto na *CERCLA* é amplo, sendo esta responsabilidade considerada *objetiva (strict liability)*, ou seja, independe da existência de culpa, e também é considerada *solidária (joint and several liabilities)*, na qual as responsabilidades financeiras decorrentes das ações de resposta podem ser exigidas integralmente de uma única pessoa ou de todas, se houver mais de uma.

Originalmente, uma das poucas causas de exclusão da responsabilidade previstas na *CERCLA* se baseava na alegação de atos (ou defesas) de terceiros. Ou seja, quando a contaminação se dava exclusivamente pela ação ou omissão de terceiros com o qual o proprietário não podia manter (ou ter mantido) qualquer tipo de relação contratual (*contractual relationship*). Exigia-se, ainda, que o proprietário acusado tivesse tomado os devidos cuidados em relação às substâncias perigosas (*hazardous substance*) e precauções sobre previsíveis ações e omissões de terceiros. Porém, apontava-se à época que, mesmo inocente, se o adquirente do imóvel mantivesse um contrato de transferência de posse ou propriedade<sup>112</sup> tendo como objeto uma área contaminada, ele estaria vinculado às responsabilidades previstas na *CERCLA* (em virtude da *condição* de *proprietário* da área

---

<sup>112</sup> Estes contratos são denominados genericamente de *conveyance contracts*. E, para as finalidades da Lei, o termo *contractual relationship* abrange, dentre outros tipos, os contratos imobiliários (*land contract*), escritura pública de compra e venda de imóvel (*deeds*), servidão ativa (*easements*), locação (*leases*), conforme *Section 101(35)(A)* da *CERCLA*.

contaminada). E, assim, não poderia alegar a *defesa de terceiros*, ou seja, que a contaminação teria sido causada por outrem (MELTZ, 2003).

Em 1986, através da *Superfund Amendments and Reauthorization Act – SARA*, foram efetuadas alterações na *CERCLA*. Com tais alterações foi esclarecido o que era uma relação contratual (*contractual relationship*) ao se especificar que nesta expressão se incluíam os contratos imobiliários (*land contract*), a escritura pública de compra e venda de imóvel (*deeds*), a servidão ativa (*easements*), a locação (*leases*), dentre outros tipos de contratos assemelhados (MELTZ, 2003).

Ainda segundo Meltz (Op. cit.), com tais alterações na Lei estabeleceu-se que o proprietário que adquiriu um imóvel *posteriormente* à disposição das substâncias perigosas (*hazardous substance*) no local, e, que *ao tempo da aquisição* da propriedade, *não sabia* ou *não tinha razões para saber* da existência de contaminação, estaria isento da responsabilidade prevista na *CERCLA*. E, para *não ter razões para saber* da existência da contaminação no local, por ocasião da aquisição, o proprietário deveria ter realizado uma *pesquisa adequada* (*all appropriate inquiry*) a respeito dos proprietários e usos anteriores do local. Acontece que a Lei não dizia no que consistia tal pesquisa adequada (*all appropriate inquiry*), gerando dúvidas quanto ao alcance desta regulamentação.

Então, aprovou-se a *Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act* em janeiro de 2002, que promoveu alterações na *CERCLA* e veio esclarecer no que consiste esta *pesquisa adequada* (*all appropriate inquiry*). Ficou estabelecido na *Section 101(35)(B)* da Lei os requisitos mínimos desta pesquisa, e foi esclarecido que tais itens deveriam ser objeto de posterior regulamentação pela *EPA*. Vejamos os requisitos mínimos de tal investigação, tal qual previstos na *CERCLA*:

- a) A pesquisa à respeito da instalação (*facility*) deve ser realizada por um profissional da área ambiental;
- b) Realização de entrevistas com proprietários passados e presentes, operadores (*operators*) e ocupantes (*occupants*) da instalação (*facility*);
- c) Avaliação de fontes históricas, tais como a análise da cadeia das transmissões constantes dos títulos de propriedade do imóvel, fotografias aéreas e registros de uso do solo;
- d) Pesquisas sobre registros de ônus sobre a propriedade relativos à descontaminação do local;
- e) Análise de registros públicos referentes à disposição de resíduos e disposição de resíduos perigosos;

- f) Inspeção visual da instalação (*facility*);
- g) Verificação da existência de conhecimento especializado ou experiência<sup>113</sup> do adquirente da instalação (*facility*);
- h) Análise da relação entre o valor de compra da propriedade contaminada e seu valor se não houvesse contaminação;
- i) Aferir se as informações à respeito da propriedade podem ser confirmadas (*reasonably ascertainable information*);
- j) A obviedade da contaminação na propriedade, e a capacidade de detectar a contaminação por investigação apropriada.

As determinações acima devem ser exercitadas *antes* da aquisição da propriedade. Porém, existem algumas exigências para que seja mantida a limitação da responsabilidade, se a substância perigosa foi encontrada *após* a aquisição do imóvel. Neste caso, o adquirente ou réu deverá, ainda:

- 1) Proporcionar total cooperação, auxílio e acesso ao local contaminado às pessoas autorizadas à conduzir as ações de resposta (*response actions*) no local (aí incluídas a cooperação e acesso necessário à área contaminada para a instalação, integridade, operação e manutenção de qualquer ação de resposta (*response actions*), sejam estas ações completas ou apenas parciais);
- 2) Estar em conformidade com as restrições de uso do solo, inclusive aquelas estabelecidas nas ações de resposta aplicadas na área contaminada em questão;
- 3) Não impedir a eficácia ou a integridade de qualquer controle institucional<sup>114</sup> empregado no local relacionado com as ações de resposta.

Além dessas medidas, o adquirente do imóvel deverá tomar *medidas razoáveis* (*reasonable steps*) que consistem em: *a*) estancar vazamentos ou despejos contínuos; *b*) prevenir potenciais vazamentos ou despejos futuros; *c*) prevenir ou limitar a exposição humana, ambiental ou de recursos naturais às substâncias perigosas (*hazardous substance*) anteriormente existentes no local (*Section 101(B)(II)*).

---

<sup>113</sup> Nem Meltz (2003) e nem o texto da CERCLA esclarecem o que é *conhecimento especializado* ou *experiência* considerados na *pesquisa adequada*. Tal abordagem, portanto, deverá avaliada caso a caso e na conformidade das substâncias encontradas no local.

<sup>114</sup> O guia para o Planejamento, Implementação, Manutenção e Execução de Controles Institucionais em Áreas Contaminadas (*A Guide to Planning, Implementing, Maintaining, and Enforcing Institutional Controls at Contaminated Sites*) poderá ser consultado em: <<http://www.epa.gov/superfund/policy/ic/guide/Final%20PIME%20Guidance%20December%202012.pdf>> Acesso em: 08 Fev. 2015.

Em resumo, o Quadro 11 abaixo demonstra cronologicamente e de maneira simplificada a situação do proprietário inocente:

**Quadro 11 - Proprietário inocente (*Innocent Landowner*)**

ANTES DA AQUISIÇÃO	ANTES DA AQUISIÇÃO	APÓS A AQUISIÇÃO
Terceiros	Proprietário	Proprietário
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contaminação do imóvel exclusivamente por terceiros</li> <li>✓ Inexistência de relação contratual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não sabia da contaminação</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Não tinha razão para saber da contaminação → realização de pesquisa adequada (<i>all appropriate inquiry</i>)</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cooperação, auxílio e acesso ao local contaminado às pessoas autorizadas à conduzir as ações de resposta (<i>response actions</i>)</li> <li>✓ Conformidade com as restrições de uso do solo</li> <li>✓ Não impedir a eficácia ou a integridade de qualquer controle institucional empregado no local relacionado com as ações de resposta.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Medidas razoáveis (<i>reasonable steps</i>).</li> </ul>

Fonte: Adaptado de CERCLA e Meltz, 2003

### 5.3.2 Potencial comprador de boa-fé (*“Bona Fide” Prospective Purchaser*)

Também poderá ser utilizado como defesa a ser oposta à responsabilidade prevista na CERCLA o mecanismo denominado de *potencial comprador*<sup>115</sup> de boa-fé (*“Bona fide” prospective purchaser*). Existem certas semelhanças com a defesa do *proprietário inocente* (*innocent landowner*) vista acima.

Todos os passos acima indicados com relação ao proprietário inocente (*innocent landowner*) deverão ser tomados pelo *potencial comprador de boa-fé* (*“Bona fide” prospective purchaser*) em relação à propriedade contaminada. Sendo assim, e para evitar-se a repetição do quanto escrito acima, remete-se o leitor ao referido item deste trabalho para aferir os procedimentos a serem observados pelo *potencial comprador de boa-fé* (*“Bona fide” prospective purchaser*).

<sup>115</sup> Ou adquirente.



A principal diferença entre os dois institutos é que o *potencial comprador de boa-fé* (“*Bona fide*” *prospective purchaser*) *pode ter conhecimento* da contaminação da área ao tempo em que realizou a sua aquisição da propriedade e ainda assim continuar isento de responsabilidade. Ao passo que o *proprietário inocente* (*innocent landowner*) – e também o proprietário contíguo ou propriedade vizinha (*contiguous property*), como se verá adiante – deverá provar que *não sabia* ou *não tinha razões para saber* da existência da contaminação no local (BEARDEN, 2012). Para tanto, deverá realizar a *pesquisa adequada* (*all appropriate inquiry*), tendo em vista que é seu o ônus desta prova.

Para ficar mais claro, suponha-se que quando da realização de uma pesquisa adequada (*all appropriate inquiry*) para aquisição da propriedade o potencial comprador de boa-fé (“*Bona fide*” *prospective purchaser*) encontrou substâncias perigosas armazenadas de maneira inadequada. Ao se deparar com tal situação, e observando todos requisitos técnicos, legais e de segurança, inclusive com o conhecimento ou autorização do órgão ambiental, retirou o material do local dando-lhe destino adequado.

Apesar da contaminação (ou da potencialidade da contaminação – ou *ameaça de despejo*, no jargão da *CERCLA*), esta pessoa não poderá ser responsabilizada pela contaminação já existente no local. E, para *manter* esta isenção, deverá tomar as medidas adequadas (*reasonable steps*), que consistem, genericamente, em: *a*) estancar vazamentos ou despejos contínuos; *b*) prevenir potenciais vazamentos ou despejos futuros; *c*) prevenir ou limitar a exposição humana, ambiental ou de recursos naturais às substâncias perigosas (*hazardous substance*) anteriormente existentes no local.

Tais alterações promovidas na *CERCLA* tiveram por objetivo incentivar a recuperação e redensolvimento dos *brownfields*, estabelecendo limites à responsabilidade pelos custos das ações de resposta aplicáveis no local em decorrência da Lei. Com isso, inclusive, permite um melhor planejamento dos investidores (MELTZ, 2003).

Através deste instituto (e também do *innocent landowner* e a *contiguous property*) o proprietário do imóvel está isento de realizar os trabalhos de remediação e/ou das responsabilidades financeiras decorrentes da contaminação. A *EPA* não poderá dele cobrar eventuais custos incorridos para realizar a limpeza do local. Do mesmo modo, terceiros potencialmente responsáveis (*PRP*) não poderão ajuizar ações de regresso contra o potencial comprador de boa-fé (“*Bona fide*” *Prospective Purchaser*), acaso estes terceiros venham à ser responsabilizados pela *EPA* ou por outras partes responsáveis em ações relacionadas aos custos de limpeza incorridos na área em questão.

Como a responsabilidade civil na *CERCLA* é solidária (*joint and several liabilities*), qualquer das partes potencialmente responsáveis (*PRP*) poderia ser responsabilizada integralmente pelos custos de limpeza do local, como visto neste trabalho. Sendo assim, qualquer pessoa que for responsabilizada poderá solicitar de terceiros o ressarcimento de parte das despesas que tiver pago.

Daí a importância destes instrumentos legais, que isentam ou limitam a responsabilidade, mesmo sendo esta objetiva (*strict liability*). Pois, conferem segurança jurídica e permitem maior previsibilidade nos negócios, além de servir como incentivo a investimentos destinados à recuperação e redensolvimento de áreas contaminadas (*brownfields*).

### 5.3.3 Propriedade vizinha (*Contiguous Property*)

Os regramentos aplicáveis ao mecanismo da *propriedade vizinha (contiguous property)*<sup>116</sup> estão previstos na *Section 107(q) da CERCLA*. São praticamente as mesmas regras estabelecidas para o proprietário inocente (*innocent landowner*) indicadas acima, às quais se remete o leitor. Porém, neste caso, a exclusão de responsabilidade decorrerá do fato da migração da contaminação de uma propriedade vizinha ou localizada nas proximidades para a propriedade denominada contígua (*contiguous property*) pela *CERCLA*.

A propriedade da qual adveio a contaminação não poderá pertencer ao dono da propriedade contígua (*contiguous property*). Sendo que o adquirente terá que provar que, por ocasião da aquisição do local, *não sabia* ou *não tinha motivos para saber* da existência da contaminação. Para tanto, deverá ter realizado a pesquisa adequada (*all appropriate inquiry*) e, se o caso, providenciar as medidas adequadas (*reasonable steps*) que o caso requeira.

---

<sup>116</sup> Para melhor compreensão do instituto do *contiguous property*, a *EPA* emitiu um *memorandum* em 13/01/2004, denominado *Interim Enforcement Discretion Guidance Regarding Contiguous Property Owners*, que poderá ser consultado em: <<http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/contig-prop.pdf>> Acesso em: 08 Fev. 2015.

## 5.4 Superfund

As informações históricas sobre o *Superfund* que ora passamos a comentar são fornecidas pela *Environmental Protection Agency (EPA)* através de seu sítio na rede mundial de computadores<sup>117</sup>. À medida que eventuais detalhes ou dados forem sendo citados os respectivos *links* de acesso serão indicados em nota de rodapé. Informações providas de outras fontes, neste subitem deste trabalho, serão devidamente referenciadas com os respectivos créditos. Iniciemos, então, por alguns dados históricos da legislação em comento.

No ano de 1979 o presidente dos EUA Jimmy Carter propôs ao Congresso americano uma legislação prevendo a criação de um fundo para ajudar a limpar áreas com despejo de resíduos perigosos que punham em risco a saúde pública e o meio ambiente. O fundo seria composto por verbas federais além de dinheiro proveniente de taxações sobre a indústria do petróleo e química, sendo considerado como uma resposta parcial do governo norte-americano aos casos de vazamentos de óleo e substâncias perigosas, e também dos problemas relativos aos locais abandonados ou inativos nos quais havia a presença de resíduos perigosos.

A situação referente aos resíduos perigosos era considerada *cruel*, tendo em vista tragédias como o caso do *Love Canal*, a poluição de água para abastecimento de mais de 300.000 (trezentas mil) pessoas em *Iowa*, e a descoberta do descarte de algo em torno de 20.000 (vinte mil) a 30.000 (trinta mil) barris com vazamento de substâncias químicas no *Valley of the Drums* no *Kentucky*. No ano de 1979 a *EPA* estimava a existência de 32.000 (trinta e dois mil) a 50.000 (cinquenta mil) locais de descarte de resíduos perigosos, sendo considerados entre 1.200 (mil e duzentos) e 2.000 (dois mil) deles como problemas significativos à saúde e ao meio ambiente.<sup>118</sup>

Antes da aprovação da lei do *Superfund* no Congresso americano, considerava-se que as verbas destinadas ao fundo não seriam uma imposição inflacionária, vez que incidiriam apenas sobre 46 (quarenta e seis) substâncias consideradas ou em si mesmas perigosas ou substâncias utilizadas para a elaboração de produtos perigosos ou que gerariam resíduos perigosos.

O senhor Douglas M. Costle, administrador da *EPA* à época, em audiência realizada pela Comissão de Finanças do Senado americano<sup>119</sup>, ressaltou na ocasião que o *Superfund* não

---

<sup>117</sup> *EPA*. <<http://www2.epa.gov/aboutepa/epa-history-superfund>> Acesso em 13 Jun. 2014.

<sup>118</sup> *EPA*. <<http://www2.epa.gov/aboutepa/administration-proposes-hazardous-waste-cleanup-fund>> Acesso em: 13 Jun. 2014.

<sup>119</sup> *Senate Finance Committee*.

estabelecia um novo regime regulatório ou impunha novas estruturas e regras à nação em geral. A legislação apenas imporia custos e entraria em cena quando houvesse um problema específico.<sup>120</sup>

Em dezembro de 1980 foi aprovada a *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)*<sup>121</sup>, à qual foi atribuída o nome de *Superfund*, compreendendo recursos advindos das indústrias e do governo federal para a limpeza de locais com depósitos de resíduos perigosos nos quais os responsáveis não foram identificados, ou, então, quando os responsáveis não possuíam dinheiro para arcar com os custos da remediação.

Em outubro de 1981 a *EPA* anunciou a lista de 114 (cento e catorze) locais nos EUA onde havia disposição de resíduos perigosos, os quais à época foram considerados prioritários pela referida Agência, e que seriam objeto de aplicação do *Superfund*, com previsão da utilização de verbas federais no importe de 1,6 bilhão de dólares num período de 05 (cinco) anos.

Para a escolha dos locais *Superfund* a *EPA* e seus colaboradores elaboraram um *ranking* onde o risco à saúde pública foi considerado o principal fator, sem se desconsiderar, no entanto, a questão ambiental que também foi levada em consideração. Elaborou-se um sistema de pontuação de risco, considerando-se potenciais impactos ambientais através de 03 (três) vias: ar, águas subterrâneas e águas superficiais. A possibilidade de incêndio, explosões e contato direto recebiam avaliação separada e eram consideradas como mais apropriadas para ações emergenciais. Em alguns casos, por conta de informações descobertas no processo de pontuação de risco, foram autorizados pela *EPA* alguns processos de remoção emergencial.

Os 114 (cento e catorze) locais prioritários identificados inicialmente eram parte de um conjunto até então de 282 (duzentas e oitenta e duas) áreas identificadas pelos Estados-membros em conjunto com os escritórios regionais da *EPA*. Tais áreas eram *candidatas* a serem incluídas numa nova lista de 400 (quatrocentas) áreas consideradas como prioritárias pela *EPA* para a aplicação do *Superfund*, sendo que a lei impunha à tal Agência o dever de elaborar tais listas. Referida lista ainda seria finalizada, necessitando aguardar o resultado da

---

<sup>120</sup> *EPA*. <<http://www2.epa.gov/aboutepa/costle-presses-immediate-passage-superfund>> Acesso em: 13 Jun. 2014.

<sup>121</sup> Não foi encontrada tradução exata ou oficial para o nome dado à lei em questão. Contudo, é possível elaborar em português uma tradução que se aproxima do sentido original em inglês conforme segue: Lei de Responsabilidade, Compensação e Resposta Ambiental Ampla.

participação pública bem como a complementação de estudos e coleta de dados que seriam incorporados ao processo de pontuação de risco.

Necessário observar que, sob a regência do *Superfund*, os Estados-membros deveriam contribuir com pelo menos 10% (dez por cento) dos custos reais de longo prazo em cada área, se estas áreas fossem de propriedade privada. Sendo as áreas de propriedade pública, caberia aos Estados-membros pagar ou garantir pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos custos. E, as operações de limpeza do local seriam realizadas principalmente através de três mecanismos: acordo dos responsáveis diretamente com a *EPA*; acordos de cooperação sob a condução dos Estados-membros; e a limpeza realizada por particulares, de maneira voluntária ou por determinação judicial.<sup>122</sup>

Em março de 1982 é apresentado pela *EPA* o *Superfund National Contingency Plan – NCP* (Plano Nacional de Contingência do *Superfund*), com as diretrizes gerais para coordenar as ações federal e estaduais em resposta aos casos de vazamento ou derramamento de substâncias perigosas bem como para limpeza de locais com a presença destas substâncias. Segundo a senhora Anne M. Gorsuch, à época Administradora da *EPA*, tal regulamentação possuía disposições concisas, em linguagem não técnica, e com requisitos flexíveis.<sup>123</sup>

O Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*) é que determina quando o dinheiro confiado ao *Superfund* pode ser utilizado pelo governo federal para as ações de resposta aos casos de derramamento ou vazamento de substâncias tóxicas ou para a limpeza de locais contendo resíduos perigosos.

O mencionado Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*) reconhece que as condições variam de local para local, o que implica na definição de planos de limpeza elaborados para as condições de cada local individualmente considerado. As soluções elaboradas são limitadas e se baseiam em fatores econômicos, ambientais e de engenharia, para assegurar que o resultado final seja adequado e eficaz para a proteção da saúde pública.

A revisão do Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*) é uma exigência da *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)*, a lei que criou o *Superfund*. O Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*) – criado em 1968 e destinado inicialmente à limpeza de

---

<sup>122</sup> *EPA* <<http://www2.epa.gov/aboutepa/epa-announces-first-114-top-priority-superfund-sites>> Acesso em: 16 Jun. 2014.

<sup>123</sup> *EPA* <<http://www2.epa.gov/aboutepa/national-contingency-plan-superfund-announced>> Acesso em: 16 Jun. 2014.

vazamentos de petróleo – foi alterado em 1980 para também abranger as respostas relacionadas aos casos de derramamento de substâncias perigosas em águas superficiais, sob a regência da Lei da Água Limpa (*Clean Water Act*).

Como já ressaltado, a lei do *Superfund* atribui ao governo federal poderes para agir em resposta aos locais abandonados ou clandestinos onde há a presença de substâncias perigosas (*hazardous substance*), e a liberação e derramamento destas substâncias no ar, solo e na água.

A aprovação da lei do *Superfund* se deu em 1980, sendo que tal legislação atribuiu função de destaque à *EPA*, a ela deferindo o papel principal na implementação da lei, além da incumbência de promover a revisão do Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*).

A determinação do processo de remediação de um local contendo resíduos perigosos é estabelecida pelo Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*), como já ressaltado. Também foi visto acima, que a avaliação destes locais é feita através da escolha de alternativas de remediação baseada em critérios econômicos, ambientais e de engenharia. Deve haver um equilíbrio entre os fatores ambientais e os fatores relativos aos custos. Porém, o critério escolhido deverá providenciar a total proteção da saúde pública e do meio ambiente.

Reconhecendo que as condições de cada local podem variar de maneira significativa, o Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*) prevê que os critérios para a escolha das soluções sejam flexíveis. Ou seja, fatores como o tipo de substância presente no local, densidade populacional, proximidade da população, hidrogeologia, característica do solo, clima, dentre outros, é que serão decisivos na escolha da solução mais adequada.

Além da atribuição da *EPA* de revisar o Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*), também foi determinado à referida Agência a elaboração de uma lista contendo um *ranking* com a indicação de locais contendo resíduos perigosos nos Estados-membros. Sendo que, naquela ocasião (no ano de 1982), a *EPA* indicaria uma lista com 400 (quatrocentos) locais considerados prioritários nos EUA.

Contudo, o início do governo do presidente Ronald Reagan (no ano de 1981) foi conturbado em relação à *EPA*, quando uma série de mudanças na estrutura da Agência foram efetuadas. Dentre elas pode ser citada a formal abolição do Escritório Central de Execução (*Headquarters Office of Enforcement*) e a eliminação de suas divisões regionais de execução (*regional enforcement divisions*), sendo que seus agentes de execução foram separados e aproveitados em outros órgãos e/ou subdivisões da Agência. A visão do governo neste período era a de conservar o valor de 1,6 bilhão de dólares aprovado pela *CERCLA* forte no

entendimento de que estes recursos financeiros e as taxas destinadas ao *Superfund* não seriam renovadas por ocasião do fim da vigência da Lei, cujo termo final se daria em janeiro de 1985 (MINTS, 2012).

O mesmo Joel A. Mints (2012) observa que nesta fase as lideranças da *EPA* passaram a enfatizar como estratégia de ação da Agência a proposição às partes potencialmente responsáveis (*PRP*) da opção de recuperar voluntariamente os locais que continham resíduos perigosos. E, somente se permitia a utilização do dinheiro do *Superfund* depois de satisfatoriamente demonstrado aos agentes superiores da *EPA* que os potencialmente responsáveis (*PRP*) tivessem sido identificados nos locais que continham resíduos perigosos. Além disso, também se exigia que os potencialmente responsáveis (*PRP*) tivessem sido devidamente notificados à respeito de suas responsabilidades para com os custos de limpeza do local. E, ainda, que voluntária e intencionalmente tivessem declinado de promover as medidas de remediação.

Mints (Op. cit.) reporta, também, que a utilização de ações para recuperação de custos de limpeza dos locais contaminados eram fortemente desencorajadas pelo governo. E, que as ações de execução (*enforcement*) do *Superfund* foram reduzidas de outros modos, tais como a edição de regulamentações das ações de remoção<sup>124</sup>, que foram incorporadas ao Plano Nacional de Contingência (*National Contingency Plan – NCP*), e que eram mais restritivas do que a própria lei. Outro fator desencorajador utilizado pelo governo norte-americano à época era a proibição dos escritórios regionais da *EPA* de realizar ações de remoção no valor superior à US\$ 50,000.00 (cinquenta mil dólares). Isto somente se admitia se os escritórios regionais da *EPA* fossem autorizados pessoalmente pelo Administrador Assistente para ações de execução (*enforcement*) da *EPA*.

Ainda ressalta Mints (2012) que os processos de tomada de decisão neste período passaram a ser bastante centralizados. Inclusive, nomeados políticos com atuação na *EPA* passaram a intervir em casos de negociações de acordos, com a revelação aos potencialmente responsáveis (*PRP*) de informações sobre números e valores disponíveis para este fim,

---

<sup>124</sup> Ação de remoção é definida como a limpeza ou remoção de substâncias perigosas incluindo: 1) ações tomadas por ocasião do despejo ou ameaça de despejo de substâncias perigosas no ambiente; 2) ações tomadas para monitorar, analisar e avaliar o despejo ou ameaça de despejo de substâncias perigosas; 3) disposição de material removido ou 4) outras medidas tomadas para prevenir, minimizar, ou mitigar os danos à saúde pública ou ao bem estar ou ao ambiente. “A removal action is defined as the cleanup or removal of hazardous substances including: 1) actions taken in the event of a release or threatened release of hazardous substances into the environment, 2) actions taken to monitor, assess, and evaluate the release or threatened release of hazardous substances, 3) disposal of removed material or 4) other actions taken to prevent, minimize, or mitigate damage to the public health or welfare or to the environment.” (ASTSWMO, 2007 – p. 5).

prejudicando a conclusão de negociações em andamento que estavam sendo encaminhadas por equipes técnicas da *EPA*.

Joel A. Mints (Op. cit.) revela, também, que do dia 20 de janeiro de 1981 à 1.º de abril de 1982, nenhum caso de execução (*enforcement*) com base na *CERCLA* foi encaminhado ao Ministério de Justiça (*Department of Justice – DOJ*).

Todos estes problemas de atuação da *EPA*, segundo Mints (2012), acabaram chamando a atenção do Congresso norte-americano. Comissões e subcomissões do Congresso passaram a investigar a atuação da *EPA* bem como questionar a sua Administradora, a senhora Anne Gorsuch, à respeito da deficiência no modo de atuação da Agência. Em resposta ao posicionamento do Congresso, Gorsuch aumentou as responsabilidades do Conselheiro Geral da Agência – Robert Perry. Este determinou a proibição de acordos em casos particulares, a menos que os potencialmente responsáveis (*PRP*) aceitassem todos os termos do acordo impostos pela *EPA*. Também impôs pressão nos escritórios regionais da *EPA* para gerar novos casos de execução (*enforcement*). Contudo, tais medidas não surtiram o resultado esperado. Todos estes conflitos políticos resultaram na substituição de Gorsuch por William C. (“Bill”) Ruckelshaus, um político moderado que havia sido o primeiro Administrador da *EPA*. Na mesma ocasião Lee Thomas se tornou o Administrador Assistente para resíduos sólidos e resposta à emergência.

Nesta época o principal foco do *Superfund* era somente a aplicação dos recursos do aludido Fundo para a limpeza de locais contaminados. Porém, Thomas incentivou a utilização também de outros meios de execução (*enforcement*) dentre as quais se incluíam as ordens administrativas (*administrative orders*), processos judiciais, e ações destinadas à recuperação dos custos de remediação. Thomas, juntamente com outros administradores da *EPA* e membros do Ministério da Justiça (*Department Of Justice*), defendiam que nos litígios envolvendo a *CERCLA* a responsabilidade civil seria objetiva, solidária e retroativa (MINTS, 2012).

Essas medidas surtiram efeitos positivos. No início do ano de 1983, os advogados da *EPA* e do Ministério de Justiça (*Department Of Justice*) conseguiram importantes vitórias na Justiça em litígios envolvendo o *Superfund*. Do mesmo modo, as *United States District Courts* tinham jurisprudência firme e uniforme que recepcionava a posição do governo à respeito da responsabilidade objetiva e do nexo de causalidade (*causation requirements*) previstos na *CERCLA*. Esta postura dos tribunais era um grande reforço em prol da atuação da *EPA* nos litígios judiciais e na formatação de acordos consensuais com os potencialmente responsáveis (*PRP*) sob a égide da *CERCLA* (MINTS, 2012).



No ano de 1986 a lei do *Superfund* foi revisada pelo Congresso Americano com a aprovação da *Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA)* (Lei de Emendas e Reautorização do *Superfund*).

Referida lei – *SARA* – estendeu as dotações orçamentárias do *Superfund* até o ano fiscal de 1991, sendo que a vigência inicial se daria apenas até o ano de 1985. Do mesmo modo, a *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990* estendeu referidas dotações até o ano fiscal de 1994, inclusive, permitindo, também, que até 31 de dezembro de 1995 a *EPA* continuasse a arrecadar as taxas do *Superfund* que incidiam sobre as atividades industriais reguladas pela lei. Porém, após este período, a autorização legal para que a *EPA* continuasse a arrecadar tais tributos não foi renovada, e, igualmente, não foram renovadas as respectivas dotações orçamentárias do *Superfund* decorrentes destas verbas (BEARDEN, 2012).

Assim, ao longo do tempo o Congresso passou a destinar mais verbas públicas ao *Superfund* – decorrentes das receitas gerais – para compensar a perda de arrecadação com o final da vigência dos tributos que incidiam sobre as atividades industriais e que eram destinados ao referido Fundo através de dotações aprovadas pelo Congresso. Apesar desta situação, outras verbas também eram carreadas ao *Superfund*, como aquelas decorrentes da aplicação de multas e penalidades, ações de recuperação de custos de remediação e juros sobre o saldo do Fundo. Porém, para que a *EPA* pudesse utilizá-las, estas verbas estavam sujeitas à aprovação das respectivas dotações orçamentárias pelo Congresso. Outras verbas também disponíveis à *EPA* eram aquelas decorrentes de acordos consensuais realizados com particulares. Tais valores eram depositados em contas específicas para aplicação em locais específicos e não estavam sujeitos aos critérios discricionários do Congresso (BEARDEN, 2012).

Bearden (Op. cit.) informa, também, que as ações de limpeza nas instalações e locais contaminados *federais* não eram bancadas pelas verbas do *Superfund*, mas com outras dotações orçamentárias destinadas às outras agências federais responsáveis pela administração destes locais. Porém, isto se dava sob a supervisão da *EPA* e também das agências estaduais, para a garantia de que as ações de limpeza e seus requisitos fossem cumpridos.

