

## O poluidor-pagador, o protetor-recebedor e o usuário-pagador



Existem três importantes princípios do direito ambiental que são observados

não apenas no direito positivo e nos debates acadêmicos mas, em especial, na jurisprudência pátria. Os operadores do direito têm invocado, com cada vez mais frequência, os já não tão novos princípios: do poluidor-pagador, do protetor-recebedor e do usuário-pagador. Não pode o jurista, nem por gracejo, confundi-los sob pena de funestas consequências.

É de se começar o texto, sem maiores pretensões, fazendo-se uma simples abordagem do princípio do poluidor-pagador. O mais invocado dos três nas decisões judiciais.

As externalidades negativas ou os custos indiretos da exploração dos recursos naturais e dos empreendimentos que impactam o meio ambiente precisam ser consideradas, não podendo ser ignoradas, na regulação ambiental das atividades econômicas e, também, sociais.<sup>1</sup> O ganhador do prêmio Nobel em economia e professor da Columbia University, Joseph Stiglitz, ressalta que as externalidades surgem sempre quando determinada ação produz efeitos em outra pessoa ou empresa pelos quais esta não paga ou não é compensada. Traz como consequência a produção excessiva dos bens que geram externalidades negativas e oferta insuficiente daqueles que geram externalidades positivas. O economista exemplifica, de modo preciso, elencando casos de contaminação do ar ou da água, a qual não é eficientemente controlada por ação do poluidor porque este não tem incentivo para investir na redução da poluição. Em outros casos, as ações de uma pessoa ou empresa produzem benefícios não compensados que se denominam externalidades positivas.<sup>2</sup>

O princípio do poluidor-pagador, portanto, tem como objetivo viabilizar a internalização pelo processo produtivo das externalidades negativas, conforme previsto no Princípio 16 da Declaração do Rio de 1992:

As autoridades nacionais devem procurar garantir a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando o critério de que, em princípio, quem contamina deve arcar com os custos da descontaminação e com a observância dos interesses

---

públicos, sem perturbar o comércio e os investimentos internacionais.

A base infraconstitucional do princípio, por sua vez, está no art. 4º, inc. VII, da Lei nº 6.938/81, ao dispor que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”. De acordo com o escólio de Benjamin:

O princípio do poluidor-pagador: a) busca evitar a ocorrência do dano ambiental, sendo que o pagamento pecuniário e a indenização não legitimam a atividade lesiva ao meio ambiente (caráter preventivo); b) constatado o dano ambiental, deve o infrator promover a restauração do meio ambiente na medida do possível e compensar os prejuízos por meio de indenização, a qual deverá abranger o conteúdo econômico do dano causado (caráter repressivo).<sup>3</sup>

Assim, a aplicação do princípio faz com que:

(...) a atividade de preservação e conservação dos recursos ambientais seja mais barata que a de devastação, pois o dano ambiental não pode, em circunstância alguma, valer a pena para o poluidor. O princípio não visa, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, procura evitar o dano ambiental.<sup>4</sup>

O princípio do poluidor-pagador tem sido aplicado, com frequência, conforme se verifica na jurisprudência do egrégio Superior Tribunal de Justiça, com a finalidade de responsabilizar objetivamente — sem a necessidade de demonstração de culpa — aqueles que causam o dano ambiental.<sup>5</sup>

É de se progredir no tema proposto para coluna de hoje, e analisar o segundo princípio. A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), no art. 6º, inc. II, contempla também uma variante do princípio do poluidor-pagador, qual seja, o princípio do *protetor-recebedor*. Nas elucidativas palavras de Machado, a “relação proteger-receber visa a incentivar a proteção sem ser injusta nos gravames ao protetor”. Assim, o “princípio deve levar a retribuições ou compensações econômicas quando a sociedade e o Poder Público estejam em condições de fazê-lo, mediante legislação específica”.<sup>6</sup>

De fato, o referido princípio invoca a regulação por indução e estímulo a práticas sustentáveis, normalmente mais eficientes do que as tradicionais medidas repressivas e punitivas, de “comando-e-controle”, que ensejam a atuação estatal para depois de cometida a infração ambiental. O art. 42 da Lei nº 12.305/2010, por exemplo, prevê a possibilidade de o Poder Público instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender a iniciativas ecologicamente corretas. Conforme lição de Milaré sobre o tema, “ao invés de coibir a geração de externalidades negativas no processo produtivo, incentivar-se-iam as positivas por meio de normas promocionais”.<sup>7</sup>

---

O princípio do protetor-recebedor, importante destacar, envolve o mecanismo que se convencionou denominar de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o qual “consiste no aporte de incentivos e recursos, de origem pública e/ou privada, para aqueles que garantem a produção e a oferta do serviço e/ou produto obtido direta ou indiretamente da natureza”.<sup>8</sup>

Para finalizar, mister é a análise do inconfundível princípio do usuário-pagador. Este princípio está previsto no art. 4º, inc. VII, da Lei nº 6.938/81, ao dispor que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”. O princípio do usuário-pagador, portanto, não ostenta caráter punitivo, já que, independentemente da ilegalidade do comportamento do usuário, ele pode ser cobrado pelo mero uso do