Não obstante, a *Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986 (SARA)* trouxe algumas importantes alterações na *CERCLA*. Estabeleceu a equiparação das entidades federais às mesmas responsabilidades a que estavam sujeitas as entidades não federais, e, também, estabeleceu em separado um programa destinado à lidar com a contaminação decorrente da desativação de instalações militares nos EUA. Este programa foi criado no

âmbito do Ministério da Defesa (*Department of Defense – DOD*) e denominou-se *Defense Environmental Restoration Program* (Programa de Defesa e Restauração Ambiental).

As disposições da *Community Environmental Response Facilitation Act* de 1992 emendaram as disposições da *CERCLA* no que dizia respeito às instalações federais. Estabeleceu-se a possibilidade de alienação de parcelas das propriedades federais eventualmente não contaminadas com substâncias perigosas ou onde não houvesse ocorrido o despejo de substâncias petrolíferas. Na sequência, a *Section 334* da *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997* permitiu que parcelas das propriedades federais contaminadas pudessem ser alienadas antes que o processo de limpeza estivesse completo, se fossem ofertadas garantias de que a propriedade seria remediada até um nível adequado ao uso pretendido após a sua transferência (BEARDEN, 2012).

Algumas outras alterações tiveram como objetivo a equidade do sistema de responsabilidade civil adotado pela *CERCLA*. Tais mudanças na lei ou eliminavam ou limitavam alguns tipos de responsabilidades que estavam sobre a égide de aplicação da *CERCLA*. É o caso da *Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act (Subtitle E, Title II, Division A of P.L. 104-208)* de 1996, cujas alterações promovidas na *CERCLA* visavam proteger da responsabilidade da lei os fiduciários e credores financeiros. Também a *Superfund Recycling Equity Act (Title VI, Appendix I of P.L. 106-113)* tratava de isentar da responsabilidade pela limpeza de locais contaminados, sob a égide da *CERCLA*, os geradores e os transportadores de materiais de sucata recicláveis. Tal isenção somente não se aperfeiçoaria se aquele que efetivamente recebeu tais materiais, ao invés de reciclá-los tivesse promovido o seu despejo irregular e causado contaminação (BEARDEN, 2012).

Ainda de acordo com David M. Bearden (2012), em 2002 foi promulgada a *Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*<sup>125</sup>, que mitigava em algumas situações a responsabilidade estabelecida na *CERCLA* para a limpeza dos locais contaminados. É o caso de pessoas cujas contribuições para a contaminação de um local se deu em virtude de pequenas quantidades de resíduos ou apenas com resíduos sólidos urbanos (não perigosos). Também foram abrangidas por esta lei de isenção aquelas pessoas cuja propriedade foi contaminada meramente em virtude da migração da contaminação advinda de

---

<sup>125</sup> Que, em tradução livre, poderia ser assim denominada: Lei de Recuperação de Brownfields e Atenuação à Responsabilidade da Pequena Empresa. Segundo o Garner (2014, p. 1482) o termo *relief* tem, entre outros, o significado de ajuda ou assistência dada àqueles que necessitam, em especial ajuda financeira provida pelo Estado. “2. *Aid or assistance given to those in need; esp. financial aid provided by the state.*”

uma propriedade contígua. Do mesmo modo foram isentados pelas modificações da lei, aqueles que, de boa-fé, fossem potenciais adquirentes de propriedades contaminadas. As alterações também estabeleceram critérios mais específicos para os denominados proprietários inocentes (*innocent owners*), cuja responsabilidade pela limpeza das propriedades contaminadas seria isentada se tais proprietários desconhecessem a existência da contaminação e não tivessem qualquer tipo de envolvimento com os atos ou ações que levaram à contaminação do local.

Estas isenções ou mitigação de responsabilidade são denominadas “*bona fide*” *prospective purchaser* (potencial adquirente de boa-fé), *contiguous property owner* (proprietário do imóvel contíguo), e “*innocent*” *landowner* (proprietário inocente). Importante ressaltar que, para a solicitação destes benefícios, o interessado deve demonstrar ter efetuado, previamente à aquisição da propriedade, uma pesquisa adequada (*all appropriate inquiry*) a respeito de seus usos pretéritos. E, posteriormente à aquisição da propriedade, ter tomado medidas adequadas (*reasonable steps*) com o intuito de evitar a exposição potencialmente prejudicial à contaminação ambiental. Mesmo assim, estes proprietários ainda poderão ter alguma responsabilidade para a limpeza de tais locais, ainda que isentos das responsabilidades previstas na *CERCLA* (BEARDEN, 2012).

Outras inovações também foram criadas na *CERCLA* através das emendas adicionadas pela *Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act* de 2002. Foi o caso da instituição de dotações federais para o fim de auxiliar a limpeza de propriedades consideradas *brownfields*. Os *brownfields* são considerados propriedades abandonadas, subutilizadas ou ociosas, onde a presença de contaminantes ou a suspeita de sua existência, aliada à potencialidade de se atribuir a responsabilidade para a sua limpeza, desencorajam a sua aquisição para o redesenvolvimento local. Tais propriedades tendem a ser menos contaminadas do que aquelas constantes da *National Priorities List – NPL*. Contudo, mesmo assim, necessitam de descontaminação em alguma medida para torná-las adequadas ao reuso. Estas medidas eram efetuadas pela *EPA* com base nos poderes gerais que a *CERCLA* lhe atribuíra para a realização das descontaminações. Com as emendas de 2002 passaram a existir dotações e poderes legais específicos para este fim atribuídos à própria *EPA*, porém separado do programa *Superfund* (BEARDEN, 2012).

De acordo com Bearden (2012), estas são as principais alterações promovidas na *CERCLA*, conforme indicado na Tabela 1:

Tabela 1 - Principais alterações na CERCLA

<i>Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) and Major Amendments to the Statute</i>		
Ano	Título da lei ( <i>Title of Statute</i> )	Número da lei ( <i>Public Law Number</i> )
1980	<i>Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980</i>	<i>P.L. 96-510</i>
1986	<i>Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986</i>	<i>P.L. 99-499</i>
1990	<i>Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990</i>	<i>P.L. 101-508, Title VI, § 6301, Title XI, Subtitle B, Part IV, § 11231</i>
1992	<i>Community Environmental Response Facilitation Act</i>	<i>P.L. 102-426</i>
1996	<i>Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act</i>	<i>P.L. 104-208, Division A, Title II, Subtitle E</i>
1996	<i>National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997</i>	<i>P.L. 104-201, § 334</i>
1999	<i>Superfund Recycling Equity Act</i>	<i>P.L. 106-113, Appendix I, Title VI</i>
2002	<i>Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act</i>	<i>P.L. 107-118</i>

Fonte: BEARDEN, 2012

A EPA tem autoridade para a aplicação da CERCLA nos 50 (cinquenta) Estados americanos e territórios. Ela o faz com a colaboração de agências ambientais estaduais ou agências estaduais de gestão de resíduos.<sup>126</sup>

Como visto, houve várias alterações em relação às receitas do *Superfund*, posto que tais verbas dependiam da autorização do Congresso para aprovar as respectivas dotações orçamentárias pertencentes ao Fundo.

E, a autorização para cobrar as taxas específicas do Fundo, não foi renovada depois de 1995. Até esta data, a maior parte destas verbas advinham das tributações incidentes sobre determinadas substâncias consideradas perigosas, sendo que as receitas remanescentes advindas destas tributações foram gastas até o final do ano fiscal de 2003. À partir de então, a maior parte das verbas utilizadas pelo *Superfund* passaram a ser originárias do Fundo Geral (*General Fund*)<sup>127</sup> do Tesouro dos EUA, muito embora durante o período de vigência das tributações incidentes sobre as substâncias perigosas o Tesouro também contribuísse com verbas para o *Superfund*. O Fundo Geral (*General Fund*) é abastecido por impostos sobre a renda de pessoas jurídicas e físicas, e uma variedade de receitas e arrecadações federais que

<sup>126</sup> EPA. Disponível em: <<http://www2.epa.gov/laws-regulations/summary-comprehensive-environmental-response-compensation-and-liability-act>> Acesso em: 27 Out. 2014.

<sup>127</sup> Fundo Geral. Este fundo é usado para contabilizar as operações e atividades gerais que não exijam a utilização de outros fundos. “*General fund. This fund is used to account for general operations and activities not requiring the use of other funds.*” <[http://en.wikipedia.org/wiki/Fund\\_accounting#Federal\\_government\\_funds](http://en.wikipedia.org/wiki/Fund_accounting#Federal_government_funds)> Acesso em: 12 Fev. 2015.

não sejam destinadas a fundos específicos. Mas, ainda existem receitas próprias do *Superfund*, como as decorrentes das ações de recuperação de custos (*cost recovery*), multas e penalidades aplicadas por violação à *CERCLA* e os juros acrescidos a estas receitas. Não obstante, tais verbas são consideradas reduzidas se comparadas às dotações orçamentárias do Tesouro norte-americano destinadas a implementar atualmente o programa *Superfund* (BEARDEN, 2012).

O *Environmental Protection Agency (EPA): Appropriations for FY2013* (Dotações para o Ano Fiscal de 2013) (EPA, 2012), dá uma ideia dos valores das dotações orçamentárias destinadas ao *Superfund*. No ano fiscal de 2010 foram destinados ao Fundo o importe de US\$ 1,30 bilhão de dólares, sendo que nos anos fiscais de 2011 e 2012 foram aproximadamente US\$ 1,28 e US\$ 1,21 bilhão de dólares, respectivamente, conforme Tabela 2. No Quadro 12, no *FY 2015 Annual Performance Plan and Congressional Justification*, são indicadas como dotações orçamentárias do *Superfund* os valores de US\$ 1,15 bilhão (2013), US\$ 1,08 bilhão (2014) e uma proposta de 1,15 bilhão de dólares para o ano fiscal de 2015.

**Tabela 2 - Dotações orçamentárias 2010 - 2012 *Superfund***

**Table 5. Appropriations for the Hazardous Substance Superfund Account: FY2010-FY2012 Enacted, and Proposed for FY2013 in the President's Budget Request and House Committee-Reported H.R. 6091**

(millions of dollars)

Program Area and Transfers to Other EPA Accounts	FY2010 Enacted P.L. 111-88	FY2011 Enacted P.L. 112-10	FY2012 Enacted P.L. 112-74	FY2013 President's Request	FY2013 House Committee H.R. 6091
Remedial	\$605.0	\$605.4	\$565.0	\$531.8	\$546.8
Emergency Response and Removal	\$202.8	\$200.5	\$189.6	\$188.5	\$188.5
Federal Facilities (Oversight)	\$32.2	\$31.1	\$26.2	\$26.8	\$26.2
Enforcement	\$196.0	\$191.6	\$186.7	\$184.4	\$169.4
Operations and Administration	\$137.9	\$136.6	\$135.8	\$140.4	\$130.8
Homeland Security	\$56.6	\$41.7	\$41.8	\$41.9	\$41.9
Other Program Areas	\$78.0	\$74.0	\$68.7	\$62.6	\$61.3
<b>Total Superfund Account</b>	<b>\$1,308.5</b>	<b>\$1,280.9</b>	<b>\$1,213.8</b>	<b>\$1,176.4</b>	<b>\$1,164.9</b>
Transfer to Science and Technology	-\$26.8	-\$26.8	-\$23.0	-\$23.2	-\$23.0
Transfer to Office of Inspector General	-\$10.0	-\$10.0	-\$9.9	-\$10.9	-\$9.9
<b>Superfund Account After Transfers<sup>a</sup></b>	<b>\$1,271.7</b>	<b>\$1,244.1</b>	<b>\$1,180.9</b>	<b>\$1,142.3</b>	<b>\$1,132.0</b>

Fonte: EPA, 2012

Quadro 12 - Dotações orçamentárias 2013 - 2015 *Superfund*

**Environmental Protection Agency**  
**FY 2015 Annual Performance Plan and Congressional Justification**

**APPROPRIATION SUMMARY**

Budget Authority  
(Dollars in Thousands)

	<b>FY 2013 Actuals</b>	<b>FY 2014 Enacted</b>	<b>FY 2015 Pres Budget</b>
<b>Science &amp; Technology</b>	\$740,520.0	\$759,156.0	\$763,772.0
<b>Environmental Program &amp; Management</b>	\$2,473,536.8	\$2,624,149.0	\$2,737,156.0
<b>Inspector General</b>	\$44,003.9	\$41,849.0	\$46,130.0
<b>Building and Facilities</b>	\$33,538.3	\$34,467.0	\$53,507.0
<b>Inland Oil Spill Programs</b>	\$16,593.7	\$18,209.0	\$24,133.0
<i>Superfund Program</i>	\$1,123,847.7	\$1,059,614.0	\$1,126,689.0
<i>IG Transfer</i>	\$10,088.9	\$9,939.0	\$11,064.0
<i>S&amp;T Transfer</i>	\$21,429.1	\$19,216.0	\$18,850.0
<b>Hazardous Substance Superfund</b>	\$1,155,365.7	\$1,088,769.0	\$1,156,603.0
<b>Leaking Underground Storage Tanks</b>	\$100,816.9	\$94,566.0	\$97,922.0
<b>State and Tribal Assistance Grants</b>	\$3,534,513.9	\$3,535,161.0	\$3,005,374.0
<b>Hazardous Waste Electronic Manifest System Fund</b>	\$0.0	\$3,674.0	\$10,423.0
<b><i>SUB-TOTAL, EPA</i></b>	<b>\$8,098,889.2</b>	<b>\$8,200,000.0</b>	<b>\$7,895,020.0</b>
<b>Rescission of Prior Year Funds</b>	\$0.0	\$0.0	(\$5,000.0)
<b><i>SUB-TOTAL, EPA (INCLUDING RESCISSIONS)</i></b>	<b>\$8,098,889.2</b>	<b>\$8,200,000.0</b>	<b>\$7,890,020.0</b>
<b>Hurricane Sandy Supplemental</b>	\$6,379.3	\$0.0	\$0.0
<b>TOTAL, EPA</b>	<b>\$8,105,268.5</b>	<b>\$8,200,000.0</b>	<b>\$7,890,020.0</b>

\*For ease of comparison, Superfund transfer resources for the audit and research functions are shown in the Superfund account.

**Fonte: EPA, 2014(a)**

Os valores acima são destinados ao enfretamento das áreas contaminadas com substâncias perigosas (*hazardous substance*).

Não obstante, muitas críticas foram e continuam sendo opostas ao *Superfund*. Bearden (2012) relata a controvérsia indicando os argumentos utilizados contra e à favor da taxaço do

*Superfund*. Os adeptos da tributação específica para o *Superfund* alegam que os poluidores pagam pela poluição que causaram ou podem causar no futuro, sendo uma manifestação do Princípio do Poluidor-Pagador. E, que isto seria uma espécie de *plano de seguro* o para público que, no fim das contas, teria de arcar com os custos de remediação acaso o poluidor viesse à falir ou, de algum modo, não pudesse pagar por estes custos.

Os contrários às taxações do *Superfund* asseveram que nem todas as atividades negociais resultam em poluição. E, além disso, os poluidores já estariam arcando com estes custos por conta das medidas de execução (*enforcement actions*) efetivadas com base no sistema de responsabilidade civil previsto na *CERCLA*. Outros ainda mencionam que atividades que não se utilizaram ou não fizeram disposição irregular de substâncias perigosas seriam punidas pelo simples fato de alcançarem o limite de renda para a tributação<sup>128</sup>. Também era motivo de irresignação contra a tributação do *Superfund*, o fato de incidir sobre o petróleo, e esta substância ser excluída dos poderes de limpeza (*cleanup authorities*) da *CERCLA* (BEARDEN, 2012), exceto quando misturada a outras substâncias causadoras da contaminação.

Portanto, e não obstante a controvérsia, é fato que não foi reautorizada a tributação tal qual existia quando da edição da *CERCLA*. E, assim, é de se questionar se o Princípio do Poluidor-Pagador, implementado nos primórdios da vigência de Lei, ainda continua sendo levado em consideração na execução do referido programa (*Superfund*)?

Outro questionamento a ser feito, decorrente do primeiro, é se o *custeio* do *Superfund* não estaria sendo suportado (ainda que de maneira indireta) por quem não tem qualquer responsabilidade pelas contaminações, posto que grande parte das verbas provêm do Fundo Geral (*General Fund*) e não mais de tributações sobre substâncias perigosas (*hazardous substance*).

E, ainda, se questões meramente financeiras ou mesmo orçamentárias – que determinaram a extinção da tributação incidente sobre as substâncias perigosas (*hazardous substance*) –, estariam sendo consideradas como prioritárias em detrimento do meio ambiente, pois as restrições orçamentárias implicariam em redução ou depreciação dos meios de combate às contaminações ambientais. Estas restrições orçamentárias não estariam, assim, promovendo um desenvolvimento *não sustentável*?

São questões que proponho à reflexão do leitor.

---

<sup>128</sup> Bearden (2012, p. 21) explica que “Antes da expiração, em 1995, as tributações do *Superfund* incidentes sobre o imposto de renda de pessoa jurídica (formalmente conhecido como o Imposto de Renda Ambiental) foi de 0,12% do rendimento mínimo alternativo tributável que superasse US\$ 2 milhões.”

## 5.5 Estudo de caso

Neste item ver-se-á um caso referente à recuperação de custos incorridos pela *EPA* para a descontaminação de uma área na cidade de *Paris*, no Estado americano de *Maine*. Foi realizado um acordo homologado judicialmente (*consent decree*)<sup>129</sup> para o reembolso à *EPA* do valor de US\$ 5,700,000.00 (cinco milhões e setecentos mil dólares), acrescidos de juros e multa de US\$ 1,250.00 (mil duzentos e cinquenta dólares) por dia de atraso em caso de não pagamento na data estipulada.

Fixou-se a cláusula de não processar (*covenant not to sue*) as partes responsáveis por conta dos custos *pretéritos* da limpeza do local, com ressalva de direitos por parte da *EPA*: *a*) no caso das partes acordantes não cumprirem os termos do acordo; *b*) surgirem eventuais custos não incluídos no acordo; *c*) necessidade de medidas adicionais baseadas na *Section 106* da *CERCLA*; *d*) responsabilidade criminal; e, *e*) as referentes à eventuais indenizações pelos danos, destruição e perda de recursos naturais e os respectivos custos de avaliação destes danos, destruição e perda.

Cláusulas de proteção às partes acordantes foram também estipuladas, fixando-se a proteção contra eventuais ações de regresso que terceiros não participantes do acordo venham a ajuizar em relação às partes (*PRP*) que participaram do acordo, no que se refere ao objeto desta pactuação. Não obstante, se por acaso forem ajuizadas ações neste sentido, as partes acordantes deverão comunicar a *EPA* e o *Department of Justice*.

Fixou-se, ainda, o prazo de 30 (trinta) dias para a ciência do público e oferecimento de comentários. Neste caso, se fatos posteriores ao acordo forem revelados, e que demonstrem que o acordo não é apropriado, poderá haver a suspensão ou mesmo desfazimento do acordo. Porém, os termos do acordo, nesta situação, não poderão ser usados como prova contra as partes acordantes (*PRP*) em caso de eventual ação judicial posterior ajuizada em relação aos fatos discutidos.

O acordo<sup>130</sup> foi homologado perante a *United States District Court for the District of Maine*, no dia 25/09/2014. Alegou-se que a *ConAgra Grocery Products Company, LLC*

---

<sup>129</sup> *Consent decree* é o termos genérico para a qualificação do acordo que é homologado em juízo. Porém, em termos específicos, trata-se de *cost recovery settlement* (acordo para recuperação de custos), cujos regramentos básicos são estipulados na *Section 122 (h)* da *CERCLA*.

<sup>130</sup> O conteúdo do acordo (*United States of America v. Conagra Grocery Products, LLC*) pode ser consultado em: <<http://www2.epa.gov/sites/production/files/2014-12/documents/aclawrence-cd-2014.pdf>> Acesso em: 09 Fev. 2015. O resumo do ocorrido encontra-se em: <<http://www2.epa.gov/enforcement/case-summary-epa-receives-57-million-cleanup-costs-ac-lawrence-superfund-site>> Acesso em: 09 Fev. 2015.



(*ConAgra*), uma subsidiária da *ConAgra Foods, Inc.*, era a sucessora da *A.C. Lawrence Leather Company*, que, em virtude de várias transações imobiliárias, tornou-se proprietária de uma área de 7 acres (aproximadamente 28.329 m<sup>2</sup>), situada na cidade de *Paris*, no Estado de *Maine*, nos Estados Unidos. Tal área era considerada um local *Superfund*.

Por volta do ano de 1955 até 1975 aproximadamente, a empresa *A.C. Lawrence Leather Company* promovia o despejo (*release*) de lodo de curtume em lagoas de lodo que existiam na propriedade. Com o fechamento da referida empresa, tais lagoas foram cobertas com cascalho.

No ano 2000, reclamações feitas à cidade de *South Paris*, comunicando a existência de uma *gosma verde* nas margens do riacho denominado *Little Androscoggin River*, situado nas adjacências da área em questão, resultaram na investigação da área pela *EPA* e pelo órgão Estadual.

Através da análise de amostragens efetuadas no lodo ainda existente nas imediações das antigas lagoas de lodo, constatou-se a presença de contaminantes, sendo os principais deles o cromo, chumbo e compostos orgânicos voláteis.

Durante os anos de 2006 e 2007 a *EPA* promoveu a limpeza do local, tendo sido necessária a escavação e remoção de 6,200.00 (seis mil e duzentas) jardas cúbicas de lodo e solo contaminados (algo em torno de 5.666,80 m<sup>3</sup>).

Através do acordo (*consent decree*), a *EPA* foi reembolsada das despesas incorridas na limpeza do local, acima mencionadas. Nas fontes consultadas (inclusive no acordo) não há a menção de que os responsáveis tenham alegado quaisquer excludentes de responsabilidade. De todo modo, a questão ambiental, em especial a possibilidade de redensolvimento da área (considerado um *brownfield*), foi priorizada em virtude do órgão ambiental (*EPA*) ter realizado a remediação do local *antes* da discussão sobre as questões financeiras daí decorrentes.

Além disso, o caso igualmente demonstra a aplicação prática do princípio do poluidor-pagador, segundo o qual os responsáveis pela poluição deverão arcar com os respectivos custos decorrentes de suas atividades.

Por fim, o direito à informação e à participação da população também é revelado pelo caso, pois há a previsão da publicação do acordo para a ciência do público e oportunidade de manifestação. Some-se à isso a possibilidade de não homologação do acordo em face da chegada de novas informações advindas desta manifestação pública. Isto torna mais efetiva a prestação jurisdicional – ainda que decorrente de um acordo – e promove a cidadania em grau

bastante elevado, vez que permite à população interferir positivamente nas decisões do Poder Judiciário as quais envolvam questões ambientais.

## 5.6 As áreas contaminadas e a legislação brasileira

### 5.6.1 Legislação federal e áreas contaminadas

A legislação sobre áreas contaminadas no Brasil ainda carece de uma regulamentação mais detalhada. Inclusive, em estudo sobre a legislação atinente às áreas contaminadas existentes no mundo, nos moldes da *CERCLA*, Percival, Coopers e Gravens (2012) observam que o Brasil não dispõe de legislação federal neste sentido. Embora referidos articulistas (Op. cit.) evidenciem a existência da Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), enfatizando que referida normatização cuida da responsabilidade solidária e objetiva, aplicável aos poluidores que venham à causar contaminação.

Já foi visto supra que regulamentações esparsas tratavam pontualmente da questão, voltando suas atenções mais a substâncias específicas do que propriamente à questão das áreas contaminadas.

Veja-se o caso citado por Antunes (2013), à respeito da Portaria Interministerial n.º 19, de 29 de janeiro de 1981, que se ocupava do fluído dielétrico conhecido pelo nome comercial de *Ascarel* (bifenilas policloradas – PCBs), que é um organoclorado de grande teor tóxico, utilizado para a refrigeração de sistemas elétricos. Apesar de proibir o uso de tal substância que, não raro, era armazenada de modo incorreto, Antunes (Op. cit.) observa que a referida Portaria autorizava o uso daquele material pelos sistemas elétricos em operação naquela ocasião, cuja vida útil era em média de 20 (vinte) anos. E, que as empresas que faziam uso de equipamentos elétricos, somente ao fazerem a aquisição de novos capacitores de potência deveriam considerar em suas especificações equipamentos que não fizessem uso dos PCBs. Portanto, tal determinação passou a surtir algum efeito somente a partir do ano de 2001 – 20 (vinte) anos depois da edição da Portaria.

O objeto da referida regulamentação, portanto, é uma determinada substância e não especificamente as consequências que poderia causar no ambiente, embora isto estivesse subentendido pelo fato de se proibir o seu uso.

Por conta do descontrole e falta de informação a respeito da estocagem e armazenamento dos PCBs, foi editada a Resolução CONAMA n.º 006, de 15 de junho de 1988. Esta resolução determinou às indústrias que geravam resíduos contendo PCBs para que informassem aos órgãos ambientais a geração, características e destino final dos seus resíduos (ANTUNES, 2013). Referida resolução foi, posteriormente, substituída pela Resolução CONAMA n.º 313, de 29 de outubro de 2002.

Também através de portaria foi proibida a utilização do *Benzeno*. A Portaria Interministerial n.º 3, de 28 de abril de 1982, proibiu em todo o território nacional “a fabricação de produtos que contenham ‘benzeno’ em sua composição, admitida, porém, a presença dessa substância, como agente contaminante, em percentual não superior a 1% (um por cento), em volume” (art. 1.º).

Nestes dois exemplos a regulamentação foi feita através de *portarias* e não de lei propriamente, o que abre possibilidade a questionamentos de toda ordem, podendo gerar instabilidade e insegurança jurídica.

Mas existem outras legislações que podem ser mencionadas, como é o caso dos agrotóxicos, objeto da Lei n.º 7.802/1989 que, dentre outras coisas, trata do armazenamento, utilização, destino final dos resíduos e embalagens de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

A Resolução CONAMA n.º 257, de 30 de junho de 1999, em suas considerações iniciais discorre sobre “a necessidade de se disciplinar o descarte e o gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias usadas, no que tange à coleta, reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final.” Sendo que proibiu a destinação final de pilhas e baterias usadas de quaisquer tipos ou características através de lançamento *in natura* a céu aberto, tanto em áreas urbanas como rurais; queima a céu aberto ou em recipientes, instalações ou equipamentos não adequados, conforme legislação vigente; lançamento em corpos d’água, praias, manguezais, terrenos baldios, poços ou cacimbas, cavidades subterrâneas, em redes de drenagem de águas pluviais, esgotos, eletricidade ou telefone, mesmo que abandonadas, ou em áreas sujeitas à inundação (art. 8.º).

Tal proibição foi reiterada no art. 22 da Resolução CONAMA n.º 401, de 4 de novembro de 2008, que revogou a Resolução CONAMA n.º 257/1999 e praticamente repetiu o art. 8.º deste último regulamento.

Portanto, o que se observa nas regulamentações exemplificativamente citadas acima é que se preocuparam mais com determinados tipos de substâncias e seus efeitos nocivos, do que propriamente com as áreas contaminadas. Estas – as áreas contaminadas – eram protegidas de maneira reflexa.

A Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei n.º 12.305/2010 – também traz algumas disposições sobre áreas contaminadas, estipulando conceitos e determinações para consideração destas áreas quando da elaboração dos planos de resíduos.

Referida lei conceitua o que vem a ser *área contaminada* estabelecendo ser o “local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias

ou resíduos.” (art. 3.º, II). Ou seja, mesmo eventual disposição *regular* de resíduos pode ser considerada causa da contaminação, e não somente aquela irregular ou clandestina. Portanto, a mera regularidade da atividade não poderá ser considerada como causa excludente de eventual responsabilidade. Como *área órfã contaminada* a PNRS elabora a seguinte conceituação legal: “área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis.” (art. 3.º, III).

A mesma Lei, ao elencar os *requisitos mínimos* dos planos *municipais* de gestão integrada de resíduos sólidos, prevê que os referidos planos *devem identificar os passivos ambientais* relacionados aos resíduos sólidos, e que *aí devem ser incluídas as áreas contaminadas* e as respectivas medidas saneadoras (art. 19, XVIII). Portanto, fica reforçada a responsabilidade dos Municípios de promover o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do *solo urbano*, conforme determinado na Constituição Federal (art. 30, VIII).

Porém, ao cuidar dos *resíduos perigosos*, a Lei n.º 12.305/2010 atribuiu ao Governo Federal o dever de estruturar e manter instrumentos e atividades voltados para promover a descontaminação de áreas órfãs. Isto sem impedir que as outras esferas governamentais (Estados, DF e Municípios) também o façam. Ainda é estabelecido o dever de ressarcimento ao Poder Público dos valores gastos com a descontaminação de *áreas órfãs*, acaso os responsáveis sejam posteriormente identificados (art. 41).

Ao enumerar os *instrumentos econômicos* da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei n.º 12.305/2010 permitiu ao Poder Público a instituição de medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs (art. 42, VI).

Com o advento da Resolução CONAMA n.º 420, de 28 de dezembro de 2009, foram estipulados critérios e valores orientadores da qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas, bem como estabelecidas diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas.

Esta regulamentação do CONAMA além de estabelecer os parâmetros da qualidade, também prevê o enquadramento do solo em classes (Classes 1 à 4), de acordo com a concentração de substâncias químicas. A Classe 1 não requer ações por parte do órgão ambiental, ao passo que a Classe 4 demandará a execução de um processo de gerenciamento destas áreas contaminadas (art. 20 e 21). Há, ainda, a determinação para a elaboração do

Banco de Dados Nacional sobre Áreas Contaminadas – BDNAC, à cargo do IBAMA<sup>131</sup> para o fim de tornar pública as informações à respeito destas áreas.

Portanto, apesar de algumas disposições legais que tratam das áreas contaminadas, conforme citado acima, uma das suas principais regulamentações ainda continua sendo feita por instrumento infralegal, no caso a mencionada resolução do CONAMA. Não obstante, há em trâmite na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 2732/2011<sup>132</sup> que estabelece diretrizes para a prevenção da contaminação do solo. Referido projeto inicialmente foi apresentado em 17/11/2011 pelo Deputado Federal Arnaldo Jardim, com a seguinte ementa<sup>133</sup>:

“Estabelece diretrizes para a prevenção da contaminação do solo, cria a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Substâncias Perigosas e o Fundo Nacional para a Descontaminação de Áreas Órfãs Contaminadas e altera art. 8º da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.”

Referido projeto inicialmente instituíra uma Contribuição de Intervenção Sobre o Domínio Econômico (CIDE) que incidiria sobre a produção das seguintes atividades:

I) o refino de petróleo;  
 II) a utilização de petróleo bruto para fins industriais;  
 III) a fabricação ou a importação das seguintes substâncias: acetileno, benzeno, butano, butileno, butadieno, etileno, metano, naftaleno, propileno, tolueno, xileno, amônia, antimônio, trióxido de antimônio, arsênio, trióxido de arsênio, sulfito de bário, bromo, cádmio, cloro, cromo, cromito, dicromato de potássio, dicromato de sódio, cobalto, sulfato cúprico, óxido de cobre, óxido cuproso, ácido clorídrico, ácido fluorídrico, óxido de chumbo, mercúrio, níquel, fósforo, dicloreto de estanho, cloreto de estanho, cloreto de zinco, sulfato de zinco, hidróxido de potássio, hidróxido de sódio, ácido sulfúrico e ácido nítrico.

Tal contribuição (CIDE) funcionaria em moldes bastante aproximados do mecanismo inicialmente utilizado pelo *Superfund*, ou seja, incidiria sobre determinadas atividades de produção, fabricação ou importação de substâncias consideradas perigosas nos termos do aludido projeto de lei. Também era prevista a criação do Fundo Nacional para a Descontaminação de Áreas Órfãs Contaminadas.

---

<sup>131</sup> Referido banco de dados poderá ser consultado em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/Qualidade\\_Ambiental/banco-nacional-sobre-areas-contaminadas-lista-por-uf.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/Qualidade_Ambiental/banco-nacional-sobre-areas-contaminadas-lista-por-uf.pdf)> Acesso em: 12 Fev. 2015.

<sup>132</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617582>> Acesso em: 27 Jan. 2015.

<sup>133</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=527624>> Acesso em: 27 Jan. 2015.

Referido Fundo seria instituído com o objetivo de promover a descontaminação de áreas órfãs contaminadas, com a condição, dentre outras coisas, de ressarcimento ao Fundo dos recursos utilizados na descontaminação daquelas áreas, se posteriormente os responsáveis fossem identificados.<sup>134</sup> Isto atenderia, ao menos em parte, o disposto no art. 41 da PNRS que atribui como um dever da União a estruturação e manutenção de instrumentos e atividades voltados para promover a descontaminação de áreas órfãs.

Contudo, foi elaborado substitutivo ao mencionado projeto, substitutivo este de autoria do Deputado Antonio Balhmann, tendo sido retirado do projeto inicial a criação da mencionada contribuição (CIDE) incidente sobre aquelas substâncias, bem como as disposições que criavam o referido Fundo Nacional para a Descontaminação de Áreas Órfãs Contaminadas.

Tal proposição continua tramitando na Câmara dos Deputados, aguardando as demais fases do processo legislativo. Enquanto não aprovado e sancionado tal projeto, o Brasil continuará sem legislação específica, de âmbito nacional, sobre o tema.

### **5.6.2 Legislação Estadual e áreas contaminadas**

Em âmbito estadual, por muito tempo, o Estado de São Paulo utilizou-se das disposições da Lei Estadual n.º 997/1976 e seu respectivo decreto regulamentador, o Decreto Estadual n.º 8.468/1976.

Estes diplomas legais são citados por Lazzarini (2012) como importantes no trato das questões relacionadas às áreas contaminadas. Observa que a Lei Estadual n.º 997/1976 proibia o lançamento ou liberação de poluentes nas águas, no ar e no solo (art. 3.º). O Decreto Estadual n.º 8.468/1976 igualmente não permitia as condutas de depositar, dispor, descarregar, enterrar, infiltrar ou acumular no solo resíduos, em qualquer estado da matéria (art. 51). O mesmo Decreto somente admitia a utilização do solo como destino final de resíduos de qualquer natureza se a disposição fosse realizada de maneira adequada, ficando vedada a simples descarga ou depósitos de tais resíduos, em propriedades públicas e particulares (art. 52).

---

<sup>134</sup> Maiores detalhes poderão ser consultados em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=939820&filename=PL+2732/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=939820&filename=PL+2732/2011)> Acesso em: 09 Fev. 2015.

Lazzarini (2012) ainda menciona a Lei Estadual n.º 9.509/1997 (SP) que prevê a necessidade de se prevenir a degradação ambiental e promover a sua recuperação através da adoção de medidas para manter e promover o equilíbrio ambiental e a melhoria da qualidade ambiental, prevenindo a degradação em todas as suas formas e impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos e recuperando o meio ambiente degradado (art. 2.º, I).

Mais recentemente, as áreas contaminadas foram tratadas pela Lei Estadual n.º 13.577 de 08 de julho de 2009 (SP), sendo que seu art. 1.º estabelece como seu objeto a proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, a definição de responsabilidades, a identificação e o cadastramento de áreas contaminadas e a remediação dessas áreas de forma a tornar seguros seus usos atual e futuro.

É certo, ainda, que a Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) é explícita ao dispor que sua atenção se volta à proteção da qualidade do solo, bem como às eventuais alterações nocivas do solo por contaminação. A remediação das áreas contaminadas não é um fim em si mesmo, de modo que o próprio art. 1.º da Lei Estadual n.º 13.577/2009 já adianta que a remediação tem como objetivo a *segurança do uso* atual e futuro destas áreas.

### **5.6.3 A Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP): objeto e objetivos**

Como já adiantado acima, a Lei em comento, em seu art. 1.º, estabelece qual é o seu *objeto*, esclarecendo que se destina à tratar da proteção da qualidade do solo contra alterações nocivas por contaminação, da definição de responsabilidades, da identificação e do cadastramento de áreas contaminadas e da remediação dessas áreas de forma a tornar seguros seus usos atual e futuro.

Um primeiro questionamento poderia ser feito em relação à competência do Estado para editar este tipo de legislação. Mas, antes de se aferir esta competência, necessária se faz uma abordagem do que vem a ser *contaminação* para os fins da lei.

Como visto, o objeto da lei é *proteção do solo* contra a contaminação. Etimologicamente *contaminação* pode ser classificada como a “introdução num meio de elementos em concentrações nocivas à saúde humana, como microrganismos patogênicos e substâncias tóxicas ou radiativas (...)” (SACCONI, 2010). De seu turno, o verbo *contaminar* tem a conotação de “tornar impuro ou podre; poluir (Op. cit.)”. Portanto, a contaminação é uma forma de poluição. Sendo certo que o vocábulo *poluição* já possuía uma definição legal constante da Lei n.º 6.938/1981 (art. 3.º, III), conforme segue:



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

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;” (BRASIL, 1981).

Tal conceituação legal é repetida pela Lei Estadual n.º 9.509/1997 (art. 3.º, III).<sup>135</sup> Portanto, o ambiente deve ser degradado pela poluição, de modo a prejudicar a saúde, a segurança, e o bem-estar da população. Do mesmo modo, deve afetar atividades econômicas e sociais, a biota, e as condições estéticas ou sanitárias do ambiente. Veja que a lei se utiliza de conceitos amplos como *degradar*, *afetar* as atividades e as condições estéticas, o que, por um lado, torna abrangente a proteção ambiental. Porém, de outro lado, pode gerar dúvidas quanto ao alcance destas disposições, ou até mesmo dar margem ao excesso a pretexto da proteção ambiental.

Não obstante, a própria CETESB (1999) estabelecia uma definição de *área contaminada* onde a *poluição* era um conceito chave, nestes termos:

Área contaminada (AC): Área onde há comprovadamente poluição causada por quaisquer substâncias ou resíduos que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados, e que determina impactos negativos sobre os bens a proteger. (CETESB, 1999).

Portanto, pode-se concluir que a contaminação é uma forma de poluição. Assim sendo, agora, sim, torna-se possível, juridicamente, se aferir se o Estado tem competência para a edição de leis que disponham sobre a contaminação do solo.

Ao se consultar a Constituição Federal de 1988, nas disposições concernentes ao meio ambiente, inicialmente, e em termos genéricos, verifica-se uma *imposição* ao Poder Público do *dever* de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, *caput*). Também é um dever do Poder Público “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (CF, art. 225, § 1.º, V).

---

<sup>135</sup> A Lei Estadual n.º 997/1976 (SP), assim conceitua *poluição*: “Art. 2.º - Considera-se poluição do meio-ambiente a presença, o lançamento ou a liberação, nas águas, no ar ou no solo, de toda e qualquer forma de matéria ou energia, com intensidade, em quantidade, de concentração ou com características em desacordo com as que forem estabelecidas em decorrência desta Lei, ou que tornem ou possam tornar as águas, o ar ou solo: I - impróprios, nocivos ou ofensivos à saúde; II - inconvenientes ao bem estar público; III - danosos aos materiais, à fauna e à flora; IV - prejudiciais à segurança, ao uso e gozo da propriedade e às atividades normais da comunidade.”

Mas, o Poder Público (seja em âmbito federal, estadual ou municipal) está vinculado ao Princípio da Legalidade (CF, art. 37, *caput*), ou seja, somente poderá fazer aquilo que a lei lhe permitir. Portanto, grosso modo, suas ações dependem de prévio regramento legal que as autorizem. Contudo, não basta apenas a autorização legal, pois, para a edição de leis é preciso ter competência, nos moldes previstos na Constituição Federal.

No art. 24 do texto Constitucional encontra-se a *competência legislativa concorrente*. Melhor dizendo, União, Estados e DF (e Municípios, nos termos do art. 30, II da CF), poderão *legislar concorrentemente* sobre “(...) conservação da natureza, *defesa do solo* e dos recursos naturais, *proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (CF, art. 24, VI)<sup>136</sup>. De modo que tal dispositivo Constitucional confere ao Estado a competência para a edição de leis que tratem da proteção da qualidade do solo contra a contaminação (que é uma forma de poluição), como é o caso da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP). Sendo assim, o Estado de São Paulo está legitimado a legislar sobre o assunto, como, de fato o fez, promulgando a mencionada legislação sobre áreas contaminadas.

Contudo, no que se refere à definição de responsabilidades decorrentes da contaminação, a questão suscita algumas dúvidas. Isto porque o tema *responsabilidade civil* é considerado matéria pertinente ao Direito Civil. E, a competência legislativa para a elaboração de normas atinentes à este ramo do Direito é *privativa* da União (e não do Estado), de acordo com o art. 22, I do texto Constitucional. E, sendo privativa da União, não caberia ao Estado tratar do assunto, a menos que uma *lei complementar* editada pela *União* assim o permitisse, conforme estipula o *parágrafo único* do art. 22 da Constituição Federal.<sup>137</sup> Do contrário, haveria inconstitucionalidade da lei, uma vez que o Estado estaria usurpando competência legislativa privativa da União.

Poder-se-ia argumentar com o Prof. Paulo Affonso Leme Machado (2013) pela constitucionalidade da lei paulista, com base no art. 24, VIII da Constituição Federal, o qual estabelece a competência legislativa *concorrente* dos Estados para legislar sobre a responsabilidade por danos ao meio ambiente. Para o referido autor, o inciso VIII do art. 24 da Constituição Federal seria uma exceção à competência legislativa privativa da União prevista no art. 22, I. Ou seja, apesar do assunto *responsabilidade* inserir-se no âmbito do

---

<sup>136</sup> Sem destaques no original.

<sup>137</sup> CF/88: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...). Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo” (BRASIL, 1988).

Direito Civil, cuja competência legislativa é privativa da União, haveria a possibilidade de os Estados legislarem sobre a responsabilidade por danos ambientais com base no mencionado art. 24, VIII da Constituição Federal, como fez a Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP). Melhor dizendo, o Código Civil seria considerado uma *norma geral* ao passo que a Lei Estadual seria uma *legislação suplementar*, de acordo com os §§ 1.º à 4.º do art. 24 da Constituição Federal.

Com todas as vênias, não nos parece que assim seja, pois é o próprio art. 22, *parágrafo único* da Constituição Federal que assevera que *eventuais exceções* à competência privativa da União para legislar sobre *Direito Civil* (e também sobre as demais matérias indicadas no art. 22) necessitam da edição de uma lei complementar elaborada pela União.

Portanto, não faria sentido a própria Constituição Federal estabelecer que as exceções à competência legislativa privativa da União sejam feitas por meio de lei complementar por ela própria editada nos termos do art. 22, *parágrafo único*, e, no art. 24, VIII do mesmo texto Constitucional, excepcionar a própria exceção, como quer o renomado jurista acima citado.

Baseado nestas premissas, deve-se entender que as responsabilidades às quais se refere o texto da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP), se restringem àquelas de caráter *administrativo*, e não abrangem medidas cuja natureza jurídica seja de responsabilidade civil. Isto porque, como visto, a responsabilidade civil se insere no âmbito do Direito Civil, cuja competência legislativa é privativa da União.

Além do mais, a competência *concorrente* do Estado para *legislar* sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente (CF, art. 24, VIII) deve ser interpretada em conjunto com a competência comum (*administrativa*) para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, prevista no art. 23, VI da mesma Constituição Federal. Assim, resguardam-se as competências constitucionais de cada ente da federação, evitando-se a usurpação destas competências por entes não legitimados.

Portanto, eventuais medidas que envolvam a responsabilização de pessoas físicas ou jurídicas por danos advindos da contaminação do solo deverão ter por lastro a legislação federal, vez que a União é quem tem legitimidade para a edição deste tipo regulamentação. Legislação estadual que imponha a responsabilização de pessoas físicas ou jurídicas por contaminação do solo deve se circunscrever às de caráter administrativo, abrangidas que estão pela competência comum (*administrativa*).

Se o Estado deseja recuperar os custos incorridos para realizar a limpeza de áreas contaminadas, a título de responsabilidade civil, deverá basear-se em outras disposições legais como é o caso, por exemplo, do art. 14, § 1.º da Lei n.º 6.938/1981 que estabelece uma regra genérica de responsabilidade civil ambiental. Regra esta que impõe ao poluidor o dever de

“indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (BRASIL, 1981).

Confirmando este posicionamento, e agora de maneira mais específica, a Lei n.º 12.305/2010 é expressa (art. 41) em permitir aos Estados buscarem o ressarcimento pelos gastos incorridos em processos de descontaminação do solo<sup>138</sup>, nestes termos:

“Art. 41. Sem prejuízo das iniciativas de outras esferas governamentais, o Governo Federal deve estruturar e manter instrumentos e atividades voltados para promover a descontaminação de áreas órfãs.

Parágrafo único. Se, após descontaminação de sítio órfão realizada com recursos do Governo Federal *ou de outro ente da Federação*, forem identificados os responsáveis pela contaminação, *estes ressarcirão integralmente o valor empregado ao poder público.*” (BRASIL, 2010).<sup>139</sup>

Regra geral, estes dispositivos é que darão suporte ao Estado para promover a remediação de áreas contaminadas e buscarem o ressarcimento dos valores aplicados nesta missão, sejam tais áreas consideradas órfãs, sejam áreas onde os poluidores estão identificados mas não as reabilitaram. As responsabilidades de que trata a Lei Estadual n.º 13.577/2009, portanto, devem ser entendidas como restritas àquelas responsabilidades de caráter administrativo.

No que se refere aos *objetivos* da Lei Estadual n.º 13.577/2009, estabeleceu-se no art. 2.º uma garantia e duas outras medidas de preservação. A *garantia* visada pela Lei se destina ao *uso sustentável* do solo contra alterações nocivas por contaminação. Portanto, este objetivo da Lei vem ao encontro da determinação constitucional que estipula que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, *caput*), além de ser uma das formas de se cumprir a função social da propriedade (CF, art. 5.º, XXIII, art. 182, art. 184 e art. 186).

As *medidas de preservação* deverão ser aquelas destinadas à *proteção* e *prevenção*, ambas contra a contaminação e contra as alterações adversas nas características e funções do solo. Aqui, também, as determinações da Constituição Federal são atendidas, vez que é um dever do Poder Público a defesa e a preservação do meio ambiente para as gerações atuais e futuras (CF, art. 225, *caput*), além de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, art. 225, § 1.º, V).

---

<sup>138</sup> E também das águas superficiais e subterrâneas em decorrência das contaminações advindas do solo.

<sup>139</sup> Sem destaques no original.

Não obstante, veja que o *objetivo* de tornar seguro o *uso atual e futuro* do solo deve ter em vista que as suas *funções* não sejam alteradas de maneira significativa e prejudicial. E isso somente será possível se eventuais alterações não forem prejudiciais à sustentação da vida e do *habitat* para pessoas, animais, plantas e organismos do solo; à manutenção do ciclo da água e dos nutrientes; à proteção da água subterrânea; à manutenção do patrimônio histórico, natural e cultural; à conservação das reservas minerais e de matéria-prima; à produção de alimentos e aos meios para manutenção da atividade socioeconômica (art. 1.º c.c. art. 6.º da Lei Estadual n.º 13.577/2009).

Reiterando, o intérprete e o aplicador da Lei devem ter em conta que a proteção e a prevenção contra eventuais contaminações não são um fim em si mesmo. Como ressaltado, a proteção e a prevenção devem garantir que as *funções do solo* sejam mantidas, e assim proporcionar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito de todos.

Acontece, entretanto, que estes objetivos devem ser alcançados por intermédio de medidas, procedimentos, garantias, promoções e incentivos constantes dos incisos I a VIII do art. 2.º da Lei Estadual n.º 13.577/2009. Quais sejam:

- “I - medidas para proteção da qualidade do solo e das águas subterrâneas;
- II - medidas preventivas à geração de áreas contaminadas;
- III - procedimentos para identificação de áreas contaminadas;
- IV - garantia à saúde e à segurança da população exposta à contaminação;
- V - promoção da remediação de áreas contaminadas e das águas subterrâneas por elas afetadas;
- VI - incentivo à reutilização de áreas remediadas;
- VII - promoção da articulação entre as instituições;
- VIII - garantia à informação e à participação da população afetada nas decisões relacionadas com as áreas contaminadas.” (SÃO PAULO. Estado. 2009).

Referidos *meios* pelos quais se pretende atingir os objetivos da Lei são os *caminhos* pelos quais o Estado deverá buscar seus objetivos. Porém, para percorrer tais caminhos deverá se valer do auxílio dos instrumentos enumerados no art. 4.º abaixo indicados.

#### **5.6.4 Instrumentos previstos na Lei Estadual n.º 13.577/2009 (art. 4.º)**

Inicialmente há que se enfatizar que tais instrumentos não serão os únicos a serem utilizados para se atingir os objetivos da Lei Estadual n.º 13.577/2009. Pois, ao enumerar os

instrumentos nela previstos, o art. 4.º da Lei<sup>140</sup> em questão se vale da expressão *dentre outros*, o que deixa transparecer que sua intenção é indicar ao intérprete o mínimo essencial a ser utilizado na busca dos objetivos que ela própria tem em vista.

Outros instrumentos legais existem na legislação ambiental com potencial de contribuir para os objetivos da Lei Estadual n.º 13.577/2009 e que podem ser utilizados para este fim. É o caso, por exemplo, dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos. No Estado de São Paulo estão previstos na Lei Estadual n.º 12.300/2006, que instituiu a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) (art. 19 e seguintes). Esta Lei determina que tal instrumento deve contemplar aspectos referentes à geração, segregação, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e disposição final, bem como a eliminação dos riscos, a proteção à saúde e ao ambiente, dentre outras coisas.

Em âmbito nacional, referidos planos têm previsão na Lei n.º 12.305/2010 nos artigos 20 e seguintes.

Ao se ocuparem da gestão e do gerenciamento dos resíduos sólidos, estas políticas públicas têm o potencial de contribuir com a prevenção, para que não surjam novas áreas contaminadas e todas as consequências decorrentes das contaminações.

De todo modo, e como já mencionado, os instrumentos da Lei Estadual n.º 13.577/2009 estão elencados em seu art. 4.º, e podem ser divididos em algumas categorias, a saber: 1) *Instrumentos de informação e publicidade*; 2) *Instrumentos de fiscalização*; e, 3) *Instrumentos econômicos*, conforme indicado no Quadro 13.

**Quadro 13 - Instrumentos da Lei Estadual n.º 13.577/2009**

<b>Instrumentos da Lei Estadual n.º 13.577/2009</b>	
Instrumentos de informação e publicidade	Cadastro de Áreas Contaminadas Disponibilização de informações Declaração de informação voluntária Auditorias ambientais Educação ambiental
Instrumentos de fiscalização	Licenciamento e fiscalização Plano de Desativação do Empreendimento Plano Diretor e legislação de uso e ocupação do solo Plano de Remediação Critérios de qualidade para solo e águas subterrâneas
Instrumentos econômicos	Compensação ambiental Garantias bancárias Seguro ambiental Fundos financeiros

**Fonte: Adaptado da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP)**

<sup>140</sup> Diz o artigo 4.º, *caput* da Lei Estadual n.º 13.577/2009: “Artigo 4º - São instrumentos, *dentre outros*, para a implantação do sistema de proteção da qualidade do solo e para o gerenciamento de áreas contaminadas: [...]” (SÃO PAULO. Estado, 2009). Sem destaques no original.

Esta classificação foi elaborada arbitrariamente, buscando-se agrupar cada instrumento legal conforme a sua característica preponderante. Assim agrupados, possibilita-se uma análise de conjunto de cada uma das categorias nas quais os instrumentos estão inseridos, e, quando possível, o cotejo de suas características comuns.

Voltando aos instrumentos, é de se observar que um instrumento econômico específico já foi criado pela Lei Estadual n.º 13.577/2009, que é o Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas – FEPRAC. Trata-se de um fundo de investimento vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e destinado à proteção do solo contra alterações prejudiciais às suas funções, bem como à identificação e à remediação de áreas contaminadas.

Inicialmente, vejamos, então, os instrumentos de informação e publicidade.

#### **5.6.4.1 Instrumentos de informação e publicidade**

Os *instrumentos de informação e publicidade* são de grande importância para a prevenção de responsabilidades decorrentes das contaminações. De acordo com classificação por nós adotada e indicada no Quadro 12 acima, são instrumentos de informação e publicidade: 1) Cadastro de Áreas Contaminadas; 2) Disponibilização de informações; 3) Declaração de informação voluntária; 3) Auditorias ambientais; 4) Educação ambiental.

Todos estes instrumentos podem utilizados nos “procedimentos para a identificação de áreas contaminadas” (art. 2.º, III) e como “garantia à informação e à participação da população afetada nas decisões relacionadas com as áreas contaminadas” (art. 2.º, VIII).

Porém, alguns destes instrumentos já eram utilizados pelo órgão ambiental paulista, e geravam alguma discussão, conforme se passa a demonstrar.

No Estado de São Paulo, discutia-se à respeito da legalidade da averbação das contaminações nas respectivas matrículas imobiliárias das propriedades contaminadas. Questionava-se se somente as áreas *efetivamente* contaminadas poderiam ser averbadas na matrícula, ou, se também seria possível fazer o registro das áreas consideradas apenas *potencialmente* contaminadas. Num primeiro momento, a Corregedoria Geral de Justiça enfrentou a questão das áreas *efetivamente* contaminadas através do *Parecer 117/2007-E (Protocolado CG 167/2005)*<sup>141</sup> da aludida Corregedoria. Considerou-se viável a

---

<sup>141</sup> Parecer 117/2007-E - Protocolado CG 167/2005. Data inclusão: 22/02/2008. (117/2007-E): “Registro de Imóveis – Áreas contaminadas cadastradas pela CETESB – Determinação aos oficiais de registro de imóveis para que acessem o site do órgão ambiental, localizem os endereços das áreas contaminadas e providenciem o

implementação da averbação de mera notícia, no registro imobiliário, das áreas *efetivamente* contaminadas existentes no Estado de São Paulo, que estivessem inseridas no cadastro de áreas contaminadas elaborado pelo órgão ambiental paulista (CETESB) (SERIGNOLLI, 2012).

Porém, e como já mencionado, remanesce a dúvida se as áreas *potencialmente*<sup>142</sup> contaminadas deveriam ser objeto de sigilo ou se poderiam, também, ser averbadas nas matrículas imobiliárias. Tal dúvida foi resolvida através do *Parecer 21/2009-E - Processo CG 2007/2639*<sup>143</sup>, também da Corregedoria Geral de Justiça, onde se decidiu pela possibilidade da averbação das áreas *potencialmente* contaminadas nas matrículas imobiliárias (SERIGNOLLI, 2012).

Portanto, segundo o decidido pelo aludido órgão, tanto as áreas *efetivamente* contaminadas quanto aquelas *potencialmente* contaminadas, constantes dos registros do órgão ambiental paulista (CETESB), poderiam ser objeto de averbação na matrícula dos imóveis. Tal entendimento, inclusive, atende ao princípio da publicidade dos registros, conforme consta do artigo 1.º da Lei n.º 8.934/1994, que estabelece que os “*Serviços* notariais e de *registro* são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a *publicidade*, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (BRASIL, 1994).<sup>144</sup>

Com o advento da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) a questão passou a ser tratada expressamente pelo texto da lei. Erigiu-se como objetivo da mencionada Lei a garantia à informação à população, sobre as decisões relacionadas com as áreas contaminadas (art. 2.º).

encaminhamento de certidões das matrículas dos imóveis correspondentes – Admissibilidade – Consulta conhecida, com resposta positiva.”

“Registro de Imóveis – Áreas contaminadas – Averbação no registro predial de termo ou declaração de área contaminada emitido pela CETESB – Pagamento de emolumentos – Órgão delegado do Estado de São Paulo (Lei Estadual n. 118/1973), cuja atuação se apresenta, na matéria, como do próprio Estado – Incidência da norma do art. 8º, parágrafo único, da Lei n. 11.331/2002 – Isenção reconhecida – Consulta conhecida, com resposta positiva.”

<sup>142</sup> Pelos critérios da Lei Estadual n.º 13.577/2009 – que foi editada posteriormente aos Pareceres n.ºs 117/2007-E e 21/2009-E, ambos da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo –, uma área somente será considerada como efetivamente contaminada após a realização de Investigação Detalhada e a Avaliação de Riscos.

<sup>143</sup> Parecer 21/2009-E - Processo CG 2007/2639. Data inclusão: 18/05/2009. (21/2009-E): “Registro de Imóveis – Áreas potencialmente contaminadas – Pleito de determinação de arquivamento pelos Oficiais de Registro de Imóveis de cadastro elaborado pela CETESB para verificação à medida em que houver requerimento de informações sobre imóvel cadastrado e comunicação ao Ministério Público – Arquivamento pretendido a ser mantido em caráter sigiloso, a fim de evitar prejuízos aos proprietários dos imóveis – Inadmissibilidade - Caráter eminentemente público do registro imobiliário que não se coaduna com a manutenção de arquivo sigiloso a respeito das áreas potencialmente contaminadas, salvo autorização legal – Consulta conhecida, com resposta negativa.”

<sup>144</sup> Sem destaques no original.



Nesse sentido, a mesma Lei relaciona entre os seus *instrumentos* o Cadastro de Áreas Contaminadas, bem como a disponibilização de informações para a proteção da qualidade do solo e para o gerenciamento de áreas contaminadas (art. 4.º).

Quanto à inclusão das áreas *potencialmente* contaminadas no Cadastro de Áreas Contaminadas, a questão está resolvida com base em expressa disposição legal nesse sentido (art. 5.º, III), e não mais baseadas em decisões normativas de caráter administrativo expedidas por órgãos de corregedoria. Além disso, há a determinação do estabelecimento de Valores Orientadores (Valor Referência de Qualidade – VRQ; Valor de Intervenção – VI; Valor de Prevenção – VP) para orientar a política de prevenção e controle das funções do solo, sendo que o Poder Público deverá tornar disponíveis informações sobre a qualidade do solo e das águas subterrâneas (art. 9.º).

Tais Valores Orientadores, inclusive, possibilitam a discussão à respeito da contaminação de maneira mais objetiva, pois passa a haver uma referência concreta que poderá ser impugnada e contraditada através de processo com oportunidade de ampla defesa.

Referidos valores foram previstos na Decisão de Diretoria n.º 195-E, de 23 de novembro de 2005 da CETESB, ora substituída pela Decisão de Diretoria n.º 045/2014/E/C/I, de 20 de fevereiro de 2014 (e, também no Anexo II da Resolução CONAMA n.º 420/2009). Sem dizer da incumbência do órgão ambiental de manter informações sobre áreas contaminadas e com potencial de contaminação (art. 17 e 18).

Ainda segundo a Lei Estadual n.º 13.577/2009, depois de classificada a área como contaminada, além de sua inclusão no Cadastro de Áreas Contaminadas, o responsável legal deverá averbar a informação da contaminação na respectiva matrícula imobiliária.<sup>145</sup> Não o fazendo, o órgão ambiental oficiará ao Cartório de Registro de Imóveis com vistas a que seja divulgada a contaminação da área, conjuntamente com as demais informações referentes à matrícula do imóvel (art. 24).

Quando for restabelecido o nível de risco aceitável para o uso declarado e a área contaminada for classificada como Área Remediada para o Uso Declarado, tal informação também deve constar do registro imobiliário. A informação deverá ser providenciada pelo responsável legal que, se não o fizer, o órgão ambiental enviará ofício ao registro imobiliário para tal fim. O mesmo procedimento se aplica para a alteração do uso ou ocupação de uma Área Remediada para o Uso Declarado.

---

<sup>145</sup> Antes de sua classificação como Área Contaminada (AC), o local poderá ser classificado como Área Contaminada Sob Investigação (AI), que igualmente determina a anotação desta observação na respectiva matrícula imobiliária.

Por fim, ficou estabelecido que a Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria da Saúde (do Estado de São Paulo) deverão estabelecer procedimentos e rotinas comuns para ações conjuntas<sup>146</sup> visando prevenir a formação de áreas contaminadas, bem como identificar e remediar as já existentes, e que o Cadastro de Áreas Contaminadas será utilizado para tal finalidade (art. 50).

Existe, ainda, a recomendação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, quando da constatação da existência de uma área contaminada ou reabilitada para o uso declarado, para que haja a comunicação formal “ao Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se insere determinada área, bem como ao cadastro imobiliário das prefeituras e do Distrito Federal”.<sup>147</sup>

De se notar, também, que tais determinações são um complemento daquilo que já previa a Lei n.º 10.650/2003 que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.<sup>148</sup> Referida Lei estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas à qualidade do meio ambiente, bem como aquelas relacionadas a planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos; substâncias tóxicas e perigosas (BRASIL, 2003), entre outras.

As contaminações no solo relacionam-se à qualidade do meio ambiente, bem como estão intimamente ligadas, em regra, às áreas degradadas e às substâncias tóxicas e perigosas. Portanto, tais informações, segundo a Lei n.º 10.650/2003, têm um caráter público e de acesso permitido à qualquer pessoa, salvo determinação específica ou ordem judicial em contrário. Conseqüentemente, as disposições da Lei n.º 10.650/2003 têm caráter nacional (e não meramente federal) e são perfeitamente aplicáveis à CETESB, por ser ela o órgão ambiental

---

<sup>146</sup> O Centro de Vigilância Sanitária, através do Comunicado CVS/SAMA n.º 204/2009, de 06/10/2010, divulga o *Comunicado Técnico*, onde são estabelecidas as “Referências Básicas e Procedimentos Para Atuação em Áreas Contaminadas das Equipes Municipais e Regionais do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária”. Tal documento poderá ser consultado em: <<http://www.cvs.saude.sp.gov.br/zip/Comunicado%20CVS204.pdf>> Acesso em: 13 Fev. 2015.

<sup>147</sup> Resolução CONAMA n.º 420/2009.

<sup>148</sup> SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, conforme estabelecido em linhas gerais pela Lei n.º 6.938/1981 e Decreto Federal n.º 99.274/1990.

estadual competente para a fiscalização destas áreas e pela elaboração dos inventários das áreas contaminadas ou com potencial de contaminação (SERIGNOLLI, 2012).

Aliás, o direito à informação é um princípio da própria Política Estadual de Meio Ambiente expressamente previsto na Lei Estadual n.º 9.509/1997 (SP) (art. 2.º, VIII).

Porém, poder-se-ia questionar se os registros imobiliários, por não serem órgãos do SISNAMA, estariam ou não sujeitos à divulgação destas informações. A resposta só pode ser afirmativa, tendo em vista o caráter de publicidade da propriedade atribuída aos registros de imóveis, bem como as disposições da Lei n.º 8.934/1994 que reafirmam este caráter, somadas às disposições da Lei n.º 10.650/2003 complementadas especificamente pela Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SERIGNOLLI, 2012).

Aliás, a Organização das Nações Unidas – ONU, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada na cidade do Rio de Janeiro/RJ, no ano de 1992, elaborou-se a *Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, contendo 27 Princípios, sendo que o *Princípio 10* estabeleceu que:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. *No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas*, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. *Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos*. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes. (ONU. CNUMAD, 1992. Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Princípio 10).<sup>149</sup>

Portanto, o direito à informação ambiental faz parte de um contexto amplo que rege a regulamentação das questões ambientais, nas quais se inserem as informações relativas às áreas contaminadas. Sendo assim, é somente através da informação pública relacionada ao meio ambiente que se resguardará de graves consequências o direito de eventuais adquirentes da propriedade onerada por um passivo ambiental. Por conseguinte, a averbação na matrícula imobiliária, das informações sobre a existência de contaminações – efetivas ou potenciais – gravando eventuais propriedades imóveis, é medida eficaz, positiva e agora possui fundamentação legal expressa nesse sentido (SERIGNOLLI, 2012).

---

<sup>149</sup> Sem destaques no original.

Consequentemente, fazem parte de um mesmo contexto, não só o Cadastro de Áreas Contaminadas, mas, também, a disponibilização de informações (como é o caso da relação de áreas contaminadas elaboradas anualmente pela CETESB), a declaração de informação voluntária e, de modo mais genérico, a educação ambiental.

Com relação às auditorias, trata-se de tema amplo e variado, com uma série de variações conforme o tipo de auditoria que se deseje utilizar. Serignolli (2012), baseado na literatura específica sobre auditorias, sistematizou os quadros abaixo que ora se passa a transcrever, com o intuito de demonstrar a amplitude desta temática.

Pois bem, quanto à classificação das auditorias ambientais, tendo em conta o seu *objetivo*, La Rovere *et. al.* (2011, p. 14-15) elencam as seguintes categorias, constantes do Quadro 14 abaixo:

**Quadro 14 - Classificação das auditorias segundo o objetivo**

<b>Auditoria (de):</b>	<b>Objetivo:</b>
<i>Conformidade legal (compliance)</i>	Avalia a adequação da unidade auditada com a legislação e os regulamentos aplicáveis.
<i>Desempenho ambiental</i>	Avalia a conformidade da unidade auditada com a legislação, os regulamentos aplicáveis e indicadores de desempenho ambiental setoriais aplicáveis à unidade.
<i>Sistema de Gestão Ambiental</i>	Avalia o cumprimento dos princípios estabelecidos no Sistema de Gestão Ambiental (SGA) da empresa e sua adequação e eficácia.
<i>Certificação</i>	Avalia a conformidade da empresa com princípios estabelecidos nas normas pela qual a empresa esteja desejando se certificar. No caso da auditoria de certificação ambiental pela Série ISO 14000, esta é muito semelhante à auditoria de SGA, porém deve ser conduzida por uma organização comercial e contratualmente independente da empresa, de seus fornecedores e clientes e credenciada por um organismo competente.
<i>Descomissionamento (decommissioning)</i>	Avalia os danos ao ecossistema e à população do entorno de alguma unidade empresarial em consequência de sua desativação (paralisação definitiva de suas atividades).
<i>Responsabilidade (due diligence)</i>	Destinada a avaliar o passivo ambiental das empresas, ou seja, suas responsabilidades ambientais efetivas e potenciais. É geralmente usada nas ocasiões de fusões, aquisições diretas ou indiretas ou de refinanciamento de empresas. Sua aplicação indica ao futuro comprador, parceiro ou sócio os possíveis riscos e responsabilidades, valorizando-os monetariamente, sempre que possível. A valoração dos custos ambientais a serem incorridos por empresas ainda enfrenta dificuldades e carece de estudos. Os métodos de valoração monetária dos danos ambientais são, em geral, questionáveis. Mas, face à necessidade de se conhecer os encargos a ela inferidos pelo descumprimento dos padrões ambientais estabelecidos e o valor que esta poderá ter de despendido para corrigir e/ou compensar os danos

Auditoria (de):	Objetivo:
	causados ao meio ambiente contabilizam-se como passivo ambiental, em geral, os seguintes custos: multas, taxas e impostos ambientais a serem pagos; gastos para implantação de procedimentos e tecnologias que possibilitem o atendimento às não-conformidades; dispêndios necessários à recuperação da área degradada; e indenização à população afetada.
<i>Sítios</i>	Destinada a avaliar o estágio de contaminação de um determinado local.
<i>Pontual</i>	Destinada a otimizar a gestão dos recursos, a melhorar a eficiência do processo produtivo e, conseqüentemente, minimizar a geração de resíduos, o uso de energia ou de outros insumos.

Fonte: Adaptado de La Rovere *et. al.*, 2011 *apud* Serignolli, 2012

De seu turno, Barbieri (2007) classifica as auditorias conforme seus *objetivos*, com a indicação dos *principais instrumentos de referência* para efeito de averiguação e análise, como indicado no Quadro 15:

**Quadro 15 - Classificação das auditorias conforme seus objetivos e instrumentos de referência**

Tipo	Objetivos	Principais instrumentos de referência.
<i>Auditoria de conformidade</i>	Verificar o grau de conformidade com a legislação ambiental.	Legislação ambiental. Licenças e processos de licenciamentos. Termos de ajustamento.
<i>Auditoria de desempenho ambiental</i>	Avaliar o desempenho de unidades produtivas em relação à geração de poluentes e ao consumo de energia e materiais, bem como aos objetivos definidos pela organização.	Legislação ambiental. Acordos voluntários subscritos. Normas técnicas. Normas da própria organização.
<i>Due dilligence</i>	Verificação das responsabilidades de uma empresa perante acionistas, credores, fornecedores, clientes, governos e outras partes interessadas.	Legislação ambiental, trabalhista, societária, tributária, civil, comercial, etc.. Contrato social, acordos com acionistas e empréstimos. Títulos de propriedade e certidões negativas.
<i>Auditoria de desperdícios e de emissões</i>	Avaliar desperdícios e seus impactos ambientais e econômicos com vistas às melhorias em processos ou equipamentos específicos.	Legislação ambiental. Normas técnicas. Fluxogramas e rotinas operacionais. Códigos e práticas do setor
<i>Auditoria pós-acidente</i>	Verificar as causas do acidente, identificar as responsabilidades e avaliar os danos.	Legislação ambiental e trabalhista. Acordos voluntários subscritos. Normas técnicas.

Tipo	Objetivos	Principais instrumentos de referência.
		Plano de emergência. Normas da organização e programas de treinamento.
<i>Auditoria de fornecedor</i>	Avaliar o desempenho de fornecedores atuais e selecionar novos. Selecionar fornecedores para projetos conjuntos.	Legislação ambiental. Acordos voluntários subscritos. Normas técnicas. Normas da própria empresa. Demonstrativos contábeis dos fornecedores. Licenças, certificações e premiações.
<i>Auditoria de sistema de gestão ambiental</i>	Avaliar o desempenho do sistema de gestão ambiental, seu grau de conformidade com os requisitos da norma utilizada e se está de acordo com a política da empresa.	Normas que especificam os requisitos do SGA (ISO 14001, Emas, etc.). Documentos e registros do SGA. Critérios de auditoria do SGA.

Fonte: Adaptado de Barbieri, 2007, *apud* Serignolli, 2012

As classificações elencadas acima evidenciam as semelhanças e diferenças de critérios utilizados pelos autores que se dedicaram à pesquisa e estudo da auditoria. Também fica evidente a variedade de tipos, objetivos, nomenclaturas e metodologias de classificação utilizadas pelos estudiosos. Trata-se de tema amplo e variado, como já mencionado. E, o operador desta ferramenta deve conhecer os inúmeros tipos de auditoria existentes para que possa fazer uso daquele que melhor atenda aos seus objetivos.

Portanto, em face da dimensão do assunto, a simples indicação das auditorias como um dos instrumentos da Lei Estadual n.º 13.577/2009 não é suficiente para a exigência de sua aplicação. Há a necessidade de regulamentação do assunto para o detalhamento das regras aplicáveis e de qual tipo de auditoria a legislação quer se referir. Lembrando, ainda, que, como regra, a auditoria é um procedimento *voluntário*, e, não raro, motivado por questões de mercado. Contudo, algumas atividades econômicas têm sido eleitas pela legislação como de aplicação obrigatória, excepcionando a regra da voluntariedade.

A Lei n.º 9.966/2000 determina às entidades exploradoras de portos organizados e instalações portuárias e os proprietários ou operadores de plataformas e suas instalações de apoio, a realização de auditorias ambientais bienais, para a avaliação dos sistemas de gestão e controle ambiental em suas unidades. A Resolução CONAMA n.º 306/2002, que veio detalhar os regramentos da Lei n.º 9.966/2000, estabeleceu os *requisitos mínimos* e o *termo de referência* para realização de auditorias ambientais, ficando estabelecido que o relatório de auditoria ambiental e o plano de ação deverão ser apresentados, a cada dois anos, ao órgão

ambiental competente, para incorporação ao processo de licenciamento ambiental da instalação auditada (SERIGNOLLI, 2012).

Ainda de acordo com Serignolli (2012), em nível estadual e municipal também existem regulamentações sobre auditorias compulsórias determinadas por lei, podendo ser citados como exemplos o Estado do Paraná e o Município de Bauru/SP. No Paraná, por força da Lei Estadual n.º 13.448/2002<sup>150</sup> (art. 4.º), a compulsoriedade das auditorias é estabelecida para um intervalo máximo de 04 (quatro) anos, para as pessoas jurídicas públicas ou privadas, com atividade de elevado potencial poluidor ou degradador do meio ambiente, tais como:

- Refinarias, oleodutos e terminais de petróleo e seus derivados;
- Instalações destinadas à estocagem de substâncias tóxicas e perigosas;
- Instalações de processamento e/ou de disposição final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- Unidades de geração e transmissão de energia elétrica;
- Instalações de tratamento e disposição final de esgotos domésticos;
- Indústrias petroquímicas e siderúrgicas;
- Indústrias químicas e metalúrgicas;
- Instalações portuárias;
- Atividades de extração e beneficiamento mineral;
- Instalações de processamento, recuperação e destinação final de lixo urbano;
- Indústrias de papel e celulose;
- Gasodutos;
- Usinas de álcool;
- Instalações e processamento e produção de carvão vegetal;
- Indústria de produção de cimento;
- Indústrias de tratamento de superfície;
- Atividades agrícolas com uso intensivo de agrotóxico;
- Empresas do setor madeireiro; (*sic*)
- Empresas de extração de areia;
- Instalações de processamento e destinação final de lixo hospitalar;
- Curtumes.

No Município de Bauru/SP, existe a Lei Municipal n.º 4.362/1999, que estabelece o Código Ambiental do Município e dá outras providências, o qual elenca a auditoria ambiental como um dos instrumentos da Política Municipal do Meio Ambiente. Porém, tal norma (art. 42) remete à edição de lei específica para que se determine quais serão as atividades que deverão se submeter às auditorias. Não obstante, estabelece os seguintes objetivos da auditoria:

- Determinar os níveis efetivos ou potenciais de poluição ambiental provocadas pelas atividades ou obras auditadas;

---

<sup>150</sup> Regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 2.076, de 07 de novembro de 2003 (PR) e Portaria IPA n.º 145, de 20 de setembro de 2005.

- Verificar o cumprimento de normas ambientais federais, estaduais e municipais;
- Examinar as medidas adotadas quanto à política, às diretrizes e aos padrões da empresa, objetivando conservar o meio ambiente e a vida;
- Avaliar os impactos urbanos sobre o meio ambiente causados por obras ou atividades auditadas;
- Analisar as condições e a manutenção dos equipamentos e sistema de controle das fontes poluidoras;
- Examinar a capacidade e a qualidade do desempenho dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas de rotina, instalação e equipamentos de conservação do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores;
- Propor soluções que reduzam riscos de prováveis acidentes e de emissões contínuas, que possam afetar, direta ou indiretamente, a saúde e a segurança dos operadores e da população residente na área de influência;
- Apresentar propostas de execução das medidas necessárias, visando corrigir as falhas ou deficiência constatadas em relação aos itens anteriores, para restaurar o meio ambiente e evitar a degradação ambiental.

Há vários outros Estados e Municípios que possuem legislação estipulando a obrigatoriedade da utilização da auditoria ambiental. La Rovere *et. al.* (2011, p. 22) citam vários, entre eles, o Estado do Rio de Janeiro (Lei n.º 1.898/1991), Minas Gerais (Lei n.ºs 10.627/1992, 15.017/2004 e 17.039/2007), o Município de Santos/SP (Lei n.º 790/1991), o Município de São Sebastião/SP (Lei n.º 848/1992) dentre outros (SERIGNOLLI, 2012).

Enfim, todos estes instrumentos que denominamos de *Instrumentos de informação e publicidade* têm o condão de prevenir consequências indesejadas com relação às responsabilidades decorrentes da contaminação. Porém, não atuam como forma de *evitar* ou *prevenir* propriamente a contaminação. Ressalvada a educação ambiental, que tem potencial para mudar comportamentos e práticas irregulares e os efeitos prospectivos das auditorias, todas elas são formas de *abordagem corretiva* para o enfrentamento do problema, conforme classificação utilizada por Sánchez (2001)<sup>151</sup>.

Portanto, são instrumentos criados para o enfrentamento de um problema já existente, e que tem aumentado à cada ano, haja vista o progressivo aumento do número de áreas contaminadas identificadas pela CETESB cuja relação é atualizada anualmente. Ou seja, são instrumentos *presentes* instituídos ou aperfeiçoados para enfrentar *problemas passados* que se estendem até o presente.

---

<sup>151</sup> Segundo Sánchez (2001, p. 125), são abordagens corretivas “aquelas que visam remediar um problema após sua identificação e diagnóstico”. O aludido autor (Op. cit.) inclui entre as ações corretivas, além do inventário e cadastro de sítios contaminados, também a responsabilização jurídica dos agentes causadores da contaminação; auditoria e avaliação de sítios; o estabelecimento de padrões da qualidade do solo; a regulação e controle do uso do solo; a instituição de taxas, impostos e incentivos econômicos; o apoio ao desenvolvimento tecnológico; auxílio à participação pública; a avaliação de impacto ambiental; e, a análise de risco.



#### 5.6.4.2 Instrumentos de fiscalização

Como *instrumentos de fiscalização* contidos na Lei Estadual n.º 13.577/2009, foram elencados: 1) Licenciamento e fiscalização; 2) Plano de desativação do empreendimento; 3) Plano diretor e legislação de uso e ocupação do solo; 4) Plano de remediação; 5) Critérios de qualidade para solo e águas subterrâneas.

A fiscalização propriamente dita se caracteriza como um instrumento de comando e controle de que se vale o Estado para aferir o cumprimento das leis e regulamentos que edita, com vistas à controlar atividades consideradas relevantes, como é o caso do meio ambiente.

Sendo assim, todos os demais instrumentos citados acima, em maior ou menor grau, possuem esta conotação de fiscalização. Conseqüentemente, dar-se-á maior ênfase aos demais instrumentos mencionados na aludida classificação, e, quando necessário, serão feitas as devidas referências à fiscalização considerada em si mesma.

Vejamos, portanto, o licenciamento.

Em âmbito nacional, foi editada a Lei Complementar n.º 140/2011 para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, nas quais se insere o licenciamento ambiental. As disposições desta Lei Complementar devem ser aplicadas com as demais disposições regulamentares, entre elas a Resolução CONAMA n.º 237/1997 e eventuais legislações Estaduais e Municipais que por ventura suplementem a Lei Complementar n.º 140/2011.

Com relação às atividades que se sujeitam ao licenciamento, não há alterações em relação à regra geral. Ou seja, o empreendedor, antes de iniciar as atividades deve verificar se a sua atividade está sujeita ao licenciamento. Para tanto, deverá consultar a relação prevista no Decreto Estadual n.º 47.397/2002 (SP) e demais regulamentações pertinentes, inclusive a Resolução CONAMA n.º 237/1997, e efetuar o licenciamento.

O plano de desativação do empreendimento de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental também já era previsto no Decreto Estadual n.º 47.400/2002 (SP), ora reiterado na Lei Estadual n.º 13.577/2009 (art. 29) e no seu regulamento editado através do Decreto Estadual n.º 59.263/2013 (art. 59 e seguintes). Após a execução do referido plano será expedida a declaração de encerramento de atividade atestando o cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo Plano de Desativação do Empreendimento e pela legislação pertinente.

Porém, o que a Lei Estadual n.º 13.577/2009 parece ter inovado, foi a exigência da realização de *estudo de passivo ambiental* para o licenciamento de empreendimentos em áreas que *anteriormente* abrigaram atividades com *potencial* de contaminação, ou *suspeitas* de estarem contaminadas (art. 47). Porém, nem a Lei e tampouco o seu decreto regulamentador explicitam, de maneira objetiva, o que vem a ser exatamente este tipo de estudo.

Existem documentos que poderiam ser utilizados para esta finalidade, como é o caso, por exemplo, das normas ABNT NBR 15515-1:2007 (Passivo ambiental em solo e água subterrânea – Parte 1: Avaliação preliminar), ABNT NBR 15515-2:2010 (Passivo ambiental em solo e água subterrânea – Parte 2: Investigação confirmatória), e, ABNT NBR 15515-3:2013 (Avaliação de passivo ambiental em solo e água subterrânea. Parte 3 – Investigação detalhada).

A própria CETESB tem o seu Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas (CETESB, 2001) com amplas orientações para o gerenciamento destas áreas, e, também, a Decisão de Diretoria n.º 263/2009/P, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre a aprovação do roteiro para execução de investigação detalhada e elaboração de plano de intervenção em postos e sistemas retalhistas de combustíveis. Do mesmo modo a Decisão de Diretoria n.º 103/2007/C/E, de 22 de junho de 2007, que dispõe sobre o procedimento para gerenciamento de áreas contaminadas, dentre outras.

Deve-se, contudo, aguardar a regulamentação da matéria.

Quanto às áreas efetivamente contaminadas, se estiverem licenciadas e em atividade, poderão sofrer as penalidades de advertência, multa, embargo, demolição e suspensão de financiamento e benefícios fiscais, conforme art. 42 da Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP). E, se o caso, também poderão ser objeto de procedimentos para a apuração das responsabilidades civil e criminal.

#### **5.6.4.3 Instrumentos econômicos**

Dentre os instrumentos econômicos estão inseridas as garantias bancárias, o seguro ambiental e os fundos financeiros.

As garantias bancárias e o seguro ambiental são exigidos na Lei Estadual n.º 13.577/2007 (art. 25) para garantir que o *Plano de Remediação* seja implantado em sua totalidade e nos prazos estabelecidos. Tais garantias deverão ser constituídas no valor de no mínimo 125% (cento e vinte e cinco por cento) do custo estimado do *Plano de Remediação*.

Em caso de descumprimento do referido Plano, o órgão ambiental poderá executar as referidas garantias, tendo em vista o custeio da complementação das medidas de remediação.

O Decreto Estadual n.º 59.263/2013 permite a substituição das mencionadas garantias pelo *seguro-garantia* (art. 45, § 2.º). O mesmo Decreto exige tais garantias para um instrumento não previsto na Lei Estadual n.º 13.577/2009, que é o *Plano de Intervenção*. Ou seja, a Lei estabelece que as garantias sejam apresentadas para o *Plano de Remediação*, e o Decreto além das *medidas de remediação* determina que as garantias também sejam apresentadas para o cumprimento da totalidade do *Plano de Intervenção*. Portanto, a Lei prevê uma hipótese enquanto o Decreto estabelece duas hipóteses para a apresentação das garantias, o que poderá gerar questionamentos quanto a ilegalidade da exigência não prevista na Lei.

As considerações sobre estas exigências são discutidas no item *Gerenciamento das áreas contaminadas na Lei Estadual n.º 13.577/2009 e Decreto Estadual n.º 59.263/2013* deste trabalho, para o qual remetemos o leitor.

Outra questão é saber se a não apresentação das garantias determinam a não aprovação do *Plano de Remediação* ou do *Plano de Intervenção*. Não existem consequências previstas na Lei para o caso de não apresentação das garantias.

E se os bancos, após a análise do caso concreto, não aprovarem a concessão de garantias ao responsável legal? Deixa-se de lado a remediação da área? Não nos parece que deva ser assim.

O órgão ambiental deverá exigir tais garantias do responsável legal que, por sua vez, deverá demonstrar àquele que tomou todas as providências possíveis para consegui-la. Acaso não consiga, ou não estejam disponíveis no mercado as referidas garantias, o órgão ambiental deverá buscar outros meios para assegurar o cumprimento do *Plano de Remediação* ou o *Plano de Intervenção*. O que não poderá fazer o órgão ambiental será recusar a aprovação dos planos – mesmo que atendam aos requisitos técnicos e legais – pelo simples fato da ausência de garantias. Pois, assim agindo, estar-se-ia colocando em segundo plano a proteção e recuperação do meio ambiente por conta de questões meramente econômicas.

Outro instrumento econômico previsto na Lei Estadual n.º 13.577/2009 são os fundos financeiros, sendo que a referida Lei criou o *Fundo Estadual para a Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas – FEPRAC*. Note que o art. 4.º da Lei estabelece que os *fundos financeiros* serão um dos instrumentos da Lei, mas, ao criar o FEPRAC, fica subentendido que outros fundos poderão ser utilizados para o fim do gerenciamento das áreas contaminadas.

Trata-se de fundo de investimento, que é vinculado à Secretaria do Meio Ambiente, sendo que a sua destinação prevista na Lei será para a proteção do solo contra alterações prejudiciais às suas funções, identificação e remediação de áreas contaminadas. A função de agente técnico e de secretaria executiva do FEPRAC será realizada pela CETESB.

Suas receitas foram determinadas no art. 31 da Lei Estadual n.º 13.577/2009, e estão indicadas no Quadro 16:

**Quadro 16 - Receitas do FEPRAC**

<b>Receitas no FEPRAC</b>
I - dotações ou créditos específicos, consignados no orçamento do Estado;
II - transferências de outros fundos estaduais ou de suas subcontas, cujos recursos se destinem à execução de projetos, planos, programas, atividades e ações relacionados com a prevenção e o controle da poluição, de interesse comum;
III - transferência da União, dos Estados e dos Municípios para a execução de planos, programas, atividades e ações de interesse do controle, preservação e melhoria das condições do meio ambiente do Estado;
IV - recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;
V - retorno de operações de crédito contratadas com órgãos ou entidades da administração direta ou indireta, consórcios intermunicipais, concessionários de serviços públicos e empresas privadas;
VI - produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
VII - doações de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais;
VIII - compensações ambientais provenientes de atividades potencialmente causadoras de contaminação;
IX - 30% (trinta por cento) do montante arrecadado com as multas aplicadas pelos órgãos estaduais de controle da poluição ambiental por infrações às disposições desta lei;
X - recursos provenientes do ressarcimento de despesas efetuadas para a intervenção em área contaminada, para remoção de perigo iminente à saúde pública, e das despesas decorrentes da identificação e remediação de áreas contaminadas nestas condições.
XI - os recursos provenientes da execução das garantias bancárias e seguro ambiental.

**Fonte: Lei Estadual n.º 13.577/2009 e Decreto Estadual n.º 59.263/2013**

Algumas de suas receitas dependem de instrumentos previstos na própria Lei, como é o caso das compensações ambientais, que serão tratadas mais adiante; do percentual de 30% (trinta por cento) do montante arrecadado com as multas aplicadas por infrações às disposições da Lei Estadual n.º 13.577/2009, que podem variar de 04 (quatro) à 4.000.000 (quatro milhões) de UFESPs<sup>152</sup>, sendo que o limite máximo deverá respeitar o teto estabelecido pela Lei n.º 9.605/1998 (art. 75).

Quando houver perigo iminente à saúde pública, o Estado poderá utilizar a fundo perdido os recursos do Fundo. Neste caso, ao responsável caberá pagar esta indenização das

<sup>152</sup> O valor da UFESP para o ano de 2.015 é de R\$ 21,25. Associação dos Advogados de São Paulo. Serviço disponível ao assinante. Disponível em: <www.aasp.org.br> Acesso em: 15 Fev. 2015.

despesas decorrentes da identificação e remediação da área. Estas verbas, igualmente, constituirão recursos do Fundo.

A *compensação ambiental* proveniente de atividades potencialmente causadoras de contaminação também foi prevista como um instrumento econômico na Lei Estadual n.º 13.577/2009. O Decreto Estadual n.º 59.263/2013 dispõe que o empreendedor, por ocasião da concessão ou renovação da respectiva licença de operação, pagará esta compensação, uma única vez.

Resolução a ser expedida pelo Secretário de Estado do Meio Ambiente definirá quais serão as atividades potencialmente geradoras de áreas contaminadas. Portanto, em tese, admite-se a sua fixação sobre qualquer atividade sujeita ao licenciamento ambiental. Tal valor poderá ser reduzido em até 100% (cem por cento) se adotadas pelo empreendedor medidas de mitigação do risco de contaminação.

O montante estipulado a título de compensação poderá ser impugnado pelo empreendedor em até 07 (sete) dias, com possibilidade de recurso hierárquico no prazo de 20 (vinte) dias.

A compensação, pelos critérios previstos no Decreto, será fixada previamente à ocorrência de qualquer dano ao meio ambiente, vez que deverá ser paga por ocasião da concessão ou renovação da licença de operação e não em decorrência de qualquer tipo de infração ou irregularidade.

A constitucionalidade de tal compensação poderá ser questionada. Isto porque a atividade sujeita à licenciamento já estará atendendo aos condicionamentos determinados na própria licença ambiental, e, assim, atuando de forma preventiva na ocorrência do dano ambiental.

Além disso, não estaria havendo sobreposição sobre outra garantia prevista na Lei, qual seja, as garantias bancárias ou seguro ambiental no valor de 125% (cento e vinte e cinco por cento), conforme previsto no art. 25 da Lei Estadual n.º 13.577/2009?

Ou, então, não estaria sendo criado um tributo sem base em lei? Pois, a justificativa da cobrança seria o fato de a atividade ser potencialmente causadora de contaminação, conforme definido em resolução do Secretário Estadual de Meio Ambiente. Portanto, este seria o fato gerador do tributo. E, não havendo uma atividade estatal específica por parte do Estado, conforme estabelece o art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN), tratar-se-ia de *imposto*. Mas, a competência para instituição de um imposto sobre o fato de ser potencialmente contaminadora uma determinada atividade não se insere na competência tributária atribuída ao Estado pelo art. 155 da Constituição Federal.

Também não se pode falar que a referida compensação seria uma *taxa*, vez que não se trata da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. E, tampouco, se refere ao exercício do poder de polícia como previsto no art. 77 do CTN. Sem dizer que, com relação ao exercício do poder de polícia, já existe a Taxa do Controle e Fiscalização Ambiental Estadual (TCFA) criada pela Lei Estadual n.º 14.626, de 29 de novembro de 2011.

Sendo assim, na ausência de sua regulamentação ainda não é possível definir a sua natureza jurídica. Por ora, e sem embargo das observações acima, trata-se, apenas, de mais uma das receitas que abastecerão o FEPRAC.

No Quadro 17 abaixo são indicadas as hipóteses em que a CETESB poderá utilizar as verbas do FEPRAC.

**Quadro 17 - Hipóteses em que a CETESB pode solicitar verbas do FEPRAC**

Hipóteses	Decreto Estadual n.º 59.263/2013
Perigo à vida ou à saúde da população, em decorrência da contaminação de uma área.	Art. 19
Avaliação Preliminar, Investigação Confirmatória, Investigação Detalhada e Avaliação de Risco, realizadas pela CETESB quando não identificado ou localizado o responsável legal.	Art. 34
Nas áreas contaminadas cujo responsável legal não seja identificado ou não tenha implementado as ações necessárias à reabilitação das mesmas.	Art. 51

**Fonte: Elaborado pelo Autor com base SÃO PAULO. Estado, 2013**

Além da CETESB, podem pleitear verbas do FEPRAC:

- ✓ Órgãos ou entidades da administração direta ou indireta;
- ✓ Consórcios intermunicipais;
- ✓ Concessionários de serviços públicos;
- ✓ Empresas privadas;
- ✓ Pessoas físicas.

Caberá ao *Conselho de Orientação* do FEPRAC, dentre outras funções, orientar e aprovar a captação e a aplicação dos recursos do Fundo; aprovar normas, critérios, prioridades e programas para a aplicação dos recursos do Fundo, fixando seus respectivos limites; aprovar os critérios para verificação da viabilidade técnica, econômica e financeira dos projetos (SÃO PAULO. Estado, 2013).

Até que seja elaborada a regulamentação destas hipóteses, somente a CETESB poderá utilizar os recursos do Fundo. Não obstante, a utilização destas verbas não será automática. Dependem, como regra, de solicitação por parte da CETESB.

Outra questão à ser observada é a efetividade do Fundo, por conta das dotações à ele destinadas. A Lei Estadual n.º 15.646, de 23 de dezembro de 2014, que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2015, destinou ao FEPRAC o valor de R\$ 10,00, conforme Quadro 18 abaixo:

**Quadro 18 - Dotações do FEPRAC para 2015**

CÓD	AÇÃO	PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)	META	ÓRGÃO	VALOR
1359	FINANCIAMENTO DE PROJ. AMBIENTAIS FUNDO EST.PREVENÇÃO CONTROLE DA POLUIÇÃO-FECOP	projetos financiados (unidade)		26000 - MEIO AMBIENTE	10
2311	PROJETOS DO FUNDO PARA PREVENÇÃO E REMEDIAÇÃO DE ÁREAS CONTAMINADAS - FEPRAC	projetos financiados (unidade)		26000 - MEIO AMBIENTE	10
2493	COMPENSAÇÃO AMBIENTAL-TRECHO NORTE DO RODOANEL MÁRIO COVAS	municípios beneficiados (unidade)	8	26000 - MEIO AMBIENTE	14.522.610
5065	AVALIAÇÃO DA QUALIDADE AMBIENTAL	rede em funcionamento (%)	95	26000 - MEIO AMBIENTE	64.938.456
5066	GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA	unidade atendida (unidade)	1	26000 - MEIO AMBIENTE	134.210.575
5071	LICENCIAMENTO E CONTROLE FONTES POLUIÇÃO EMPREEND.ATIV.UTILIZADORAS REC.NATURAIS	documentos de licenciamento emitidos (unidade)	23.950	26000 - MEIO AMBIENTE	173.220.799
6047	LICENCIAMENTO COM AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL	documentos de licenciamento emitidos (unidade)	295	26000 - MEIO AMBIENTE	42.612.077

**Fonte: SÃO PAULO. Estado, 2014**

Nos orçamentos de 2012 (Lei Estadual n.º 14.675/2011) e 2013 (Lei Estadual n.º 14.925/2012) a mesma quantia de R\$ 10,00 (dez reais) foi disponibilizada como dotação ao FEPRAC. Não encontramos rubricas específicas nos orçamentos de 2010 e 2011. O orçamento de 2014 não foi encontrado, e o de 2009 não foi pesquisado, pois foi o ano de aprovação da Lei Estadual n.º 13.577/2009 que criou o FEPRAC.

#### **5.6.4.4 Gerenciamento das áreas contaminadas na Lei Estadual n.º 13.577/2009 e Decreto Estadual n.º 59.263/2013**

O gerenciamento de áreas contaminadas no Estado de São Paulo segue um procedimento sequencial onde, como regra, o término da fase anterior funciona como pressuposto da fase posterior. Alguma variação nestas fases sempre poderá ocorrer por conta das peculiaridades de cada caso, ou, mesmo, em virtude da necessidade da tomada de medidas emergenciais ou outros fatores quaisquer.

E, no encadeamento das fases do gerenciamento das áreas contaminadas, o Cadastro de Áreas Contaminadas é peça de fundamental importância, pois a classificação das áreas no referido Cadastro nas categorias previstas na Lei e no Decreto implicará na possibilidade/dever de realizar certas ações, que serão desenvolvidas neste item. Veja-se, então, os delineamentos deste procedimento gerencial.

Para efeito de elaboração do Cadastro de Áreas Contaminadas, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) (art. 5.º, § 2.º) estabelece a seguinte classificação:

Classe AI - Área Contaminada sob Investigação;

Classe AC - Área Contaminada;

Classe AR - Área Remediada para Uso Declarado.

O art. 45 da Lei Estadual n.º 13.577/2009<sup>153</sup> permite o estabelecimento de procedimentos diferenciados para a identificação e remediação das áreas contaminadas.

Referida Lei conceitua *Área Contaminada*, como sendo uma “área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria que contenha quantidades ou concentrações de matéria em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger” (SÃO PAULO. Estado, 2009, art. 3.º, II).

Para efeito do Cadastro de Áreas Contaminadas (CAC) existem as três classificações para as áreas contaminadas, e que estão previstas no art. 5.º, § 2.º da Lei Estadual n.º 13.577/2009. Muito embora estas três categorias, o art. 3.º da mesma Lei indica a existência de 05 (cinco) categorias de áreas contaminadas. Porém, o Decreto Estadual n.º 59.263/2013 que regulamenta a Lei, estipula várias subespécies de áreas contaminadas (ACs) como identificadas no Quadro 19 abaixo.

---

<sup>153</sup> “Art. 45 - O órgão competente do SEAQUA poderá estabelecer procedimentos diferenciados para a identificação e remediação das áreas contaminadas, aglutinando etapas, em função das peculiaridades da atividade ou do empreendimento ou da extensão da contaminação, desde que garantidos os princípios e finalidades estabelecidos nesta lei.” (SÃO PAULO. Estado, 2009).



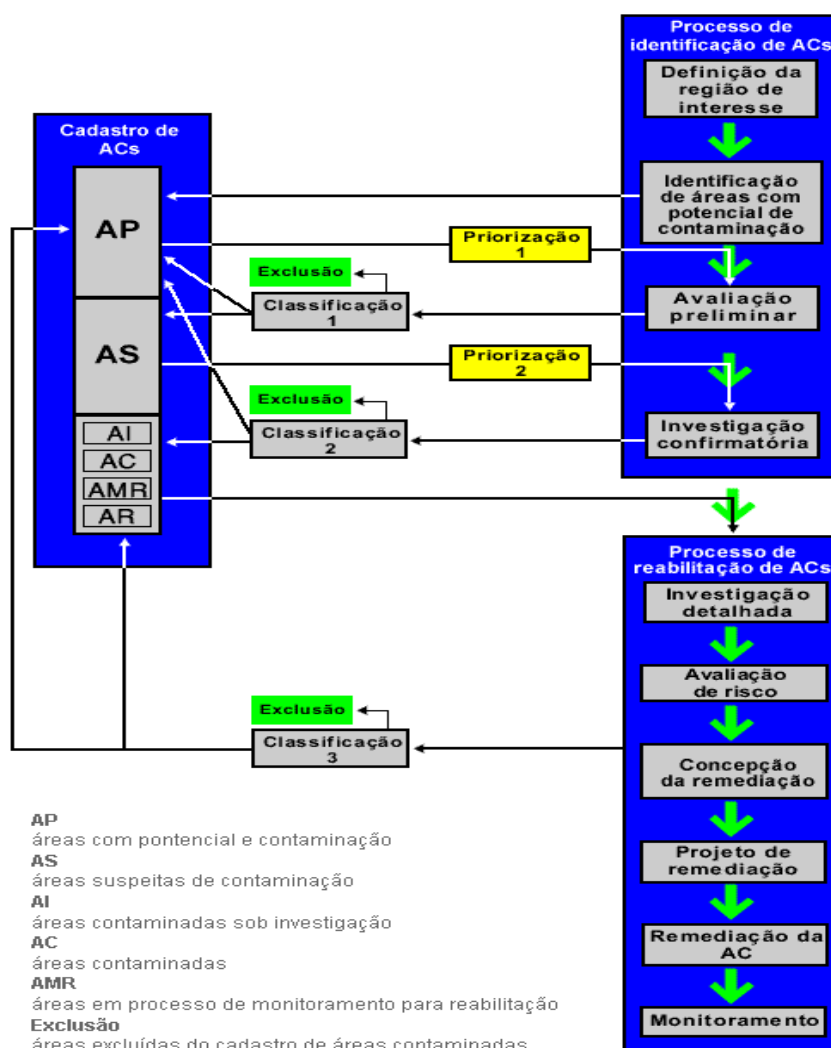
Quadro 19 - Classificação das Áreas Contaminadas

Classificação das ACs	
<b>Lei Estadual n.º 13.577/2009 (art. 5.º)</b>	<b>Decreto Estadual n.º 59.263/2013 (art. 8.º)</b>
ACI - Área Contaminada sob Investigação	AP - Área com Potencial de Contaminação
AC - Área Contaminada	AS - Área com suspeita de contaminação
AR - Área Remediada para Uso Declarado	ACI - Área Contaminada sob Investigação
<b>Lei Estadual n.º 13.577/2009 (art. 3.º)</b>	ACRi - Área Contaminada com Risco Confirmado
Área Contaminada	ACRe - Área Contaminada em Processo de Remediação
Área Contaminada sob Investigação	AME - Área em Processo de Monitoramento para Encerramento
Área com Potencial de Contaminação	AR - Área Reabilitada para o Uso Declarado
Área Remediada para o Uso Declarado	AC Crítica - Área Contaminada Crítica
Área Suspeita de Contaminação	

Fonte: Elaborado pelo Autor com base na Lei n.º 13.577/2009 e Decreto n.º 59.263/2013

A CETESB (2007) já possuía um fluxograma explicativo do procedimento de gerenciamento destas áreas, conforme indicado na Figura 7:

Figura 7 - Etapas do gerenciamento



Fonte: CETESB, 2015

Não obstante a objetividade do aludido fluxograma, tal procedimento poderá ser analisado juridicamente com o acréscimo de alguns detalhes que se passa a comentar. Vejamos.

Regra geral, o início do procedimento para identificação das áreas contaminadas se dá por conta de seu *potencial* de contaminação. Segundo os termos da Lei Estadual n.º 13.577/2009, considera-se *Área com Potencial de Contaminação (AP)* uma “área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria onde são ou foram desenvolvidas atividades que, por suas características, possam acumular quantidades ou concentrações de matéria em condições que a tornem contaminada” (art. 3.º, IV).

Portanto, uma AP poderá se restringir a apenas parte de uma propriedade, ou, mesmo, à uma instalação, edificação ou benfeitoria nela localizada, não se exigindo que a totalidade da propriedade esteja atingida pela contaminação. Mas, para esta fase, a ênfase é a potencialidade. Então, devem ser analisadas as características das atividades desenvolvidas no local para se aferir este potencial de contaminação.

Para tanto, são utilizados os *indícios* ou *suspeitas* de contaminação, tais como a:

“(…) ocorrência de vazamentos ou o manejo inadequado de substâncias, matérias primas, produtos, resíduos e efluentes, bem como a presença das mesmas na superfície do solo ou nas paredes e pisos das edificações e a existência de instalações com projeto inadequado ou fora das normas existentes.” (SÃO PAULO. Estado, 2013, art. 22, § 1.º).

Em acréscimo aos indícios ou suspeitas, a CETESB (2001) poderá estipular requisitos de *priorização* para uma *Área com Potencial de Contaminação (AP)*, que podem consistir no estabelecimento de limites e fixação de critérios a incidirem sobre:

“(…) um município, uma área industrial, uma área de mineração, uma localidade onde ocorra usos do solo incompatíveis, entre outras, que sejam de interesse social, político, econômico e/ou ambiental.  
A definição da região de interesse e o estabelecimento dos objetivos do gerenciamento de ACs estão relacionados com as atribuições e interesses da instituição que deverá executar o gerenciamento, denominado aqui de órgão gerenciador” (CETESB, 2001, fascículo 1100, p. 4).

Tendo em vista o grande número de áreas contaminadas que este tipo de processo pode envolver, e, ainda, em virtude da limitação de recursos técnicos e financeiros, normalmente são efetuados três tipos de priorizações que antecedem alguns estudos ambientais. São elas a *Priorização 1*, realizada antes da *Avaliação Preliminar*, a *Priorização 2*, que antecede a *Investigação Confirmatória*, e, por fim, a *Priorização 3*, realizada

previamente à *Investigação Detalhada* (CETESB, 2001), sendo que esta última priorização poderá não ser realizada.

Uma vez vislumbradas a presença de indícios ou suspeitas de contaminação na área priorizada, a CETESB poderá exigir a realização de uma *Avaliação Preliminar* que foi definida no Decreto Estadual n.º 59.263/2013 (art. 3.º, XIII) como sendo uma:

“Avaliação inicial, realizada com base nas informações disponíveis, públicas ou privadas, visando fundamentar a suspeita de contaminação de uma área e com o objetivo de identificar as fontes primárias e potencialidades de contaminação com base na caracterização das atividades historicamente desenvolvidas e em desenvolvimento no local, embasando o planejamento das ações a serem executadas nas etapas seguintes do gerenciamento” (SÃO PAULO. Estado, 2013).

Trata-se, portanto, de um diagnóstico inicial da área, com registros históricos das atividades desenvolvidas e/ou ainda em desenvolvimento no local e registros do meio físico (CETESB, 2001). Estas informações servirão de base para o enquadramento da área conforme a classificação prevista na Lei Estadual n.º 13.577/2009 e no Decreto Estadual n.º 59.263/2013 acima citadas.

Após a realização da *Avaliação Preliminar*, a área poderá permanecer classificada como *Área Com Potencial de Contaminação (AP)*, ou considerada uma *Área Suspeita de Contaminação (AS)* ou mesmo ser excluída do Cadastro de Áreas Contaminadas (CETESB, 2001).

Aqui poderá ser realizada nova priorização (*Priorização 2*) para as *Áreas Com Potencial de Contaminação (AP)* e *Áreas Suspeita de Contaminação (AS)*, já priorizadas na fase antecedente (CETESB, 2001).

Então, necessária será a elaboração de uma *Investigação Confirmatória*, que consiste em uma “etapa do processo de gerenciamento de áreas contaminadas que tem como objetivo principal confirmar ou não a existência de contaminantes em concentrações acima dos valores de intervenção estabelecidos pela CETESB” (SÃO PAULO. Estado, 2013)<sup>154</sup>. A *Investigação Confirmatória* pode ser realizada mesmo nos casos em que uma área não tenha sido classificada como *Área Suspeita de Contaminação (AS)*.

O procedimento de *Investigação Confirmatória* consistirá, basicamente, da “coleta de dados existentes, estabelecimento de plano de investigação, coleta e análise química de amostras e interpretação dos resultados” (CETESB, 2007).

---

<sup>154</sup> Decreto Estadual n.º 59.263/2013, art. 3.º XX.

O Decreto Estadual n.º 59.263/2013 estipula como *obrigação* do responsável legal a realização de Avaliação Preliminar e Investigação Confirmatória em situações consideradas como *prioritárias* pela CETESB, nos locais onde existam *Áreas com Potencial de Contaminação (AP)*<sup>155</sup>:

- a) Localizadas em regiões onde ocorreu ou está ocorrendo mudança de uso do solo, especialmente para uso residencial ou comercial;
- b) Localizadas em locais com evidências de contaminação regional de solo e de água subterrânea;
- c) Localizadas em AP cuja atividade foi considerada como prioritária para o licenciamento da CETESB;
- d) Sempre que houver qualquer alteração de uso de área classificada como Área com Potencial de Contaminação (AP).

Uma vez realizada a *Investigação Confirmatória*, e encontrada a presença de contaminantes no solo ou na água subterrânea em concentrações acima dos Valores de Intervenção<sup>156</sup>; produto ou substância em fase livre<sup>157</sup>; substâncias, condições ou situações que, de acordo com parâmetros específicos, possam representar perigo; e, resíduos perigosos dispostos em desacordo com as normas vigentes, a área será classificada como *Área Contaminada sob Investigação (ACI)*.

A situação de *perigo* é aquela “em que estejam ameaçadas a vida humana, o meio ambiente ou o patrimônio público e privado, em razão da presença de agentes tóxicos, patogênicos, reativos, corrosivos ou inflamáveis” (SÃO PAULO. Estado, 2013). Sendo que as substâncias, condições ou situações que, dentre outras, possam representar *perigo* são as seguintes:

- “1. Incêndios;
2. Explosões ou possibilidade de explosões;
3. Episódios de exposição aguda a agentes tóxicos, reativos e corrosivos;
4. Episódios de exposição a agentes patogênicos, mutagênicos e cancerígenos;
5. Migração de gases voláteis para ambientes confinados e semiconfinados, cujas concentrações possam exceder os valores estabelecidos pela CETESB;
6. Comprometimento de estruturas de edificação em geral;
7. Contaminação das águas superficiais ou subterrâneas utilizadas para abastecimento público e dessedentação de animais;

---

<sup>155</sup> Decreto Estadual n.º 59.263/2013, art. 27.

<sup>156</sup> Os Valores de Intervenção estão fixados na Decisão de Diretoria n.º 045/2014/E/C/I, de 20 de fevereiro de 2014.

<sup>157</sup> “Fase livre: ocorrência de substância ou produto em fase separada e imiscível quando em contato com a água ou o ar do solo” (SÃO PAULO. Estado, 2009).

## 8. Contaminação de alimentos.” (SÃO PAULO. Estado. 2013).

A *Área Contaminada sob Investigação (ACI)* é definida na Lei Estadual n.º 13.577/2009, como uma “área contaminada na qual estão sendo realizados procedimentos para determinar a extensão da contaminação e os receptores afetados” (art. 3.º, III). Por sua vez o Decreto Estadual n.º 59.263/2013 a define como sendo uma “área onde foram constatadas por meio de investigação confirmatória concentrações de contaminantes que colocam, ou podem colocar, em risco os bens a proteger” (art. 3.º, VI). O Decreto, portanto, é mais específico ao fazer referência direta à realização da *Investigação Confirmatória*.

Como regra, cada mudança de classificação da área contaminada deverá ser seguida da atualização no Sistema de Áreas Contaminadas e Reabilitadas gerido pela CETESB, bem como informada ao registro imobiliário competente.

À partir da classificação da área como *Área Contaminada sob Investigação (ACI)* fica vedada a alteração do uso do local até a conclusão das etapas de *Investigação Detalhada* e de *Avaliação de Risco*. Esta vedação tem repercussões para outras esferas governamentais, em especial o Município. Pois, embora existam outras esferas governo que participam dos processos de uso e ocupação do solo, o Município tem atuação destacada nesta tarefa, por força de determinação constitucional.<sup>158</sup>

E, uma vez que os órgãos públicos responsáveis pelo uso e ocupação do solo sejam notificados da classificação do local como sendo uma *Área Contaminada sob Investigação (ACI)*, as autorizações para a alteração do uso do solo somente poderão ser expedidas após a prévia manifestação da CETESB.

É de se questionar a necessidade de notificação de tais órgãos, exigida pelo Decreto Estadual n.º 59.263/2013, tendo em vista que as áreas contaminadas devem ser averbadas nas respectivas matrículas imobiliárias. Sendo que os órgãos registrais têm a função de dar publicidade aos atos jurídicos (Lei n.º 8.934/1994, art. 1.º), dentre os quais se encontra o registro imobiliário.

Não obstante, e em tese, se forem emitidas as autorizações para a alteração do uso do solo sem a observância da determinação acima, o responsável poderá ser responsabilizado criminalmente. Pois a Lei n.º 9.605/1998 considera crime, punido com detenção de um a três anos e multa, o fato de “conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em

---

<sup>158</sup> Constituição Federal, art. 30, VIII.

desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público” (art. 67) (BRASIL, 1998).

De qualquer modo, uma vez realizada a Investigação Confirmatória seguir-se-á para a elaboração da *Investigação Detalhada e Avaliação de Risco*.

Nesta fase, deveria ser realizada nova priorização (*Priorização 3*). Esta priorização é justificada pela CETESB (2001) nos seguintes termos:

“Em princípio, todas as ACs identificadas deveriam ser investigadas detalhadamente, visando levantar subsídios para realização de uma avaliação de risco e projeto de remediação. Há, entretanto, casos em que se torna difícil a identificação do responsável pela contaminação ou, quando identificados, esses não possuem condições financeiras para arcar com as despesas relativas à investigação detalhada. Nessas situações, havendo um risco de comprometimento dos bens a proteger, determinado pela existência da AC, o órgão de controle ambiental poderá executar essas etapas e arcar com os custos de execução das mesmas, custos que deverão ser repassados posteriormente ao responsável pela contaminação. Diante desse quadro, nova priorização deverá ser implementada. Os critérios a ser empregados nesta deverão estar baseados em critérios técnicos, havendo também a necessidade de serem considerados os interesses públicos e da sociedade. A ficha de pontuação de ACs poderá ser utilizada, também nessa etapa, para orientação do processo de priorização” (CETESB, 2001, fascículo 7000, p. 3).

A *Priorização 3* constava do Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas da CETESB, de 2001. Porém, tal fase não foi repetida na Decisão de Diretoria n.º 103/2007/C/E de 22 de junho de 2007, da CETESB. Não obstante, sua realização poderá se dar com base em critérios discricionários do referido órgão ambiental não havendo, em princípio, qualquer impedimento para que seja ou não observada tal fase.

À esta altura, regra geral, deverão ser realizadas a *Investigação Detalhada* e a *Avaliação de Risco*.

Embora a contaminação tenha sido constatada na *Investigação Confirmatória*, será na *Investigação Detalhada* que a contaminação será dimensionada. Poder-se-ia dizer que a primeira tem caráter qualitativo, pois identifica se há a contaminação e quais são as substâncias encontradas. Ao passo que a *Investigação Detalhada* tem caráter quantitativo, vez que irá detalhar e dimensionar a contaminação encontrada.

A Lei Estadual n.º 13.577/2009 conceitua a *Investigação Detalhada* como sendo o “processo de aquisição e interpretação de dados de campo que permite o entendimento da dinâmica das plumas de contaminação em cada um dos meios físicos afetados” (art. 3.º, XVI). Tal definição é complementada pelo Decreto regulamentador ao estabelecer que a *Investigação Detalhada* é uma:

“Etapa do processo de gerenciamento de áreas contaminadas que consiste na avaliação detalhada das características da fonte de contaminação e dos meios afetados, determinando os tipos de contaminantes presentes e suas concentrações, bem como a área e o volume das plumas de contaminação, e sua dinâmica de propagação. (SÃO PAULO. Estado, 2009)”

Mas, a presença de *risco* também deve ser aferida, vez que irá influenciar na classificação da área para uma fase subsequente do processo de gerenciamento de áreas contaminadas. O *risco* é a “probabilidade de ocorrência de um efeito adverso em um receptor<sup>159</sup> sensível a contaminantes existentes em uma área contaminada” (SÃO PAULO. Estado, 2013). E, a *Avaliação de Risco* consiste no “processo pelo qual são identificados, avaliados e quantificados os riscos à saúde humana, ao meio ambiente e a outros bens a proteger” (Op. cit.).

O que se tem em vista neste processo é aferir se o risco está acima do nível estabelecido como aceitável. E, ainda, determinar as medidas de intervenção e estabelecer as metas de remediação à serem atingidas, com vistas à reabilitação da área para um determinado uso declarado (CETESB, 2007).

A Lei Estadual n.º 13.577/2009 considera *intervenção* como uma “ação que objetive afastar o perigo advindo de uma área contaminada”. Porém, o Decreto Estadual n.º 59.263/2013 é mais específico ao apontar as *medidas de intervenção* como o:

“Conjunto de ações adotadas visando à eliminação ou redução dos riscos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger, decorrentes de uma exposição<sup>160</sup> aos contaminantes presentes em uma área contaminada, consistindo da aplicação (de) medidas de remediação, controle institucional e de engenharia” (SÃO PAULO. Estado, 2013).

O mesmo Decreto conceitua as *medidas de remediação* como o:

“Conjunto de técnicas aplicadas em áreas contaminadas, divididas em técnicas de tratamento, quando destinadas à remoção ou redução da massa de contaminantes, e técnicas de contenção ou isolamento, quando destinadas à prevenir a migração dos contaminantes (Op. cit.).”

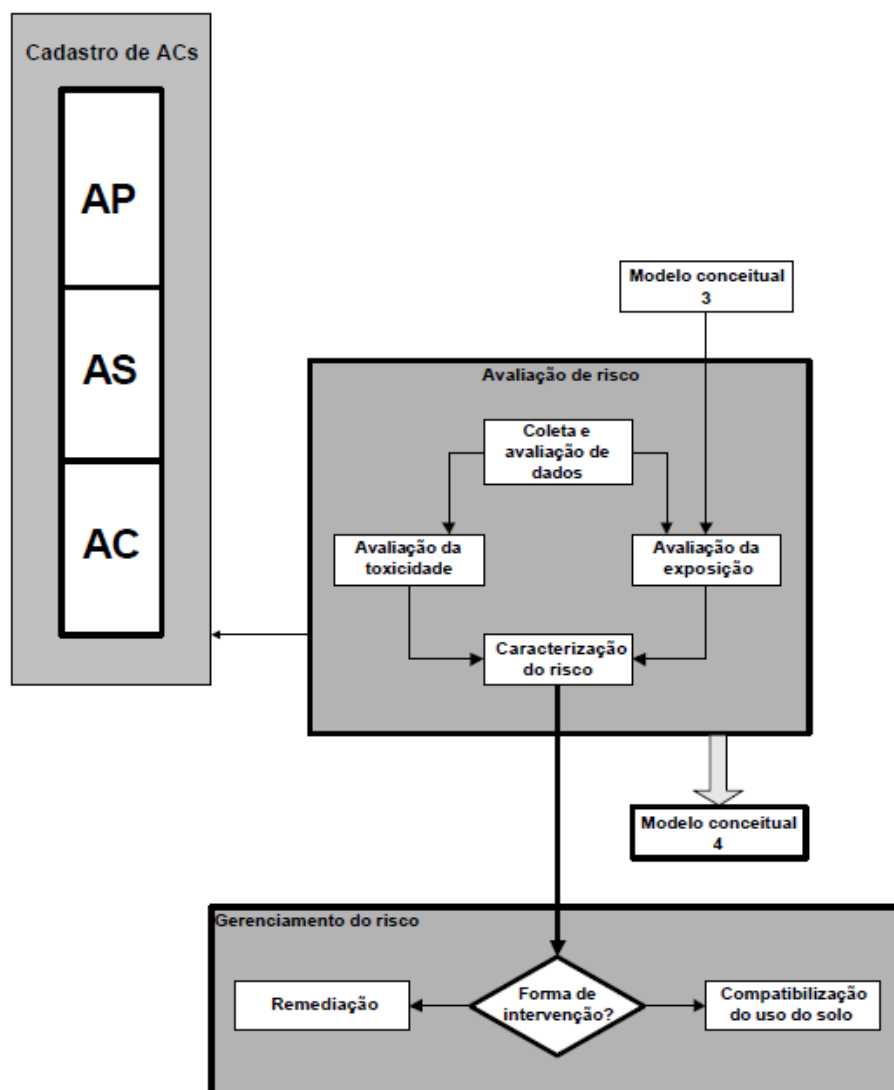
---

<sup>159</sup> “Receptor (EPA, 1989). Organismo, comunidade, *habitat* sensível ou ecossistema que esteja exposto direta ou indiretamente a um ou mais compostos químicos associados a um evento de contaminação ambiental. No caso do risco toxicológico, o receptor será o indivíduo humano ou comunidade/grupo de indivíduos” (CETESB, 2001).

<sup>160</sup> “Exposição (EPA, 1989). Contato de um organismo receptor com um agente físico ou químico (contaminante). A exposição é quantificada como o montante do contaminante na interface de contato com o organismo (pele, pulmões, intestino) e disponível para absorção” (CETESB, 2001).

A CETESB (2001) utiliza os critérios de avaliação de risco à saúde humana com base na metodologia desenvolvida pela *EPA* em 1989. E esclarece que a avaliação de riscos à outros bens, como ecossistemas aquáticos, fauna e flora, segue basicamente o mesmo padrão, que pode ser esquematicamente ilustrado na Figura 8.

**Figura 8 - Avaliação de risco**



**Fonte: CETESB (2001)**

Realizadas a *Investigação Detalhada* e a *Avaliação de Risco*, para que a área seja declarada como *Área Contaminada com Risco Confirmado (ACRi)*, devem estar presentes as seguintes situações previstas no Decreto Estadual n.º 59.263/2013:

“I - realizada a Avaliação de Risco foi constatado que os valores definidos para risco aceitável à saúde humana foram ultrapassados, considerando-se os níveis de risco



definidos por meio de Resolução conjunta da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e da Secretaria Estadual de Saúde, após ouvido o CONSEMA;

II - quando for observado risco inaceitável para organismos presentes nos ecossistemas, por meio da utilização de resultados de Avaliação de Risco Ecológico;

III - nas situações em que os contaminantes gerados em uma área tenham atingido compartimentos do meio físico e determinado a ultrapassagem dos padrões legais aplicáveis ao enquadramento dos corpos d'água e de potabilidade;

IV - nas situações em que os contaminantes gerados possam atingir corpos d'água superficiais ou subterrâneos, determinando a ultrapassagem dos padrões legais aplicáveis, comprovadas por modelagem do transporte dos contaminantes;

V - nas situações em que haja risco à saúde ou à vida em decorrência de exposição aguda a contaminantes, ou à segurança do patrimônio público ou privado.” (SÃO PAULO. Estado, 2013, art. 36).

Se a *Investigação Confirmatória* e a *Avaliação de Risco* constatar a inexistência das situações acima indicadas, então a área será classificada como *Área em Processo de Monitoramento para Encerramento (AME)*, por período de tempo estabelecido pela CETESB em conformidade às peculiaridades de cada caso, sendo no mínimo de 02 (dois) anos.

De se observar que também poderá ser exigido pela CETESB o monitoramento da área e do entorno onde estejam localizadas *fontes potenciais* de contaminação do solo e das águas subterrâneas. E, será *obrigatório* o monitoramento nas *Áreas Com Potencial de Contaminação (AP)* onde:

1. Ocorre o lançamento de efluentes ou resíduos no solo como parte de sistemas de tratamento ou disposição final;
2. Ocorre o uso de solventes halogenados;
3. Ocorre a fundição secundária ou a recuperação de chumbo ou mercúrio.

Contudo, tendo a área sido classificada como *Área Contaminada com Risco Confirmado (ACRi)*, a CETESB deverá tomar algumas medidas de imediato. Dentre elas, a atualização no Sistema de Áreas Contaminadas e Reabilitadas; a comunicação à Secretaria de Saúde se houver riscos à saúde humana; determinar ao responsável legal para que averbe na matrícula imobiliária os riscos identificados na *Avaliação de Risco*; comunicar as Prefeituras Municipais e também ao DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo) para que adote as providências cabíveis quanto aos atos de outorga de recursos hídricos; iniciar os procedimentos de reabilitação da área contaminada em conformidade às ações emergenciais já em andamento; e exigir do responsável legal a apresentação do *Plano de Intervenção* (SÃO PAULO. Estado, 2013).

O mencionado *Plano de Intervenção* não necessitará de prévia aprovação pela CETESB, exceto quando se tratar de *Áreas Contaminadas Críticas (AC crítica)* e *Áreas Contaminadas em Processo de Reutilização (ACRu)*. As primeiras são:

“Áreas contaminadas que, em função dos danos ou riscos, geram risco iminente à vida ou saúde humanas, inquietação na população ou conflitos entre os atores envolvidos, exigindo imediata intervenção pelo responsável ou pelo poder público, com necessária execução diferenciada quanto à intervenção, comunicação de risco e gestão da informação” (SÃO PAULO. Estado, 2013).

E, as *Áreas Contaminadas em Processo de Reutilização (ACRu)* são aquelas “onde se pretende estabelecer um uso do solo diferente daquele que originou a contaminação, com a eliminação, ou a redução a níveis aceitáveis, dos riscos aos bens a proteger, decorrentes da contaminação” (Op. cit.).

As medidas de intervenção serão tomadas com base no conteúdo da Avaliação de Risco. As *medidas de intervenção* consistem no:

“Conjunto de ações adotadas visando à eliminação ou redução dos riscos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger, decorrentes de uma exposição aos contaminantes presentes em uma área contaminada, consistindo da aplicação medidas de remediação, controle institucional e de engenharia (SÃO PAULO. Estado, 2013).”

Medidas de intervenção { Medidas de remediação  
Medidas de controle institucional  
Medidas de engenharia

Mas, será através do *Plano de Intervenção* que se fará o gerenciamento do risco decorrente da contaminação existente na área.

Poderão ser adotados diversos tipos de medidas nesta fase, que poderão ser utilizadas em conjunto ou separadamente, dentre elas as medidas emergenciais, técnicas de remediação, medidas de controle institucional ou de engenharia, e também o monitoramento (CETESB, 2007; SÃO PAULO. Estado, 2013). Vejamos, então, no que consistem tais medidas.

As *medidas emergenciais* destinam-se à eliminar o perigo, e podem ser tomadas em qualquer fase do gerenciamento da área. De acordo com a CETESB (2007), dentre outras, podem ser tomadas as seguintes medidas emergenciais:

“Isolamento da área (proibição de acesso à área);  
Ventilação/exaustão de espaços confinados;  
Monitoramento do índice de explosividade;  
Monitoramento ambiental;

Remoção de materiais (produtos, resíduos, etc.);  
 Fechamento/interdição de poços de abastecimento;  
 Interdição de edificações;  
 Proibição de escavações;  
 Proibição de consumo de alimentos;  
 Contenção do avanço das plumas de contaminação.” (CETESB, 2007).

As *Medidas de remediação* têm por objetivo tratar ou conter a contaminação. As técnicas de tratamento são utilizadas para a remoção ou redução da massa de contaminantes. As técnicas de contenção ou isolamento têm por objetivo prevenir a migração dos contaminantes.

As *Medidas de controle institucional* são ações:

“(…) implementadas em substituição ou complementarmente às técnicas de remediação, visando a afastar o risco ou impedir ou reduzir a exposição de um determinado receptor sensível aos contaminantes presentes nas áreas ou águas subterrâneas contaminadas, por meio da imposição de restrições de uso, incluindo, entre outras, ao uso do solo, ao uso de água subterrânea, ao uso de água superficial, ao consumo de alimentos e ao uso de edificações, podendo ser provisórias ou não” (SÃO PAULO. Estado, 2013).

Por fim, as *Medidas de engenharia* consistem em “ações baseadas em práticas de engenharia, com a finalidade de interromper a exposição dos receptores, atuando sobre os caminhos de migração dos contaminantes” (SÃO PAULO. Estado, 2013).

Os *Planos de Intervenção* devem contemplar os seguintes aspectos, conforme indicado no Quadro 20:

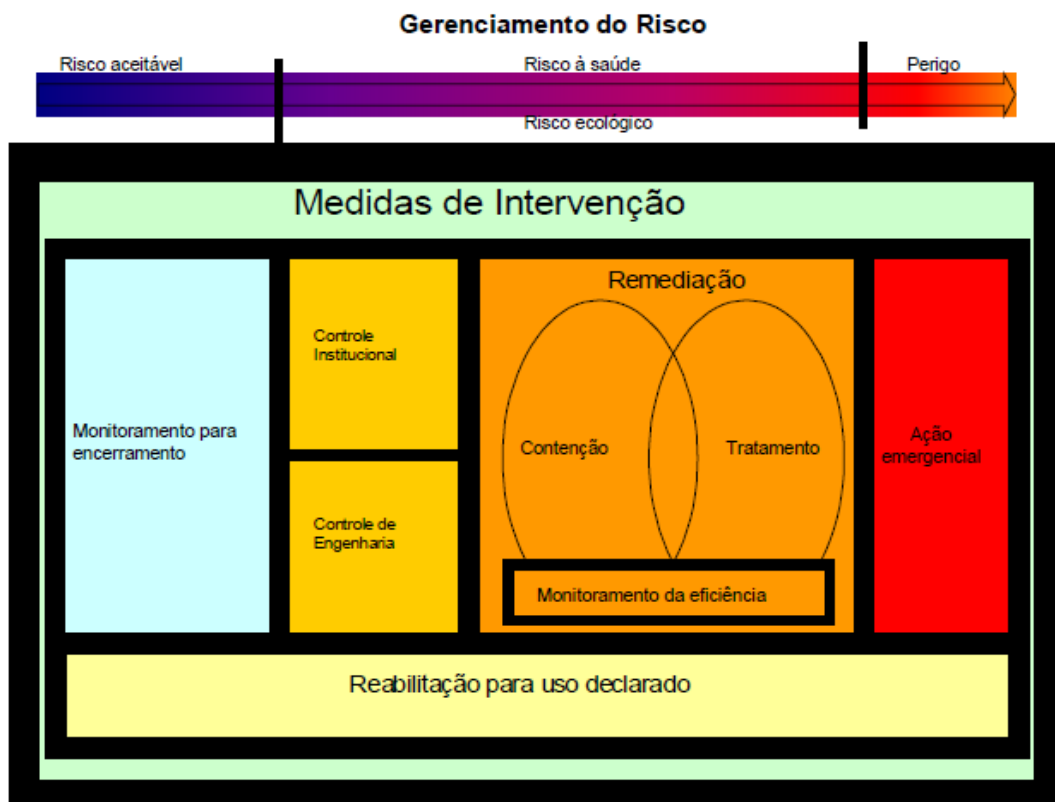
**Quadro 20 - Conteúdo do Plano de Intervenção**

<i>Planos de Intervenção</i>
O controle ou eliminação das fontes de contaminação
O uso atual e futuro do solo da área a ser reabilitada, que poderá incluir sua vizinhança, caso a contaminação extrapole ou possa extrapolar os limites da propriedade
O resultado da Avaliação de Risco à saúde humana ou ecológica
A ultrapassagem dos padrões legais aplicáveis
As medidas de intervenção consideradas técnica e economicamente viáveis e as consequências de sua aplicação
O cronograma de implementação das medidas de intervenção propostas
O programa de monitoramento da eficiência e eficácia das medidas de remediação
Os custos das medidas de intervenção propostas

**Fonte: Adaptado de SÃO PAULO. Estado (2013)**

Genericamente consideradas, as medidas de intervenção podem ser aplicadas na conformidade da Figura 9:

Figura 9 - Medidas de intervenção no gerenciamento de risco



Fonte: CETESB, 2007

Para a garantia da implantação do *Plano de Intervenção* em sua totalidade e prazos estabelecidos, o responsável legal deverá oferecer garantias bancárias ou seguro ambiental (este à depender de regulamentação e disponibilidade no mercado) no valor mínimo de 125% (cento e vinte e cinco por cento) do custo estimado no aludido *Plano de Intervenção*. Há a possibilidade de substituição das garantias bancárias e seguro ambiental pelo seguro garantia.

Referidas garantias serão dispensadas se as áreas contaminadas pertencerem à União, Estado ou Município. Do mesmo modo são dispensados da apresentação de garantias os responsáveis pelas áreas contaminadas sujeitas a processos de reutilização de interesse social e aquelas sujeitas à revitalização. Estes dois últimos casos não estão explicitados no Decreto Estadual n.º 59.263/2013, dependendo, portanto, de posterior regulamentação.

De observar, que a Lei Estadual n.º 13.577/2009 exige as garantias acima mencionadas para o *Plano de Remediação* (art. 25, § 2.º). O Decreto Estadual n.º 59.263/2013 (art. 45), por sua vez, exige que tais garantias sejam oferecidas para garantir que o *Plano de Intervenção* seja implantado na sua totalidade e no prazo determinado. O mesmo Decreto (art. 46, § 2.º) estabelece, também, que as garantias em questão deverão ser apresentadas quando no *Plano de Intervenção* forem adotadas *medidas de remediação* por contenção ou isolamento.

Acontece, entretanto, que o *Plano de Intervenção não foi contemplado* na Lei Estadual n.º 13.577/2009, mas apenas no Decreto. E, sendo assim, o Decreto Estadual n.º 59.263/2013 estaria extrapolando o seu poder regulamentar ao exigir garantias para o cumprimento de um instrumento não previsto na lei. Ou, melhor dizendo, nesta parte o referido Decreto seria ilegal por ir além do que dispõe a Lei.

Então, para conciliar suas disposições de modo à não incidir em ilegalidades, é preciso compatibilizar as regras do art. 25, § 2.º da Lei Estadual n.º 13.577/2009 com o disposto nos artigos 45 e 46, § 2.º<sup>161</sup> do Decreto Estadual n.º 59.263/2013.

A Lei Estadual n.º 13.577/2009 (que prevalece sobre o Decreto) estabelece que as garantias serão exigidas para o *Plano de Remediação* (art. 25, § 5.º). E, o Decreto Estadual n.º 59.263/2013 (art. 46, § 2.º) também exige tais garantias quando as *Medidas de remediação* (constantes do *Plano de Intervenção*) adotadas consistirem em medidas de *remediação* por contenção ou isolamento. Por consequência, tais garantias somente poderão ser exigidas para as *medidas de remediação* constantes do *Plano de Intervenção*. Ou seja, as garantias não abrangeriam as *medidas de engenharia* e as *medidas de controle institucionais*.

Em conclusão, para a exigência de garantias bancárias e seguro ambiental para a totalidade do *Plano de Intervenção* haverá necessidade de alteração na Lei Estadual n.º 13.577/2009, vez que esta determina que tais garantias serão exigidas apenas para o *Plano de Remediação* (vez que o Plano de Intervenção não está contemplado na Lei).

Mas, voltando às fases do gerenciamento de áreas contaminadas, o próximo estágio seria o enquadramento da área como *Área Contaminada em Processo de Remediação (ACRe)*, uma vez que estiverem implementadas as medidas de remediação. Depois de executado o *Plano de Intervenção* e atingidas as metas de remediação, a área será classificada como *Área em Processo de Monitoramento para Encerramento (AME)*. O monitoramento se dará por, no mínimo, dois anos e se estenderá pelo prazo determinado pela CETESB, na conformidade de cada situação.

---

<sup>161</sup> Art. 45 – O responsável legal pela área contaminada deverá apresentar uma das garantias previstas nos incisos IX e X do artigo 4.º da Lei n.º 13.577, de 8 de julho de 2009, a fim de assegurar que o *Plano de Intervenção* aprovado seja implantado em sua totalidade e nos prazos estabelecidos, no valor mínimo de 125% (cento e vinte e cinco por cento) do custo estimado no respectivo Plano. (...)

Art. 46 – Nos casos em que sejam adotadas *medidas de remediação* para tratamento ou para contenção dos contaminantes, o *Plano de Intervenção* deverá conter as seguintes informações, além daquelas relacionadas no artigo 44 deste decreto: (...)

§ 2.º - Nos casos em que sejam adotadas *medidas de remediação* por contenção ou isolamento, o responsável legal *deverá apresentar garantia bancária ou seguro ambiental* para o funcionamento do sistema durante todo o período de sua aplicação, conforme estabelecido nos incisos IX e X do artigo 4º da Lei nº 13.577, de 8 de julho de 2009. (sem destaques no original).

Ao final do período de monitoramento, se as metas de remediação se mantiverem abaixo dos valores estabelecidos para a área, esta será classificada como Área Reabilitada para o Uso Declarado (AR). A CETESB deverá expedir o Termo de Reabilitação para o Uso Declarado, além de efetuar a atualização do Sistema de Áreas Contaminadas e Reabilitadas; determinar ao responsável para que o averbe na matrícula imobiliária o termo acima referido; comunicar aos órgãos públicos envolvidos, Prefeituras, Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Secretaria Estadual de Saúde e o DAEE.

### **5.6.5 Responsabilidade na Lei Estadual n.º 13.577/2009**

Quando do estudo do *objeto e objetivos* da Lei, no item *A Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP): objeto e objetivos* acima, tratamos do assunto envolvendo a competência do Estado para legislar sobre responsabilidade, para o qual remetemos o leitor. Não obstante, ficou ali estabelecido que as questões referentes à responsabilidade civil somente poderão ser objeto de lei federal (e não estadual).

Portanto, as questões sobre responsabilidade previstas na Lei Estadual n.º 13.577/2009 se restringem àquelas de caráter administrativo. Conseqüentemente, eventual responsabilização civil ambiental se utilizará da regra genérica prevista no art. 14, § 1.º da Lei n.º 6.938/1981, no art. 41 da Lei n.º 12.305/2010 ou qualquer outra disposição aplicável prevista em lei federal.

Não obstante, vejamos o regramento sobre a responsabilidade previsto no art. 13 da Lei Estadual n.º 13.577/2009:

“Art. 13 - São considerados responsáveis legais e solidários pela prevenção, identificação e remediação de uma área contaminada:  
 I - o causador da contaminação e seus sucessores;  
 II - o proprietário da área;  
 III - o superficiário;  
 IV - o detentor da posse efetiva;  
 V - quem dela se beneficiar direta ou indiretamente.  
 Parágrafo único - Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica quando sua personalidade for obstáculo para a identificação e a remediação da área contaminada.” (SÃO PAULO. Estado, 2009).

A primeira observação que ora se faz, é quanto à solidariedade. A solidariedade é tema de Direito Civil, tratado pelos artigos 264 e 942 ambos do Código Civil. O primeiro dispositivo estabelece que “há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.” Tal

disposição é complementada pelo art. 942 do mesmo Código que dispõe que “os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.”

Portanto, a questão da solidariedade é tema afeto ao Direito Civil, de competência da União (CF, art. 22, I) e não pode ser regulamentada pela legislação estadual. Muito embora o Estado, por óbvio, possa se valer da legislação nacional para fins de responsabilização.

Quanto ao causador da contaminação, uma vez provado o nexo de causalidade entre a sua ação ou omissão e o resultado danoso (contaminação) será o mesmo responsabilizado. O fundamento desta responsabilização será, não o art. 13 acima transcrito, mas o art. 927 do Código Civil combinado com o art. 14, § 1.º da Lei n.º 6.938/1981. Quanto à responsabilização dos herdeiros, por também envolver matéria adstrita ao Direito Civil, cuja competência privativa é da União (CF, art. 22, I), não caberia ao Estado legislar sobre o assunto. Portanto, o Estado não tem competência para tratar da questão nos moldes em que propostas no art. 13, I da Lei Estadual n.º 13.577/2009, sendo inconstitucional tal responsabilização se baseada unicamente nesta disposição.

Não obstante, o herdeiro não poderá ser responsabilizado para além das forças da herança, conforme expressa disposição legal do art. 1.792 do Código Civil, que estabelece que “O herdeiro não responde por encargos superiores às forças da herança; incumbe-lhe, porém, a prova do excesso, salvo se houver inventário que a escuse, demonstrando o valor dos bens herdados.” (BRASIL, 2002). Também poderá o sucessor recusar a herança e, neste caso, não poderá ser responsabilizado. Isto porque a herança somente se tornará definitiva com a sua aceitação.

Também é de se questionar se o herdeiro, que não tenha tido qualquer participação na administração, ou que não tenha tido qualquer benefício direto ou indireto advindo da área contaminada, se poderá ser responsabilizado? Neste caso, ausente estará o nexo de causalidade. Poder-se-ia alegar tratar-se de uma obrigação *propter rem*, e, assim, o herdeiro deveria ser responsabilizado. Mas a questão é: qual foi o benefício direto ou indireto conferido ao herdeiro – pela simples e exclusiva condição de herdeiro – em receber como herança uma área contaminada? Não há benefício algum. Pelo contrário. Portanto, corre-se o risco de se responsabilizar pessoas que não tenham relação alguma com a contaminação, ou, mesmo, que não tenham auferido nenhum benefício direto ou indireto em função da área contaminada.

O simples fato de serem sucessores os torna potencialmente responsáveis pela contaminação e por todos os ônus daí advindos.

Com relação ao proprietário, ao superficiário e ao detentor da posse efetiva, normalmente serão os causadores da contaminação por estarem no uso efetivo do local ou dele se beneficiando de maneira direta. Sendo assim, bastará a prova da existência do nexo causal entre a ação ou omissão e o dano ambiental, no caso a contaminação, para que se faça possível as respectivas responsabilizações. Trata-se, inclusive, de regramento redundante, que poderia ser resolvido com base nas regras de responsabilidade civil e da solidariedade conforme indicadas acima.



## 5.7 Estudo de caso

Neste item ver-se-á um caso de contaminação na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), também conhecida como USP Leste, localizada na Av. Arlindo Bettio, n.º 1000 em Ermelino Matarazzo, na cidade de São Paulo/SP.

Referido *campus* está em local inadequado, vez que ocupa área de preservação permanente, na várzea do Rio Tietê, estando, ainda, situada na Área de Proteção Ambiental (APA) da Várzea do Tietê. E, conforme o Plano Estratégico do Município de São Paulo estaria inserta em Macrozona de Proteção Ambiental, Macroárea de Proteção Integral. Ou seja, localiza-se em áreas protegidas que deveriam ser preservadas e não utilizadas para ocupação humana (GODOY, 2013).

Godoy (2013) também esclarece que:

“(...) por ser área de várzea, há um depósito natural de resíduos orgânicos trazidos pelas cheias do rio, que acrescido de resíduos oriundos da dragagem do Rio Tietê nos anos 80, tornaram seus terrenos propícios à formação de metano. Há também, segundo o passivo ambiental da área, um histórico de depósito de lixo industrial, efetuado por indústrias químicas e de produção de vidro da região” (GODOY, 2013).

Em 06/09/2004 a USP obteve a licença prévia (LP) para a sua implantação no local, mediante a apresentação de um Relatório Ambiental Preliminar (RAP) à Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Em 25/04/2005 foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a USP e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, e, em 26/04/2005 foram obtidas a licença de instalação (LI) para aproximadamente 11% (onze por cento) do *campus* que já estava em funcionamento, e a licença de operação (LO) para as obras de ampliação do local. Isto para que concomitantemente à instalação e funcionamento fossem realizados estudos de investigação da contaminação existente no local. Além disso, outras providências deveriam ser tomadas por conta da presença de gases e vapores inflamáveis (gás metano), conforme exigências feitas pelo órgão ambiental. Posteriormente, novas licenças ambientais para a continuidade de instalação e funcionamento de novas edificações foram expedidas. Porém, foram mantidas as exigências feitas anteriormente referentes ao gerenciamento da área contaminada (TJSP, 2013).

Como visto, a área foi utilizada por muitos anos como bota-fora dos sedimentos resultantes das dragagens do Rio Tietê, o que também contribuiu para a formação de gás

metano no subsolo do terreno. Segundo informações (TJSP, 2013)<sup>162</sup>, a USP já tinha conhecimento das contaminações no local, por conta das várias exigências técnicas (ET) constantes das licenças ambientais concedidas e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) acima referidos. O Relatório Ambiental Preliminar (RAP) apresentado em 2004 pela USP para a obtenção das licenças, igualmente já apontava a provável existência de metano no subsolo da área. O que teria sido constatado no ano de 2005, através de investigação realizada por empresa contratada pela USP Leste, em atendimento ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Estudos e avaliações posteriores foram realizados pela USP, porém foram considerados incompletos pelos órgãos ambientais e pelo Ministério Público. Alguns autos de infração igualmente foram lavrados, tendo em vista que as exigências técnicas (ET) contidas nas licenças ambientais bem como as condições pactuadas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) não teriam sido cumpridas. Apesar da existência de gases e vapores inflamáveis e outros contaminantes, até o ano de 2013 a USP ainda não havia concluído a investigação detalhada em toda a área do *campus*, nem instalado os sistemas de extração de gás metano (TJSP, 2013).

Não bastasse isso, durante aproximadamente o período situado entre o mês de outubro/2010 a outubro/2011 foi realizada a deposição de terra sem certificação de origem, sem as devidas licenças ambientais e sem licitação. Aproximadamente 109.000 m<sup>3</sup> (cento e nove mil metros cúbicos) de terra de origem desconhecida foram depositados no local. Amostras extraídas desta terra indicaram que também estavam contaminadas (TJSP, 2013).

A situação foi considerada crítica, tendo em vista o grande número de pessoas que circulam diariamente pelo local. Laudo elaborado por Falconi (2013)<sup>163</sup> descreve o local com as seguintes características:

“A USP Leste utiliza uma área construída total de 49.000 m<sup>2</sup>, distribuída em edifícios destinados a salas de aulas, auditórios, laboratórios, áreas de graduação, salas de pesquisas, ginásio esportivo, biblioteca, administração, salas de professores, restaurante e outras áreas afins, em terreno com 1.400.000 m<sup>2</sup> compostos por 400.000 m<sup>2</sup> da gleba inicial e de 1.000.000 m<sup>2</sup> por nova gleba e possui previsões para ampliações da ordem de 56.000 m<sup>2</sup>, destinadas a novos cursos com área de 10.000 m<sup>2</sup>, Centro do Idoso com área de 2.600 m<sup>2</sup>, Centro da Mulher com área de 2.600 m<sup>2</sup>, Secretaria de Desenvolvimento Social com área de 2.600 m<sup>2</sup>, Secretaria Estadual de Assuntos Estratégicos – Educação à Distância com área de 2.600 m<sup>2</sup>,

---

<sup>162</sup> Informações constantes do Parecer Técnico SETEC RI 4412 LT1198-13 MAHUAC PJMAC IC 58-05, elaborado pelo Assistente Técnico de Promotoria, o Engenheiro José Roberto Ramos Falconi.

<sup>163</sup> Parecer Técnico SETEC RI 4412 LT1198-13 MAHUAC PJMAC IC 58-05, elaborado pelo Assistente Técnico de Promotoria, o Engenheiro José Roberto Ramos Falconi.

Polo Tecnológico da Zona Leste com área de 6.600 m<sup>2</sup>, Centro de Convenções com área de 15.000 m<sup>2</sup>, Centro de Memória da Zona Leste com área de 10.000 m<sup>2</sup>, Centros de Pesquisas com área de 4.000 m<sup>2</sup>, entre outras.

(...)

A entidade em questão encontra-se em funcionamento possuindo 4.780 alunos nos cursos de graduação, 120 alunos em pósgraduação (*sic*), 650 inscritos em cursos de extensão universitária e com 1.020 vagas oferecidas em cada novo vestibular, 800 professores e assistentes e 380 funcionários administrativos e técnicos, totalizando aproximadamente 7.750 pessoas diariamente em suas dependências, além de funcionários terceirizados de empresas de limpeza, segurança, serviços bancários, obras civis e do público externo” (FALCONI, 2013).

A maior parte das exigências técnicas constantes da Licença Prévia e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), para o monitoramento e extração do gás metano e a realização de investigação detalhada de toda a área para identificação dos contaminantes encontrados no solo e na água subterrânea e delimitação das plumas de contaminação não foi cumprida pela USP (TJSP, 2013), embora esta negasse o não cumprimento do acordo. Por conta da existência destes problemas, os professores decretaram greve em setembro de 2013 (SOUZA, 2013).

Em novembro de 2013 foi ajuizada uma Ação Civil Pública (ACP) pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), em relação à USP, solicitando a suspensão imediata das atividades docentes, e de apoio administrativo e funcional, além de muitas outras medidas voltadas ao controle e monitoramento da contaminação existente no local. A medida liminar foi deferida, determinando-se a suspensão das atividades, tendo sido imposta multa diária para o caso de descumprimento das medidas de controle e monitoramento da contaminação. Em julho de 2014 a liminar foi revogada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>164</sup>, tendo em conta que o risco aos frequentadores do *campus* seria apenas potencial. Porém, deveriam continuar sendo executadas as medidas de intervenção já em curso no local. Até a presente data<sup>165</sup> não há julgamento de mérito em primeiro grau de jurisdição na referida Ação Civil Pública (TJSP, 2013).

A questão envolve muitos aspectos. Como já ressaltado neste trabalho, a lei sobre gerenciamento de áreas contaminadas no Estado de São Paulo não tem um fim em si mesma. Ou seja, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 tem como *objetivo* a proteção e a prevenção contra as alterações nas características do solo (art. 2.º) de modo à *tornar seguro* os seus *usos* atual e futuro (art. 1.º). Melhor dizendo, o uso seguro do solo é o seu objetivo principal.

---

<sup>164</sup> Agravo de Instrumento Proc. n.º 2005487-29.2014.8.26.0000 – 2.ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente – Relator Desembargador Álvaro Passos – Julgado em 22/07/2014.

<sup>165</sup> Conforme consulta realizada em 20/02/2015 ao sítio do TJSP <www.tjsp.jus.br> na rede mundial de computadores.

As situações de perigo<sup>166</sup> e que requerem ações emergenciais também foram previstas na Lei. Neste caso, o Poder Público poderá tomar medidas para a sua imediata remoção, conforme faculta o art. 14, § 2.º da Lei Estadual n.º 13.577/2009. É certo que a Lei fala que tais medidas sejam tomadas de maneira *subsidiária* se o responsável não o fizer. Portanto, o responsável deverá ser notificado a fazê-lo. Não o fazendo, caberá ao Poder Público efetuar-las.

No caso em comento, foram lavrados vários autos de infração porque a USP (no *campus* Leste) não teria promovido de maneira adequada, dentre outras, as medidas para controle e monitoramento de gases explosivos (gás metano) e de outros tipos de contaminação na água e no solo. A possibilidade de migração de gases voláteis para ambientes confinados e semiconfinados, e, conseqüentemente, a ocorrência de incêndios e explosões foi constatada através de laudos periciais (TJSP, 2013).

Por conseguinte, se fazia presente uma situação de *perigo*. Sendo que o perigo é definido pelo Decreto Estadual n.º 59.263/2013 como a “situação em que estejam ameaçadas a vida humana, o meio ambiente ou o patrimônio público e privado, em razão da presença de agentes tóxicos, patogênicos, reativos, corrosivos ou inflamáveis” (SÃO PAULO. Estado, 2013).

Como visto acima, por volta de 7.750 (sete mil e setecentas e cinquenta) pessoas frequentam diariamente o *campus* da USP Leste. Inclusive a contaminação do local foi motivo da deflagração de greve por parte dos professores e funcionários.

Esta situação de perigo autoriza o Poder Público a atuar de maneira emergencial, podendo, posteriormente, solicitar o ressarcimento dos gastos incorridos, conforme art. 14, § 2.º da Lei Estadual n.º 13.577/2009 e art. 19, § 4.º do Decreto Estadual n.º 59.263/2013. Não obstante, esta situação emergencial decorrente do perigo é uma das hipóteses em que o Poder Público está autorizado a solicitar verbas do FEPRAC, de acordo com o art. 19, § 6.º do Decreto Estadual n.º 59.263/2013.

Porém, o órgão ambiental não se valeu deste recurso que a Lei Estadual n.º 13.577/2009 lhe oferece. Foi preciso que o Ministério Público ajuizasse uma Ação Civil Pública, com pedido liminar, para que a segurança das pessoas fosse levada em consideração

---

<sup>166</sup> Dentre outras: incêndios; explosões; episódios de exposição aguda a agentes tóxicos, reativos e corrosivos; episódios de exposição a agentes patogênicos, mutagênicos e cancerígenos; migração de gases voláteis para ambientes confinados e semiconfinados, cujas concentrações excedam os valores estabelecidos em regulamento; comprometimento de estruturas de edificação em geral; contaminação das águas superficiais ou subterrâneas utilizadas para abastecimento público e dessedentação de animais; contaminação de alimentos (SÃO PAULO, 2013, art. 14, § 1.º).

e fossem suspensas as atividades no local. Ao menos até que a situação de perigo de alguma forma estivesse controlada.

O caso da USP Leste seria uma hipótese perfeita para se colocar em prática e aferir a efetividade dos fundos financeiros criados para a proteção ambiental, como é o caso do FEPRAC. Pois, se tais instrumentos não forem utilizados a tendência é que sejam relegados a segundo plano e mesmo esquecidos.

Também há que se observar que *objeto* da Lei Estadual n.º 13.577/2009, que é tornar seguros os usos atual e futuro do solo, está sendo protegido através de outros meios – no caso a Ação Civil Pública –, mas não através dos instrumentos nela previstos.

Da análise do caso da USP Leste também fica evidenciado que, em tese, houve falhas ou mau funcionamento de dois dos instrumentos previstos na Lei Estadual n.º 13.577/2009. Quais sejam, o licenciamento e a fiscalização ambiental.

Laudos periciais indicam que o Relatório Ambiental Preliminar (RAP) realizado no licenciamento do *campus* para a concessão das licenças ambientais já apontava a presença de contaminação no local. E, apesar das muitas exigências previstas nas licenças ambientais e no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) realizado entre a USP e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, muitas não foram cumpridas ou não foram cumpridas a contento. O *campus* estava em uso desde o ano de 2005 e até por volta do final de 2013 existia o risco de explosões ou incêndios sem que tenha havido a interdição do local. Foi preciso a intervenção do Ministério Público solicitando medida liminar para que a integridade das pessoas fosse colocada a salvo (TJSP, 2013).

Portanto, para o gerenciamento das áreas contaminadas há a necessidade da integração de seus vários instrumentos. Há, igualmente, a necessidade de que os órgãos ambientais sejam proativos na utilização dos instrumentos jurídicos dos quais dispõem na Lei Estadual n.º 13.577/2009 e não dependam do Ministério Público para este fim. Apesar da atuação conjunta entre Ministério Público e CETESB, especialmente com o conhecimento técnico desta, as informações constantes de TJSP (2013) deixam transparecer que o perigo somente foi afastado no caso concreto após a atuação judicial do Ministério Público, salvo melhor juízo.

Sendo assim, o que se espera é que, em casos como o da USP Leste, os instrumentos da Lei Estadual n.º 13.577/2009 sejam utilizados de maneira efetiva, em especial o FEPRAC, e proporcionem efetiva proteção ao objeto estabelecido por esta Lei que é tornar seguro os usos atual e futuro do solo.

## 5.8 Lei Estadual n.º 13.577/2009 (SP) e CERCLA semelhanças e diferenças

Neste item deste trabalho foi elaborada uma abordagem comparativa entre a Lei Estadual n.º 13.577/2009 e a CERCLA. Foram estipulados alguns parâmetros de comparação entre as duas legislações, de modo à evidenciar as suas semelhanças e diferenças, e, quando o caso, indicadas as possibilidades de aproveitamento em políticas públicas e/ou na legislação nacional. Vejamos.

### a) *Legislação específica de âmbito nacional.*

O primeiro aspecto a ser analisado, se refere ao fato da existência ou não de legislação específica em âmbito nacional referente às áreas contaminadas. Como visto, o Brasil ainda carece de uma regulamentação nacional à respeito da áreas contaminadas. Foram encontradas algumas disposições regulamentares pontuais e que têm como objeto algumas substâncias específicas. As áreas contaminadas, em âmbito federal, eram protegidas pela legislação apenas de maneira reflexa. É o caso da Portaria Interministerial n.º 19, de 29 de janeiro de 1981, que estabeleceu a proibição da utilização do fluido dielétrico conhecido pelo nome comercial de *Ascarel* (bifenilas policloradas – PCBs), e, também, da Portaria Interministerial n.º 3, de 28 de abril de 1982, que proibiu o uso do *Benzeno*.

A legislação de agrotóxicos (Lei n.º 7.802/1989) que cuida da destinação final dos resíduos e embalagens de agrotóxicos e seus componentes e afins também tinha esta característica de proteção reflexa.

O CONAMA, dentro da sua competência regulamentar, editou algumas resoluções que se ocupavam do assunto. A resolução CONAMA n.º 257, de 30 de junho de 1999, tratou de disciplinar o descarte e o gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias. No que foi seguida pela Resolução CONAMA n.º 401, de 04 de novembro de 2008, que revogou a de n.º 257, mas também trouxe disposições à respeito desta mesma temática. Contudo, foi no ano de 2009 que foi editada a Resolução CONAMA n.º 420, de 28 de dezembro de 2009, que estipula critérios e valores orientadores da qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas, e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas.

Mas a questão ainda é tratada no âmbito infralegal, através de resolução, o que acarreta insegurança jurídica e propicia questionamentos de variada ordem.

Não obstante, algumas políticas públicas veiculadas por lei cuidam da questão, ainda que de maneira tímida, como é o caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010), com a conceituação das áreas contaminadas e áreas contaminadas órfãs. Além

do estabelecimento da obrigação de ressarcimento dos custos incorridos na limpeza de áreas órfãs (quando identificados os responsáveis). Existe, também, o Projeto de Lei n.º 2.732/2011 da Câmara dos Deputados aguardando os trâmites do processo legislativo. Portanto, o Brasil ainda não possui um regramento específico em âmbito nacional.

A Lei Estadual n.º 13.577/2009 estabelece a possibilidade de um debate à respeito do tema. Seus preceitos poderão servir de parâmetros para um regramento nacional sobre as áreas contaminadas. Mas, os fatores de prevenção deverão ser melhor trabalhados e não apenas os mecanismos de gerenciamento de contaminações passadas.

Diferentemente, nos EUA a *CERCLA* foi editada no ano de 1980. Nesta legislação foi estabelecido um sistema amplo de responsabilização civil ambiental por conta dos problemas de contaminação no solo existentes naquele País. Seus mecanismos de execução (*enforcement*) procuram de várias maneiras fazer com que os responsáveis pela contaminação realizem com recursos próprios a limpeza dos locais contaminados. Com isso, dá grande ênfase ao Princípio do Poluidor-Pagador.

Porém, prevê causas de isenção ou mitigação da responsabilidade, procurando levar em consideração medidas de equidade na aplicação da lei, propiciando maior segurança jurídica e melhor possibilidade de planejamento nos negócios.

#### *b) Competência legislativa*

Quanto à competência para legislar, a questão é semelhante nos dois países estudados. Nos EUA, embora a legislação federal se sobreponha à dos Estados, não há qualquer empecilho para que estes estabeleçam regras suplementares ou que não contrariem as disposições da *CERCLA*. Portanto, ambas as regras podem coexistir e funcionar de forma complementar.

No Brasil, a legislação federal sobre áreas contaminadas se insere no campo da competência legislativa concorrente, onde a União deverá estabelecer as normas gerais, podendo os Estados e Municípios suplementá-las, conforme previsto no art. 24, VI e §§ 1.º a 4.º combinado com o art. 30, II todos da Constituição Federal. Enquanto não editadas as normas gerais, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, como o fez o Estado de São Paulo através da Lei Estadual n.º 13.577/2009. Com a superveniência de legislação federal, as normas estaduais que lhe forem contrárias terão a eficácia suspensa.

As normas gerais da União, neste caso, contribuirão para que aqueles Estados que não possuam regramento específico possam desenvolver políticas específicas com base nas regras gerais. E, quando o caso, através da legislação estadual promover o detalhamento destas regras de acordo com as peculiaridades regionais de cada local.

c) *Sistema de identificação das áreas contaminadas*

As duas legislações estudadas possuem um sistema de identificação e classificação das áreas contaminadas.

Nos EUA há um instrumento legal denominado *National Priorities List – NPL* (Lista Nacional de Prioridades), que é um rol de áreas contaminadas elaborado pela *EPA* com auxílio dos Estados, onde constam as propriedades que poderão ser objeto das ações de resposta da *EPA* e aplicação de verbas provenientes do *Superfund*. Esclareça-se que a *EPA* poderá atuar em outras áreas e locais, e não só nas propriedades constantes da referida Lista.

E, uma vez inseridas nesta Lista, será o *National Contingency Plan – NCP* (Plano Nacional de Contingência) que determinará onde e como serão aplicados os recursos do *Superfund* nas áreas contaminadas sob responsabilidade federal.

No Brasil, este cadastro de áreas contaminadas ainda é incipiente. Tendo em vista a ausência de uma legislação nacional específica, a questão foi regulamentada pela Resolução CONAMA n.º 420, de 28 de dezembro de 2009, que determina a elaboração do *Banco de Dados Nacional de Áreas Contaminadas – BDNAC*. Porém, a finalidade deste Banco de Dados é tornar públicas as informações sobre as áreas contaminadas, com base em dados fornecidos pelos próprios Estados. Conseqüentemente, não tem a mesma função de seu similar norte-americano (*NPL*), pois não estabelece prioridades para fins de aplicação de recursos públicos na limpeza de áreas contaminadas.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 inclui entre os seus instrumentos o *Cadastro de Áreas Contaminadas (CAC)*. Porém, o regulamento aprovado pelo Decreto Estadual n.º 59.263/2013, determina que este Cadastro integrará um *Sistema de Áreas Contaminadas e Reabilitadas*, sob administração da CETESB. Sendo assim, a legislação paulista vai além da Resolução CONAMA n.º 420/2009 e já prevê um sistema para a administração desta questão.

Portanto, o Cadastro de Áreas Contaminadas da lei paulista e a *National Priorities List – NPL* têm funções semelhantes, no que diz respeito à divulgação da existência de contaminações em determinadas áreas. Porém, a *NPL* acrescenta critérios de priorização das áreas nela incluídas para utilização de recursos públicos na limpeza destes locais, característica esta não manifestada de maneira clara na legislação paulista.

d) *Ações de resposta*

Quanto às ações de resposta, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 e a *CERCLA* têm certas semelhanças. Tendo em conta a natureza destas ações, no que se refere aos prazos de



aplicação, e abstraindo-se as denominações utilizadas por cada uma das leis, ambas se utilizam de medidas de curto e de longo prazo.

A *EPA*, através das ações de resposta (*response actions*), como regra, se utiliza das ações de remoção (*removal actions*) para o curto prazo, e das ações de remediação (*remedial actions*) para o longo prazo. De maneira semelhante, a *CETESB* também se vale das medidas de curto prazo, quando são aplicadas as medidas emergenciais / medidas de intervenção. E, no longo prazo, são utilizadas as medidas de remediação.

*e) Responsabilidade civil*

A responsabilidade civil na *CERCLA* é considerada objetiva e solidária. Ou seja, independe de questionamentos a respeito da culpa, bastando, apenas, o nexo causalidade. E, por ser solidária, se houver mais de um responsável pela contaminação, todos poderão ser responsabilizados separada ou conjuntamente.

A Lei Estadual n.º 13.577/2009 não trata especificamente da responsabilidade civil. Ela o faz de maneira indireta ao relacionar em seu texto aquelas pessoas que considera como responsáveis legais. Já foi esclarecido acima que o Estado carece de legitimidade para tratar por meio de legislação estadual de assuntos que digam respeito à responsabilidade civil e à solidariedade, por serem matérias afetas ao Direito Civil, cuja competência legislativa é privativa da União. Não obstante, o Estado poderá se valer da legislação nacional para fins de responsabilizar de maneira solidária os responsáveis pela contaminação. Em sendo assim, também no âmbito do gerenciamento de áreas contaminadas no Estado de São Paulo a responsabilidade será objetiva e solidária, porém, e como regra geral, com base na Lei n.º 6.938/1981 e nas disposições do Código Civil.

*f) Partes responsáveis*

Com relação às partes que poderão ser responsabilizadas pela contaminação, a *CERCLA* possui regramentos mais específicos do que a Lei paulista e a legislação federal brasileira.

Na legislação norte-americana, são indicados como responsáveis as seguintes pessoas, que a lei denomina de *Potentially Responsible Party (PRP)*:

- 1) O proprietário ou operador (*owner or operator*) de uma instalação (*facility*) ou embarcação (*vessel*) de onde proveio o despejo de substâncias perigosas;
- 2) A pessoa que, à época da ocorrência do despejo (*release*) da substância perigosa, era proprietária ou operava a instalação (*facility*);
- 3) O gerador do resíduo e o agenciador do transporte do resíduo até a disposição final ou tratamento;

4) Aquele que aceita ou aceitou transportar a substância perigosa até uma instalação (*facility*) de disposição final ou tratamento, ou embarcação ou recipiente de incineração (*incineration vessel*), ou outro local escolhido por tal pessoa.

A abrangência dos termos utilizados pela *CERCLA* é bastante ampla. O termo *operator* (operador) pode alcançar qualquer um que faça uso da propriedade e que venha causar a contaminação. Aí podem ser incluídos, por exemplo, locatários e arrendatários do local. Tanto estes, os operadores (*operators*), quanto os proprietários (*owners*), serão responsabilizados pela contaminação por expressa disposição legal. Esta situação poderá ser considerada em virtude de fatos pretéritos se comprovado que à época da contaminação tais pessoas eram operadores (*operators*) ou proprietários (*owners*) do local. E, se não comprovada nenhuma das excludentes de responsabilidade, os atuais proprietários e operadores também poderão ser responsabilizados solidariamente.

A Lei também é expressa ao atribuir potencial responsabilidade àquele que gera e envia as substâncias perigosas para outro local e causa contaminação, bem como àquele que realiza o transporte destas substâncias para outro local dispondo-as de maneira inadequada causando contaminação. Este é o regramento geral do esquema de responsabilidade civil previsto na *CERCLA*.

De seu turno, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 elenca como responsável legal o causador da contaminação e seus sucessores, o proprietário da área, o superficiário, o detentor da posse efetiva, e quem dele se beneficiar direta ou indiretamente. E, ainda, a despeito da competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil, a Lei paulista estabelece que todos serão solidários pela prevenção, identificação e remediação de uma área contaminada. Como visto acima, são expressões redundantes, pois muito provavelmente quem tem a posse efetiva, ou quem for o superficiário, será, também, o causador da contaminação.

Sendo assim, as expressões *proprietário* e *operador*, tais quais previstas na *CERCLA*, seriam suficientes para abarcar um grande leque de situações. Esta nomenclatura poderia ser utilizada no Brasil, com adaptações se for o caso. Os detalhamentos legais sobre os responsáveis que não fossem os proprietários ou operadores ficariam para situações não abrangidas por aquelas expressões. Ou seja, o detalhamento deveria ser feito para as *exceções* e não para a regra, como procura fazer a Lei Estadual n.º 13.577/2009.

Por fim, uma questão relacionada aos sucessores também é tratada nas duas leis, porém, de modos opostos. No caso da *CERCLA*, uma hipótese de exclusão da responsabilidade é o fato (contaminação) ter sido causado por terceiros e a inexistência de

relação contratual (*contractual relationship*) – nos moldes exigidos pela *CERCLA* – entre estes terceiros e o atual proprietário.

Melhor dizendo, se o atual proprietário não tinha relação contratual (*contractual relationship*) com terceiros, e *não sabia* ou *não tinha razão para saber* que alguma substância perigosa havia sido disposta no local, e que adquiriu a propriedade por *herança* ou *legado*, não poderá ser considerado responsável legal, conforme estabelece a *Section 101(35)(A)(i)(ii)(iii)* da *CERCLA*. Neste caso, em acréscimo, bastará ao herdeiro ou legatário comprovar que *se portou com o devido cuidado* em relação à substância perigosa e que *tomou precauções* contra ações ou omissões previsíveis de terceiros e contra as consequências previsíveis de tais ações e omissões. Tudo isto, obviamente, *após* a descoberta da contaminação.

De seu turno, e com as ressalvas do disposto no art. 22, I da Constituição Federal, que estabelece a competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 indica os sucessores do causador da contaminação como responsável legal (art. 13, I), sem quaisquer outros condicionamentos. Ou seja, a simples condição de herdeiro ou legatário será suficiente para responsabilizar o sucessor de alguém que tenha gerado algum tipo de contaminação em uma determinada área.

*g) Excludentes de responsabilidade*

Com relação às causas de exclusão de responsabilidade, a *CERCLA* estatui uma regra geral de responsabilidade ampla, como observado acima. Porém, admite várias situações para a isenção ou mitigação de responsabilidade.

Entre estas hipóteses de isenção ou mitigação de responsabilidade foram indicadas: 1) A iniciativa do Bom Samaritano (*Good Samaritan Initiative*), que isenta de responsabilidade os voluntários que realizam ações de resposta em bacias hidrográficas e áreas de pesca, para que não sejam responsabilizados como operadores (*operators*) das áreas nas quais prestam o serviço voluntário; 2) Estados e governos locais não podem ser responsabilizados a indenizar a *EPA* ou terceiros por conta de medidas emergenciais tomadas em áreas contaminadas constantes da *NPL*; 3) Fiduciários, e, 4) Credores financeiros (*financial lenders*), que não participem da administração das áreas contaminadas (*facility*) não poderão ser responsabilizados como operadores (*operators*) ou proprietários (*owners*) destas áreas contaminadas, desde que comprovem que a sua relação com as áreas contaminadas se dá apenas por conta das garantias ou encargos que possuem em relação à elas; 5) Contribuições de pequena monta (*De "Micromis" Contribution*), e, 6) as Contribuições de pequena monta por resíduos sólidos municipais (*Municipal Solid Waste*), também possuem a responsabilidade

mitigada, em função da contribuição ter sido realizada com pequenas quantidades de resíduos para a causação da contaminação; 7) Empreiteiros de ações de resposta (*Response Actions Contractors*) também não poderão ser responsabilizados pelo fato de executarem ações de resposta quando contratados por terceiros. Ou seja, não podem ser responsabilizados como operadores (*operators*) do local, ressalvada a ocorrência de negligência.

Mais algumas isenções de responsabilidade são previstas no texto da CERCLA e dizem respeito à aquisição de propriedades já contaminadas. São elas: I) o Proprietário inocente (*Innocent Landowner*); II) o Potencial comprador de boa-fé (“*Bona fide Prospective Purchaser*”), e; III) a Propriedade vizinha (*Contiguous Property*). Em todas estas situações, conforme as previsões da Lei, o proprietário não poderá ser responsabilizado pelo simples fato de ser proprietário (*owner*).

Ou seja, um dos regramentos gerais da CERCLA é atribuir a responsabilidade ao proprietário pelo simples fato de ser proprietário (*owner*). Porém, nas condições acima citadas, a regra geral é excepcionada.

De seu turno, a Lei Estadual n.º 13.577/2009 não veicula qualquer tipo de isenção da responsabilidade civil.

*h) Possibilidade da realização de acordos.*

A CERCLA oferece uma ampla gama de possibilidades para a realização de acordos. Existem os acordos discricionários e os acordos específicos.

Os primeiros são admitidos para qualquer tipo de situação abrangida pela CERCLA, e são chamados de *cleanup agreements*. Têm como condição que a propriedade esteja inserida na *National Priorities List – NPL*. E, devem ser formalizados com a anuência do Advogado Geral (*General Attorney*) e homologados em juízo numa *District Court*, como um *consent decree*. Podem ser realizados sem o reconhecimento de culpa, ressalvada eventual disposição em contrário prevista no Direito Probatório Federal (*Federal Rules of Evidence*). Porém o Presidente (ou a EPA) podem estruturar o acordo de modo que não haja o reconhecimento de qualquer tipo de responsabilidade.

Neste tipo de acordo poderá, também, ser estabelecido um prazo de moratória para entendimento entre as partes. E, a eventual alocação preliminar de responsabilidades (*preliminary allocations of responsibility*) para a realização dos acordos não será considerada em juízo para nenhuma finalidade. Isto, na hipótese da não realização do acordo.

A CERCLA ainda admite a realização de acordos específicos, como os acordos para recuperação de custos (*cost recovery settlement*) e o contribuições de pequena monta (“*De Minimis*” settlements).

Há possibilidade da estipulação de garantias processuais nestes acordos, como é o caso da cláusula de não processar (*covenant not to sue*). Isto, inclusive, poderá beneficiar terceiros responsáveis (*PRP*). Pois, estes terceiros terão suas responsabilidades reduzidas proporcionalmente às condições aventadas no acordo de não processar (*covenant not to sue*).

Estes acordos de não processar (*covenant not to sue*) também podem proteger os acordantes contra eventuais ações de regresso. Pois, a *EPA* pode procurar os responsáveis pela contaminação (*PRP*) durante todo o processo de remediação. Se forem encontrados outros responsáveis (*PRP*), a *EPA* poderá lhes exigir que promovam a remediação ou cobrar-lhes os custos respectivos. Estes responsáveis, por sua vez, poderão se voltar contra outros causadores da contaminação para recuperar (ao menos em parte) os custos pagos à *EPA*. É aí que os acordos de não processar (*covenant not to sue*) asseguram proteção aos acordantes, impedindo este tipo de ação contra eles.

A Lei Estadual n.º 13.577/2009 em nenhuma hipótese, ao menos de maneira expressa, admite a realização de acordos. Para tanto, há que se buscar fundamentos jurídicos em outras leis, em especial a Lei n.º 7.347/1985 onde está previsto o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Ou seja, os *órgãos públicos* legitimados para ajuizar a ação civil pública, poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Porém, não há na Lei n.º 7.347/1985 e tampouco na Lei Estadual n.º 13.577/2009 qualquer garantia contra o ajuizamento de novas ações, especialmente as ações civis públicas, o que pode desestimular a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), exigindo o recurso ao Poder Judiciário para a solução da questão.

Esta possibilidade da celebração de acordos não seria possível através da legislação estadual, a menos se que se faça a remissão à lei processual editada pela União. Contudo, uma reformulação na regulamentação dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) poderia ser medida mais eficaz e célere. Como na hipótese, por exemplo, da exigência da participação simultânea de todos os legitimados à sua celebração. Assim, os termos acordados poderiam ser mais amplos e abrangentes, evitando-se a repetição e superposição de ações civis públicas.

Uma vez realizado o TAC nestas condições poder-se-ia restringir ao máximo o ajuizamento de novas ações, tal qual uma espécie de acordo de não processar (*covenant not to sue*) conforme previsto na *CERCLA*.

*i) Participação pública e direito à informação*

O direito à informação e à participação pública é tratado de maneira ampla na *CERCLA*. Pois, exige-se a divulgação do conteúdo dos planos de remediação através da

imprensa em um grande jornal de grande circulação, além da sua disponibilização para extração de cópias e consultas no local ou próximo de onde serão implementados.

Do mesmo modo, a realização de audiências públicas deve ser feita no local contaminado ou próximo a ele, com a oportunidade adequada para a coleta das manifestações orais, escritas ou documentais. Todas estas manifestações e questionamentos devem ser respondidos na versão final do plano de remediação, que igualmente deve ser divulgado.

Fato curioso, porém que demonstra uma grande preocupação em garantir não só a informação, mas, e principalmente, o entendimento das informações, é a possibilidade de se dispor da quantia de até US\$ 50,000.00 (cinquenta mil dólares) para que a população contrate assessoria técnica para ajudá-la à compreender o plano de remediação. Ou seja, esta assistência técnica poderá garantir a otimização dos planos, vez que as intenções da população poderão ser melhor expressadas em termos técnicos. Enfim, é uma faculdade da Lei que põe em prática o Princípio da Isonomia, pois possibilita a igualdade das partes, que serão niveladas em termos técnicos proporcionando um debate mais proveitoso a respeito do plano de remediação.

Na Lei Estadual n.º 13.577/2009, a garantia de informação e participação é estipulada como um dos *objetivos* da Lei (art. 2.º, VIII). Contudo, a forma como se dará essa participação e o direito à informação ainda depende de regulamentação pelo Conselho Orientação do FEPRAC (art. 34, VII). Normalmente as audiências públicas são realizadas no âmbito do licenciamento ambiental quando exigida a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto no Meio Ambiente (EIA/RIMA) ou outros estudos assemelhados, conforme previsto na Resolução CONAMA n.º 009 de 3 de dezembro de 1987, e Resolução SMA n.º 49, de 28 de maio de 2014, dentre outras regulamentações.

Porém, se desconhece legislação que determine este tipo de participação no âmbito de elaboração dos planos de remediação. Sendo assim, as disposições da *CERCLA* a respeito da participação da população, bem como o direito à informação, poderão ser aproveitados pelo Conselho de Orientação do FEPRAC na elaboração destas regulamentações.

Aliás, isso viria ao encontro das disposições da Lei n.º 10.650/2003, que “Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.” Ali está estabelecido que:

“Art. 2.º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, *ficam obrigados a permitir o acesso público* aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a *fornecer todas as informações ambientais* que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

- I - qualidade do meio ambiente;
- II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
- III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, *bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas*;
- IV - *acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais*;
- V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
- VI - *substâncias tóxicas e perigosas*;
- VII - diversidade biológica;
- VIII - organismos geneticamente modificados.” (BRASIL, 2003).<sup>167</sup>

De todo modo, há a necessidade de se aguardar as regulamentações a serem expedidas pelo Conselho de Orientação do FEPRAC, conforme determinação legal.

*j) Fundos financeiros*

Tanto a *CERCLA* quanto a Lei Estadual n.º 13.577/2009 criaram fundos financeiros como instrumentos econômicos para o enfrentamento da problemática das áreas contaminadas. Esta última Lei criou o Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas – FEPRAC e a *CERCLA* criou o chamado *Superfund*.

A origem e o funcionamento de ambos, ao menos de maneira inicial, se basearam em conceitos diferentes.

O *Superfund* foi criado no ano de 1980, com dotações orçamentárias da ordem de US\$ 1,6 bilhão de dólares, sendo que tais dotações teriam vigência até o ano de 1985. Novas prorrogações destas dotações foram efetivadas. Inicialmente até o ano fiscal de 1991, e, após, estendendo-se até o ano fiscal de 1994. Tais verbas advinham da tributação incidente sobre substâncias consideradas ou em si mesmas perigosas ou utilizadas para a elaboração de produtos perigosos ou que gerariam resíduos perigosos. Porém, verbas provenientes das receitas gerais também eram carreadas ao *Superfund*, além de algumas outras receitas. A *EPA* era quem efetuava a arrecadação destes tributos, assim o fazendo até o final do ano de 1995.

Portanto, parece bem clara a aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador na sistemática utilizada neste tipo de tributação. Ou seja, é uma das formas do poluidor internalizar os custos da poluição por ele causada.

Contudo, a partir do final do período acima mencionado, passaram a ser destinadas ao *Superfund* mais verbas provenientes das receitas gerais dos EUA, para compensar a perda de arrecadação em função da extinção daquela tributação. A partir daqui o mencionado Princípio do Poluidor-Pagador é deixado de lado, ou se manifesta de modo menos evidente, pois todos os contribuintes passaram a custear (mesmo que de maneira indireta) as atividades do

---

<sup>167</sup> Sem destaques no original.

*Superfund* via tributos. Assim, a responsabilidade pelos custos incorridos pelos EUA decorrentes das ações de resposta (*response actions*) efetivadas nos processos de limpeza (*cleanup*) de áreas contaminadas passam a ser indistintamente compartilhados, tanto pelas atividades potencial ou efetivamente poluidoras (no caso geradoras de contaminações), quanto as atividades que nada têm que ver com este problema. Por este ângulo, houve um retrocesso em relação à um princípio básico que regia a Lei (*CERCLA*) na sua origem, desvirtuando, em parte, os seus propósitos iniciais.

Não obstante, a utilização de outros instrumentos previstos na Lei tem contribuído em parte para compensar a perda de arrecadação decorrente do final do prazo de tributação do *Superfund*. Dentre outros, podem ser citados os esforços da *EPA* para a identificação das partes responsáveis (*PRP*) e que sejam economicamente viáveis, bem como a utilização dos processos de execução (*enforcement*) para persuadir os responsáveis (*PRP*) à promoverem a limpeza (*cleanup*) dos locais contaminados às suas expensas. Tal atuação tem surtido resultados, conforme demonstrativos apresentados no item *Crítérios básicos de aplicação da lei pela EPA* neste trabalho, ao qual remetemos o leitor.

Portanto, ainda que uma das principais fontes de receita do *Superfund* tenha sido extinta – que era a mencionada tributação – o Fundo e os demais instrumentos previstos na *CERCLA* continuam promovendo a política de prevenção e proteção ambiental, no que diz respeito às áreas contaminadas.

Pode-se questionar se, por conta dos processos de execução (*enforcement*) utilizados pela *EPA*, o Princípio do Poluidor-Pagador continuaria à ser aplicado. Ou seja, o fato de se priorizar, através dos processos de execução (*enforcement*), a identificação dos responsáveis (*PRP*) pelas contaminações e persuadi-los à promoverem às suas expensas as limpezas (*cleanup*) das áreas contaminadas não seria uma aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador? Por este aspecto, certamente que sim. Mas, a função primordial do *Superfund* era o custeio de limpezas (*cleanup*) de áreas contaminadas onde os responsáveis pela contaminação (*PRP*) não foram localizados – que são as áreas órfãs (*orphan shares*) – ou quando os responsáveis (*PRP*) foram localizados mas não têm condições de arcar com os custos da limpeza (*cleanup*) do local. E, como a autorização Congressional para a tributação do *Superfund* sobre as atividades contaminadoras não mais foi renovada, tais custos passaram a ser assumidos de maneira pulverizada por todos os contribuintes. Então, sob este aspecto de análise, o Princípio do Poluidor-Pagador foi relegado a segundo plano.

Com relação ao FEPRAC, ao menos aparentemente, a sua criação não teve o mesmo foco e não se baseou nas premissas originais de seu similar norte-americano. Isto porque não



tem como principal fonte de receita uma tributação específica como tinha o *Superfund* em seus primórdios.

Assim, a sua viabilidade como instrumento econômico previsto na Lei Estadual n.º 13.577/2009 dependerá das suas dotações tais quais previstas na Lei. Ou seja, dependerá de dotações e créditos específicos consignados no orçamento do Estado; transferências de outros fundos; transferências da União, Estados e Municípios; recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional; retorno de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos; doações de pessoas naturais ou jurídicas; compensações; de um percentual incidente sobre o valor das multas aplicadas com base na Lei em questão; e, do ressarcimento das despesas efetuadas para a tomada de ações emergenciais.

Contudo, e como demonstrado acima, as dotações do FEPRAC consignadas no orçamento pelo próprio Estado de São Paulo para os anos de 2010 à 2015 são insignificantes, ou seja, se limitaram à R\$ 10,00 (dez reais) para cada ano do aludido período.

Mesmo que se tenha em conta que o *Superfund* seja um fundo de caráter nacional e o FEPRAC de âmbito estadual, ainda assim as diferenças orçamentárias são gritantes. Sem embargo de outras verbas, e apenas para o enfrentamento das contaminações resultantes de substâncias perigosas (*hazardous substance*), o orçamento do *Superfund* trabalha na casa do bilhão de dólares, ao passo que as verbas orçamentárias do FEPRAC não passaram de R\$ 10,00 (dez) reais por ano, como melhor visto nos itens anteriores.

Se o próprio criador do FEPRAC não lhe tem destinado grandes quantias para o enfrentamento do problema das áreas contaminadas, não parece animador esperar-se que a União, outros Estados e os Municípios o façam. Do mesmo, também não parece animador esperar-se que pessoas naturais ou jurídicas ou outros países façam doações ao FEPRAC.

As verbas provenientes das compensações previstas na Lei ainda dependem de regulamentação, e, portanto, em nada contribuem para o FEPRAC até o momento. Não obstante, seu valor poderá ser reduzido em até 100% (cem por cento) se o empreendedor adotar procedimentos para a mitigação do risco de contaminação, proporcional à minoração do risco e ao grau de medidas adotadas. Além disso, a compensação será devida uma única vez, por ocasião da concessão ou renovação da licença de operação.

Consequentemente, mesmo que seja um fator que induza a adoção de medidas de prevenção, como fonte de receitas para o FEPRAC parece ter um alcance limitado, salvo melhor juízo.

O percentual de 30% (trinta por cento) do montante arrecadado com as multas aplicadas por infrações à Lei Estadual n.º 13.577/2009 dependerão do modo e da efetividade

da fiscalização e implementação da lei. Consequentemente, dependem de vontade política e da disponibilidade de recursos materiais e humanos para a sua eficácia. Isto sem dizer que, em muitos casos, terão de ser cobradas através de executivo fiscal, sujeitas à todas as delongas inerentes ao mecanismo de funcionamento do Poder Judiciário.

Por fim, os recursos advindos do ressarcimento das ações emergenciais tomadas pela CETESB não tem sido utilizados. O caso da USP Leste é um exemplo, vez que o órgão ambiental poderia ter tomado medidas emergenciais para a remoção do perigo, e depois postulado o ressarcimento dos custos incorridos. Porém, assim não o fez, necessitando da intervenção do Ministério Público perante o Poder Judiciário, quando, só então, foi concedida medida liminar para a interdição de atividades no referido *campus*, como visto no estudo de acaso acima.

Para tomar essas medidas emergenciais a CETESB poderá solicitar verbas do FEPRAC, conforme autorizam o art. 19, § 6.º, art. 34, § 2.º e o art. 51 todos do Decreto Estadual n.º 59.263/2013. Mas, se estas verbas não existem, ou se limitam à R\$ 10,00 (dez reais) por ano à título de dotação orçamentária, quando, então, a CETESB poderá utilizá-las? Não seria o caso de o Estado carrear mais recursos ao FEPRAC, ao menos temporariamente?

Portanto, todos estes fatores devem ser sopesados e ponderados para a análise da efetividade do FEPRAC como instrumento econômico para o gerenciamento das áreas contaminadas no Estado de São Paulo.

O estabelecimento de prioridades e a definição de metas mais claras por parte do Estado de São Paulo no trato das questões relacionadas às contaminações será premente para o sucesso desta empreitada e para a efetividade da Lei Estadual n.º 13.577/2009.

## 5.9 Quadro Comparativo

No item anterior foram vistas as semelhanças e diferenças entre a Lei Estadual n.º 13.577/2009 e a *CERCLA*, sendo que os resultados desta comparação poderão servir de subsídio para a elaboração de políticas públicas ou mesmo o aperfeiçoamento da legislação sobre áreas contaminadas no Estado de São Paulo e mesmo no Brasil.

Os resultados também poderão ser utilizados para estudos mais aprofundados e específicos de pontos abordados neste trabalho. Pois a *CERCLA* é uma legislação ampla, complexa e extensa, cujo estudo não é possível se exaurir no âmbito de uma dissertação de mestrado. Porém, espera-se que o leitor tenha podido se familiarizar com os instrumentos legais nela previstos e, que no confronto dos dispositivos da *CERCLA* com a Lei paulista novos horizontes se tenham sido abertos para o pesquisador da temática das áreas contaminadas, no que concerne à legislação e políticas públicas.

Sendo assim, foi elaborado um quadro comparativo entre as legislações dos EUA e do Brasil, com o resumo dos resultados e discussões acima empreendidos, conforme indicado no Quadro 21 abaixo:

**Quadro 21 - Quadro comparativo legislação EUA x BRASIL**

Parâmetro	EUA	BRASIL
Legislação específica sobre áreas contaminadas	<i>CERCLA</i> / Regulamentos da <i>EPA</i> / legislação correlata	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Legislação pontual sobre determinadas substâncias</li> <li>✓ Res. CONAMA 420/2009</li> <li>✓ Projeto de Lei 2732/2011 (Câmara dos Deputados)</li> <li>✓ Políticas ambientais (PNRS / PERS) (Não específicas)</li> <li>✓ Estado de SP (Lei 13.577/2009)</li> </ul>
Competência legislativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Legislação federal prevalece sobre a estadual</li> <li>✓ Admite legislação suplementar dos Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Competência concorrente</li> <li>✓ Normas gerais: União</li> <li>✓ Normas suplementares: Estados</li> </ul>
Sistema de identificação das áreas contaminadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>National Priorities List – NPL</i> (critérios de priorização para o uso de recursos públicos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Banco de Dados Nacional sobre ACs: IBAMA - Res. CONAMA 420/2009 – meramente informativo</li> <li>✓ Cadastro de Áreas Contaminadas – Lei Estadual 13.577/2009 – informativo</li> <li>✓ Decreto Estadual 53.269/2013: prevê o Sistema de Áreas Contaminadas e Reabilitadas</li> </ul>
Ações de resposta (quanto	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>EPA: Response Actions:</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ CETESB (Lei/SP 13.577/2009):</li> </ul>

Parâmetro	EUA	BRASIL
ao prazo)	<i>Removal Actions</i> : curto prazo. <i>Remedial actions</i> : longo prazo.	Medidas emergenciais / medidas de intervenção: curto prazo Medidas de remediação: longo prazo
Responsabilidade civil	✓ <i>CERCLA</i> : objetiva e solidária	✓ Lei 6.938/81 / Código Civil: objetiva e solidária ✓ Lei/SP 13.577/2009: solidária
Responsável legal	✓ <i>CERCLA</i> : a) Proprietário ou operador b) Proprietário ou operador à época do despejo ( <i>release</i> ) c) Gerador do resíduo e o agenciador do transporte até o destino final d) Aquele que aceita ou aceitou transportar o resíduo até o destino final	✓ Lei/SP 13.577/2009: a) Causador da contaminação e seus sucessores. b) Proprietário da área. c) Superficiário. d) Detentor da posse efetiva. e) Quem dela se beneficiar direta ou indiretamente
Exclusão de responsabilidade	✓ <i>CERCLA</i> a) Iniciativa do bom samaritano ( <i>Good Samaritan Initiative</i> ) b) Estados e governos locais c) Fiduciários d) Credores financeiros ( <i>Financial Lenders</i> ) e) Contribuições de pequena monta ( <i>'De Micromis' Contribution</i> ) f) Contribuições de pequena monta por resíduos sólidos municipais ( <i>municipal solid waste</i> ) g) Geradores e transportadores de material recicláveis ( <i>Generators and transporters of recyclable materials</i> ) h) Empreiteiros de ações de resposta ( <i>Response actions contractors</i> ) i) Proprietário inocente ( <i>Innocent Landowner</i> ) j) Potencial comprador de boa-fé ( <i>"Bona fide" Prospective Purchaser</i> ) k) Propriedade vizinha ( <i>Contiguous Property</i> )	✓ Lei/SP 13.577/2009: Não prevê Tema controvertido
Possibilidade de acordo	✓ <i>Acordos discricionários</i> Garantias: <i>Covenant not to sue</i> / Ações de regresso / Redução proporcional da responsabilidade dos acordantes e dos terceiros ✓ <i>Acordos específicos</i> <i>Cost Recovery Settlements</i> <i>"De Minimis" Settlements</i>	✓ Lei/SP 13.577/2009: Não prevê ✓ Lei 7.347/1985: TAC
Participação pública / Direito à informação	✓ Divulgação dos planos de remediação em grande jornal de grande circulação	✓ Lei/SP 13.577/2009: a garantia de informação e participação da população é um objetivo da lei

Parâmetro	EUA	BRASIL
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Disponibilidade do plano para cópias e consultas, no local ou próximo à ele</li> <li>✓ Realização de audiências públicas, no local ou próximo à ele, para coleta de manifestações orais, escritas e documentais da população afetada</li> <li>✓ Publicação da versão final do plano de remediação com a inclusão das manifestações e respostas aos questionamentos</li> <li>✓ Disponibilização de até US\$ 50,000.00 para contratação de assessoria técnica para ajudar a população à entender o plano de remediação</li> </ul>	<p>(art. 2.º, VIII). Depende de regulamentação pelo Conselho de Orientação do FEPRAC (art. 34, VII).</p>
Fundos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Superfund</i></li> </ul> <p>Tributação: Princípio do Poluidor-Pagador  Extinção da tributação: Verbas gerais do orçamento: Princípio do Poluidor-Pagador em segundo plano  Receitas: aplicação conjunta dos instrumentos da CERCLA (<i>enforcement</i>)  Dotações orçamentárias significativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ FEPRAC</li> </ul> <p>Não há verbas advindas de tributação específica  Dotações orçamentárias: insignificantes  Demais verbas: reduzido potencial gerador de receitas</p>

**Fonte: Elaborado pelo Autor**

Passemos, agora, às nossas considerações finais.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final deste trabalho atingindo os objetivos estabelecidos, proporcionando ao leitor o conhecimento e a compreensão do funcionamento da *CERCLA* e seus instrumentos, assim como da Lei Estadual n.º 13.577/2009 e seus instrumentos. A comparação entre os dois diplomas legais apontou aspectos positivos e negativos destas legislações, resultados estes que poderão ser utilizados como subsídios para a elaboração de políticas públicas e para a elaboração e aperfeiçoamento de legislação específica voltada à temática das áreas contaminadas. Este trabalho também possibilitará o aprofundamento em muitas das questões trabalhadas no texto, podendo ser considerado um primeiro passo desta jornada.

Não obstante, passemos às nossas considerações finais. Vejamos.

As duas legislações estudadas são bastante complexas e, em muitos casos, demandam conhecimentos específicos de outras áreas. Talvez por isso, ambas sejam dotadas de uma espécie de glossário com a indicação dos significados de vários termos legais, na forma de uma interpretação autêntica e contextual realizada pelo legislador.

Ambas as leis possuem uma característica marcante, consistente no fato de se utilizarem de *abordagens corretivas* (Sánchez, 2001), pois visam remediar um problema após a sua identificação e diagnóstico. A Lei paulista que se ocupa, predominantemente, das questões relacionadas ao gerenciamento das áreas onde já foram identificadas contaminações. Não obstante, estipula como objetivo (art. 2.º) a proteção contra contaminações e a prevenção contra alterações na qualidade do solo. Porém, aspectos preventivos não recebem grande ênfase na Lei, cujas atenções estão mais voltadas ao enquadramento das áreas contaminadas em certas categorias das quais resultam restrições que decorrem do enquadramento das áreas nestas categorias.

Neste aspecto a *CERCLA* é assumidamente *corretiva*, posto que a função principal do *Superfund* era custear a remediação e as medidas emergenciais efetivadas em áreas contaminadas nos EUA, cujo número era crescente por ocasião da edição da Lei. Porém, uma diferença marcante é que a *CERCLA* enfatiza os processos de execução (*enforcement*). Estes processos, num sentido amplo, se caracterizam como medidas fiscalizatórias, e proporcionam efetividade na aplicação da Lei. Com isso, resguardam as verbas do Fundo para utilização em áreas onde não seja possível identificar os responsáveis pela contaminação ou estes não possuam condições de fazê-lo.

No estudo de caso da USP Leste viu-se que a possível falha na fiscalização – aí incluída a falha no cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a falha na concessão de licenças ambientais – implica em consequências diretamente relacionadas com os processos de contaminação. Ou seja, a fiscalização deficiente também é causa que contribui para o problema. Reitere-se que o gerenciamento de áreas contaminadas não tem um fim em si mesmo, mas, sim, para garantir o uso sustentável do solo.

Portanto, o enfrentamento do problema das áreas contaminadas deve ser feito, também de forma preventiva, e não com a ênfase predominantemente *corretiva* da Lei Estadual n.º 13.577/2009. Sendo assim, a elaboração de uma norma geral de âmbito nacional deverá, necessariamente, observar ambos os aspectos, preventivo e corretivo.

De outro lado, questões atinentes à limitação ou mitigação da responsabilidade, tais quais previstos na *CERCLA*, poderão servir de incentivos aos responsáveis pelas contaminações, para que promovam de maneira mais célere a descontaminação do local, e para que fiquem resguardados de imprevisíveis consequências de ordem jurídico-legal como acontece atualmente no Brasil.

Por fim, a criação de instrumentos econômicos como o FEPRAC de nada servirá se não acompanhados do respaldo financeiro que os dê suporte. Pois, sem o respectivo suporte financeiro, tais instrumentos não irão além das boas intenções que os criaram, sem nada resolver quanto ao principal objetivo da Lei Estadual n.º 13.577/2009 que é tornar seguro os usos atual e futuro do solo, e prevenir contra alterações prejudiciais nas suas características e protegê-lo contra as contaminações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental – 15.<sup>a</sup> edição – São Paulo: Atlas, 2013.

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 15515-1:2007. Versão Corrigida: 2011. Passivo ambiental em solo e água subterrânea. Parte 1: Avaliação preliminar. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. NBR 15515-2:2010. Passivo ambiental em solo e água subterrânea. Parte 2: Investigação confirmatória. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. NBR 15515-3:2013. Avaliação de passivo ambiental em solo e água subterrânea. Parte 3 – Investigação detalhada. Rio de Janeiro, 2013.

ASTSWMO. *Association of State and Territorial Solid Waste Management Officials. Removal Actions at Federal Facilities.* 2007. Disponível em: <[http://www.astswmo.org/Files/Policies\\_and\\_Publications/Federal\\_Facilities/FinalRemovalActionsFFPaperJune07.pdf](http://www.astswmo.org/Files/Policies_and_Publications/Federal_Facilities/FinalRemovalActionsFFPaperJune07.pdf)> Acesso em: 06 Out. 2014.

BARBIERI, José Carlos. Auditorias ambientais. In: \_\_\_\_\_. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos.* 2.<sup>a</sup> ed. atual. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 211-247.

BARRETO, Pedro. História - Rio-92 – 2009. Ano 7. Edição 56 - 10/12/2009. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2303:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2303:catid=28&Itemid=23)> Acesso em: 01 Jun. 2014.

BAURU. Lei Municipal n.º 4.362, de 12 de janeiro de 1999. Disciplina o Código Ambiental do Município e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.bauru.sp.gov.br/arquivos2/sist\\_juridico/documentos/leis/lei4362.pdf](http://www.bauru.sp.gov.br/arquivos2/sist_juridico/documentos/leis/lei4362.pdf)> Acesso em: 09 Fev. 2015.

BEARDEN, David M. (Coord.). *CERCLA: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions. Congressional Research Service: 2012.* Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf>> Acesso em: 11 Out. 2014.

\_\_\_\_\_. *CERCLA: Environmental Laws: Summaries of Major Statutes Administered by the Environmental Protection Agency. Congressional Research Service: 2011.*

\_\_\_\_\_. *Environmental Laws: Summaries of Major Statutes Administered by the Environmental Protection Agency. Congressional Research Service: 2013.*

BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira.* In LEITE, José Rubens Morato. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro – 5.<sup>a</sup> edição revisada* — São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83-154.

BRASIL. Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643compilado.htm)> Acesso em: 27 Set. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 3.924, de 26 de julho de 1961. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L3924.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3924.htm)> Acesso em: 30 Jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771impresao.htm)> Acesso em: 30 Jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 5.197, de 03 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5197compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5197compilado.htm)> Acesso em: 30 Jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tribunal Nacional (CTN). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172Compilado.htm)> Acesso em: 27 Mai. 2014.



\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0227compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227compilado.htm)> Acesso em: 27 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766compilado.htm)> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 6.803, de 02 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6803.htm)> Acesso em: 30 Jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm)> Acesso em: 27 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 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/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)> Acesso em: 27 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17735.htm)> Acesso em: 01 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 99.274, 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274compilado.htm)> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm)> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm)> Acesso em: 09 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9966.htm)> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)> Acesso em: 29 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm)> Acesso em: 16 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm)> Acesso em: 10 de Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis n.ºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989,

11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei n.º 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm)> Acesso em: 01 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)> Acesso em: 09 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm)> Acesso em: 27 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Interior. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – Volume I. Brasília: 1972 (a). Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia\\_internacional\\_c\\_e\\_p/estocolmo\\_72\\_Volume\\_I.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia_internacional_c_e_p/estocolmo_72_Volume_I.pdf)> Acesso em: 30 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Interior. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – Volume II. Brasília: 1972 (b). Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia\\_internacional\\_c\\_e\\_p/estocolmo\\_72\\_Volume\\_II.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/conferencia_internacional_c_e_p/estocolmo_72_Volume_II.pdf)> Acesso em: 30 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Interior, Ministério da Indústria e do Comércio e Ministério de Minas e Energia. Portaria Interministerial n.º 19, de 29 de janeiro de 1981. Disponível em: <<http://faolex.fao.org/docs/pdf/bra15389.pdf>> Acesso: 12 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho. Portaria Interministerial n.º 3 de 28 de abril de 1982. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C13D0FE012C140DB78D0379/p\\_19820428\\_03.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C13D0FE012C140DB78D0379/p_19820428_03.pdf)> Acesso em: 12 Fev. 2015.

*CABERNET – Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network*. FERBER, Uwe. et. ali. (Coord). *Sustainable Brownfield Regeneration: CABERNET Network Report*. Land Quality Management Group (LQMG), University of Nottingham, University Park, Nottingham, NG7 2RD, UK, 2006.

*CERCLA – Comprehensive Environmental Response, Compensation, And Liability Act Of 1980. [As Amended Through P.L. 107–377, December 31, 2002]*. Disponível em: <<http://www.epw.senate.gov/cercla.pdf>> Acesso em: 23 Mar. 2014.

CETESB – Agência Ambiental do Estado de São Paulo. **Texto Explicativo**. Relação de áreas contaminadas - Dezembro de 2013. Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/areas-contaminadas/2013/texto-explicativo.pdf>> Acesso em: 09 Ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Emergências químicas: *Seveso*. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/gerenciamento-de-riscos/analise-de-risco-tecnologico/49-seveso>> Acesso em: 23 Nov. 2014 (a).

\_\_\_\_\_. Emergências químicas: *Bhopal*. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/gerenciamento-de-riscos/analise-de-risco-tecnologico/46-bhopal>> Acesso em: 23 Nov. 2014 (b).

\_\_\_\_\_. Emergências químicas: Vila Socó – Cubatão. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/gerenciamento-de-riscos/analise-de-risco-tecnologico/50-vila-soco>> Acesso em: 23 Nov. 2014 (c).

\_\_\_\_\_. Manual de gerenciamento de áreas contaminadas – 2.ª edição – CETESB, GTZ. São Paulo: CETESB, 2001.

\_\_\_\_\_. Decisão de Diretoria n.º 195-2005- E, de 23 de novembro de 2005. Dispõe sobre a aprovação dos Valores Orientadores para Solos e Águas Subterrâneas no Estado de São Paulo – 2005, em substituição aos Valores Orientadores de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/media/files/Solo/relatorios/tabela\\_valores\\_2005.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/media/files/Solo/relatorios/tabela_valores_2005.pdf)> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Decisão de Diretoria n.º 045/2014/E/C/I, de 20 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a aprovação dos Valores Orientadores para Solos e Águas Subterrâneas no Estado de São Paulo – 2014, em substituição aos Valores Orientadores de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/institucional/do/2014/DD-045-2014-P53.pdf>> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Decisão de Diretoria n.º 263/2009/P, de 20 de outubro de 2009. Dispõe sobre a aprovação do Roteiro para Execução de Investigação Detalhada e Elaboração de Plano de Intervenção em Postos e Sistemas Retalhistas de Combustíveis. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/05\\_camaras.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/05_camaras.pdf)> Acesso em: 13 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Áreas contaminadas. Manual de gerenciamento de áreas contaminadas. Glossário. Nov. 1999. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/manual-de-gerenciamento-de-ACs/7-manual>> Acesso em: 20 Nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Decisão de Diretoria n.º 103/2007/C/E, de 22 de junho de 2007. Dispõe sobre o procedimento para gerenciamento de áreas contaminadas. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/proced\\_gerenciamento\\_ac.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/proced_gerenciamento_ac.pdf)> Acesso em: 13 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Etapas do Gerenciamento. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/etapas-do-gerenciamento/2-etapas>> Acesso em: 13 Fev. 2015.

*CLARINET – Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies. Sustainable Management of Contaminated Land: An Overview.* VEGTER, J. J. LOWE, J. KASAMAS, H. (eds). *Austrian Federal Environment Agency, 2002 on behalf of CLARINET.*

COLLIN, P.H. *Dictionary Of Law. Fourth edition. London: Bloomsbury Publishing Plc, 2004.*

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ. Edital de concorrência n.º 40481213, de 12 de julho de 2012. Disponível em: <[https://extranet.metrosp.com.br/licitacao/40481213/CR\\_40481213.pdf](https://extranet.metrosp.com.br/licitacao/40481213/CR_40481213.pdf)> Acesso em: 24 Nov. 2012.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução n.º 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>> Acesso em: 15 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 009 de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>> Acesso em: 20 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 420, de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=620>> Acesso em: 09 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 306, de 5 de julho de 2002. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=306>> Acesso em: 10 Fev. 2015.

CRAIG, Robin Kundis. *Federalism Challenges to CERCLA: An Overview (September 17, 2012).* 41 *Southwestern University Law Review* 617-643 (2012); FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 574. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2003112>> Acesso em: 30 Jan. 2015.

DURÃO, Vera Saavedra. MOURA, Paola de. Descontaminação de R\$ 200 milhões. Ministério do Planejamento. Clipping de notícias. Valor Econômico – 18 Out. 2012. Disponível em: <<https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/10/18/descontaminacao-de-r-200-milhoes>> Acesso em: 25 Nov. 2012.

EPA – Environmental Protection Agency. *The EPA Brownfields Programs Produces Widespread Environmental and Economic Benefits*. Disponível em: <<http://www.epa.gov/brownfields/overview/Brownfields-Benefits-postcard.pdf>> Acesso em: 06 Out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Incorporating environmental justice into rulemaking*. Washington, D.C: 2011.

\_\_\_\_\_. *Interim Guidance on Considering Environmental Justice During the Development of an Action*. 2010. Disponível em: <<http://www.epa.gov/environmentaljustice/resources/policy/considering-ej-in-rulemaking-guide-07-2010.pdf>> Acesso em: 01 Set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Beneficial Effects of the Superfund Program*. 2011. Disponível em: <<http://www.epa.gov/superfund/accomp/pdfs/SFBenefits-031011-Ver1.pdf>> Acesso em: 27 Jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Interim Guiding Principles for Good Samaritan Projects at Orphan Mine Sites and Transmittal of CERCLA Administrative Tools for Good Samaritans. Memorandum, June, 6, 2007*. Disponível em: <[http://www.suscon.org/pir/AbandonedMines/pdfs/EPAGuidingPrinciplesforGoodSamaritanProjects\\_ModelSettlementAgreementJune%202007.pdf](http://www.suscon.org/pir/AbandonedMines/pdfs/EPAGuidingPrinciplesforGoodSamaritanProjects_ModelSettlementAgreementJune%202007.pdf)> Acesso em: 03 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Revitalization Handbook – Revitalizing contaminated lands: addressing liability concerns*. Jun. 2014 Disponível em: <<http://www2.epa.gov/sites/production/files/2014-06/documents/revitalization-handbook-2014-cleanup-enforcement.pdf>> Acesso em: 31 Jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Fiscal Year 2015 Justification of Appropriation Estimates for the Committee on Appropriations*. March, 2014(a).

\_\_\_\_\_. *Environmental Protection Agency (EPA): Appropriations for FY2013*. ESWORTHY, Robert. (Coord). Congressional Research Service. September 6, 2012

EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Atomic Energy Act of 1954*. Disponível em: <<http://www.epw.senate.gov/atomic54.pdf>> Acesso em: 20 Nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *Department Of Justice*. CLARK, Tom C. *Attorney`s General Manual on the Administrative Procedure Act*. 1947. Disponível em: <<http://www.law.fsu.edu/library/admin/1947cover.html>> Acesso em: 10 Set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Executive Order 12898*. Federal Register / Vol. 59, N.º 32 / Wednesday, February 16, 1994. Disponível em: <<http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12898.pdf>> Acesso em: 01 Set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Federal Water Pollution Control Act. [As Amended Through P.L. 107–303, November 27, 2002]* Disponível em: <<http://www.epw.senate.gov/water.pdf>> Acesso em: 01 Set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Oil Pollution Act Of 1990. [As Amended Through P.L. 106–580, Dec. 29, 2000]*. Disponível em: <<http://www.epw.senate.gov/opa90.pdf>> Acesso em: 01 Set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Solid Waste Disposal Act. [As Amended Through P.L. 107–377, December 31, 2002]*. Disponível em: <<http://www.epw.senate.gov/rcra.pdf>> Acesso em: 20 Nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *Toxic Substances Control Act. [As Amended Through P.L. 107–377, December 31, 2002]*. Disponível em: <<http://www.epw.senate.gov/tsca.pdf>> Acesso em: 20 Nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *United States Nuclear Regulatory Commission. Special Nuclear Material. What is meant by special nuclear material? Page Last Reviewed/Updated Tuesday, May 21, 2013*. Disponível em: <<http://www.nrc.gov/materials/sp-nucmaterials.html>> Acesso em: 19 Nov. 2014.

\_\_\_\_\_. *United States Nuclear Regulatory Commission. Source Material. What is meant by source material?* Page Last Reviewed/Updated Tuesday, May 21, 2013. Disponível em: <<http://www.nrc.gov/materials/srcmaterial.html>> Acesso em: 19 Nov. 2014.

FALCONI, José Roberto Ramos. Parecer Técnico SETEC RI 4412 LT1198-13 MAHUAC PJMAC IC 58-05, *In* TJSP. Processo n.º 1011905-69.2013.8.26.0053 – 2.ª Vara da Fazenda Pública – Comarca de São Paulo/SP. 2013.

FARNSWORTH, E. Allan. *Introdução ao Sistema Jurídico dos Estados Unidos*. Tradução de Antonio Carlos Diniz de Andrada. São Paulo e Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1963.

FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente. *Inventário de áreas contaminadas do Estado de Minas Gerais – 2013*. Fundação Estadual de Meio Ambiente: Belo Horizonte, 2013.

FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais. *Gerenciamento de Áreas Contaminadas: conceitos e informações gerais*. Disponível em: <[http://www7.fiemg.com.br/Cms\\_Data/Contents/central/Media/Documentos/Biblioteca/PDFs/FIEMG/cartilha\\_Areas\\_Contaminadas.pdf](http://www7.fiemg.com.br/Cms_Data/Contents/central/Media/Documentos/Biblioteca/PDFs/FIEMG/cartilha_Areas_Contaminadas.pdf)> Acesso em: 15 Jan. 2015.

GARNER, Bryan A. *Black's Law Dictionary – Tenth Edition*. USA: Thomson Reuters, 2014.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito nos Estados Unidos*. Barueri/SP: Manole, 2004.

GODOY, Silvana Aparecida Pires de. Histórico das questões ambientais da EACH. *In* I Seminário por uma EACH-USP Saudável. Força Tarefa EACH-USP (Org.). Out. 2013, p. 5-7. <[http://www.adusp.org.br/files/EACH/seminario\\_each.pdf](http://www.adusp.org.br/files/EACH/seminario_each.pdf)> Acesso em: 18 Fev. 2015.

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Cadernos de formação – Volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

INEA – Instituto Estadual do Ambiente. *Cadastro de Áreas Contaminadas e Reabilitadas 1.ª Edição*. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/Licenciamento/GestaodeRiscoAmbientaITec/AvaliacaodeAreasContaminadas/index.htm&lang=PT-BR#ad-image-0>> Acesso em: 12 Ago. 2014.

KUGLER, Henrique. *Passado e tragédia: Japão e Iraque registram os dois mais notórios acidentes históricos envolvendo contaminação por mercúrio*. 18 Jun. 2013 (Atualizado em 18/06/2013). Disponível em: <<http://cienciahoje.uol.com.br/especiais/rastros-do-mercuro/passado-e-tragedia>> Acesso em: 23 Nov. 2014.

LA ROVERE, Emilio Lèbre (Coord.). *Manual de auditoria ambiental*. 3.ª edição, 4.ª impressão. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2011.

LANDAU, Sidney I (Ed.). *Cambridge Dictionary Of American English*. USA, New York: Cambridge University Press, 2000.

LAZANHA, Liege Karina Souza. *Subsídios jurídico-sociais para formulação de políticas públicas: revitalização de áreas degradadas por contaminação*. 2005. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP.

LAZZARINI, Walter. *A Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Gerenciamento de Áreas Contaminadas*. *In* JARDIM, Arnaldo. YOSHIDA, Consuelo. MACHADO FILHO, José Valverde. (Org.). *Política Nacional, Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos*. Barueri/SP: Manole, 2012, p. 515-538.

LII – *Legal Information Institute. Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*. Disponível em: <[http://www.law.cornell.edu/wex/comprehensive\\_environmental\\_response\\_compensation\\_and\\_liability\\_act\\_cercla](http://www.law.cornell.edu/wex/comprehensive_environmental_response_compensation_and_liability_act_cercla)> Acesso em: 10 Nov. 2014.

MELLO, Maria Chaves de. *Dicionário Jurídico Português-Inglês – Inglês-Português / Portuguese-English – English-Portuguese – Law Dictionary* – 8.ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Método, 2006.

MELTZ, Robert. *“Innocent Landowners” and “Prospective Purchasers” Under the Superfund Act. Congressional Research Service*: 08 Mai. 2003. Disponível em: <<http://crs.wikileaks-press.org/RL31911.pdf>> Acesso em: 16 Fev. 2015.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente – 8.ª edição, revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Revista dos Tribunais*, 2013.

MINTZ, Joel A. *EPA Enforcement of CERCLA: Historical overview and recent trends. 41 Southwestern Law Review 64 (2012)*. Disponível em: <<http://www.ssrn.com/abstract=2145372>> Acesso em: 04 Out. 2014.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. *Qualidade e gestão ambiental – 6.ª edição, revista e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey*, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro – 21.ª edição, revista, ampliada e atualizada de acordo com as Leis 12.651/2012 e 12.727/2012 e Decreto 7.830/2012 – São Paulo: Malheiros*, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *O Modelo Norte-Americano de Agências Reguladoras e sua Recepção pelo Direito Brasileiro. Revista da EMERJ*, v. 12, n.º 47. 2009, p. 157-176.

ONU BR. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>> Acesso em: 01 Jun. 2014.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972 (a). (Declaração de Estocolmo 1972)*. Disponível em: <[http://www.apambiente.pt/\\_zdata/PoliticadasDesenvolvimentoSustentavel/1972\\_Declaracao\\_Estocolmo.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/PoliticadasDesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf)> Acesso em: 31 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Tradução livre. Estocolmo, jun. 1972 (b)*. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/legislacao\\_dima/portugues/estocolmo\\_mma.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/legislacao_dima/portugues/estocolmo_mma.pdf)> Acesso em: 31 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. *Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD. Declaração do Rio de Janeiro Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <[http://www.cebds.org.br/media/uploads/pdf-capas-sugestoes-estudos-pesquisas/agenda\\_21.pdf](http://www.cebds.org.br/media/uploads/pdf-capas-sugestoes-estudos-pesquisas/agenda_21.pdf)> Acesso em: 08 Nov. 2012.

PARANÁ. *Lei 13.488, de 11 de janeiro de 2002. Dispõe sobre Auditoria Ambiental Compulsória e adota outras providências*. Disponível em: <[http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao\\_ambiental/Legislacao\\_estadual/LEIS/LEI\\_ESTADUAL\\_13448\\_2002.pdf](http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/LEIS/LEI_ESTADUAL_13448_2002.pdf)> Acesso em: 09 Fev. 2015.

PERCIVAL, Robert V. COOPER, Katherine H. GRAVENS, Matthew M. *CERCLA in a Global Context. Southwestern Law Review*, Vol. 41, 2012, p. 727; *U of Maryland Legal Studies Research Paper* N.º 2012-53. 2012.

PHILIPPI JR, Arlindo. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Uma introdução ao Direito Ambiental: Conceitos e Princípios*. In: PHILIPPI JR, Arlindo. CAFFÉ, Almor Alves (Ed.). *Curso interdisciplinar de direito ambiental – Barueri/SP: Manole*, 2005, p. 3-26

SACCONI, Luiz Antonio. *Grande Dicionário Sacconi: da Língua Portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico*. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SÁNCHEZ. Luis Enrique. *Desengenharia: O Passivo Ambiental na Desativação de Empreendimentos Industriais*. São Paulo: Edusp, 2001.

SANTOS, Ramon Alberto dos. ARAÚJO, Renê José Cilião de. *Common Law e Civil Law: uma análise dos sistemas jurídicos brasileiro e norte-americano e suas influências mútuas*. 2010. Programa de Iniciação Científica – PIC. Universidade Estadual de Maringá, Maringá/PR.

SÃO PAULO (Estado). Lei n.º 997, de 31 de maio de 1976. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1976/lei-997-31.05.1976.html>> Acesso em: 29 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.509, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/agua\\_sub/arquivos/Lei\\_Estadual\\_9509\\_1997.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/agua_sub/arquivos/Lei_Estadual_9509_1997.pdf)> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 47.397, de 4 de dezembro de 2002. Dá nova redação ao Título V e ao Anexo 5 e acrescenta os Anexos 9 e 10, ao Regulamento da Lei n.º 997, de 31 de maio de 1976, aprovado pelo Decreto n.º 8.468, de 8 de setembro de 1976, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/Institucional/documentos/dec47397.pdf>> Acesso em: 10 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.300, de 16 de março de 2006. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12300-16.03.2006.html>> Acesso em: 27 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.577, de 8 de julho de 2009. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá outras providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13577-08.07.2009.html>> Acesso em: 27 Mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual n.º 14.626, de 29 de novembro de 2011. Institui o Cadastro técnico estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2011/lei-14626-29.11.2011.html>> Acesso em: 15 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 59.263, de 5 de junho de 2013. Regulamenta a Lei n.º 13.577, de 8 de julho de 2009, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59263-05.06.2013.html>> Acesso em: 09 Dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Centro de Vigilância Sanitária. Comunicado Técnico CVS/SAMA n.º 204/2009, de 06/10/2010. Referências Básicas e Procedimentos Para Atuação em Áreas Contaminadas das Equipes Municipais e Regionais do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária. Disponível em: <<http://www.cvs.saude.sp.gov.br/zip/Comunicado%20CVS204.pdf>> Acesso em: 13 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 14.675, de 28 de dezembro de 2011. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2012. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2011/lei-14675-28.12.2011.pdf>> Acesso em: 16 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 14.925, de 28 de dezembro de 2012. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2012/lei-14925-28.12.2012.pdf>> Acesso em: 16 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual n.º 15.646, de 23 de dezembro de 2014. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2015. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15646-23.12.2014.pdf>> Acesso em: 16 Fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Resolução SMA n.º 49, de 28 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para licenciamento ambiental com avaliação de impacto ambiental, no âmbito da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOSP). São Paulo. 29 Mai. 2014. Executivo – Caderno 1, p. 51.

SÃO PAULO (Município). Relatório de Áreas Contaminadas no Município de São Paulo - 2014. <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio\\_ambiente/arquivos/novo%20gtac.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/novo%20gtac.pdf)> Acesso em: 11 Ago. 2014.

SERIGNOLLI, Pedro Paulo Grizzo. A importância da auditoria ambiental na aquisição da propriedade imobiliária. 2012. Monografia (Graduação em Tecnologia em Meio Ambiente e Recursos Hídricos). Faculdade de Tecnologia de Jahu (Fatec-Jahu).

\_\_\_\_\_. Auditoria ambiental e propriedade imobiliária. Paulínia/SP: Revista Eletrônica FACP, Ano II – n.º 04 – Dezembro de 2013. Disponível em: <<http://69.162.67.226/~facp/revista/index.php/reFACP/article/view/20>> Acesso em: 16 Fev. 2015.

SOUZA, Eduardo Geraque Felipe. Contaminação de terreno na USP Leste faz professores decretarem greve. Folha de São Paulo. São Paulo, 10 Set. 2013. Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/09/1340139-contaminacao-de-terreno-na-usp-leste-faz-professores-decretarem-greve.shtml>> Acesso em: 20 Fev. 2015.

THE TELEGRAPH. *The Great Smog of London: the air was thick with apathy*. By Geoffrey Lean. Foto: Hulton Getty. 06 Dez. 2012. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/earth/countryside/9727128/The-Great-Smog-of-London-the-air-was-thick-with-apaty.html>> Acesso em: 23 Nov. 2014.

TIMBRE – *Tailored Improvement of Brownfield Regeneration in Europe. Report on results of survey on brownfield regeneration and statistical analysis - WP3 report D3.1*. Org.: FRANTÁL, Bohumil. *et. al.*, 2012. Disponível em: <<http://www.timbre-project.eu/en/deliverables.html>> Acesso em: 13 Ago. 2014.

THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. 4.<sup>a</sup> edição, revista, ampliada e atualizada. Bahia: Jus Podivm, 2014.

TJSP – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Corregedoria Geral De Justiça. Parecer 117/2007-E - Protocolado CG 167/2005. Disponível em: <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/indexPex.jsp>> Acesso em: 01 Nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Corregedoria Geral de Justiça. Parecer 21/2009-E - Processo CG 2007/2639. Disponível em: <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/indexPex.jsp>> Acesso em: 01 Nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Processo n.º 1011905-69.2013.8.26.0053 – 2.<sup>a</sup> Vara da Fazenda Pública – Comarca de São Paulo/SP. 2013.

VASQUES, Amanda Ramalho. Refuncionalização de *Brownfields*: estudo de caso na Zona Leste de São Paulo – SP. 2005. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

WAINER, Ann Helen. Legislação Ambiental Brasileira: Subsídios para a História do Direito Ambiental – 2.<sup>a</sup> edição – Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.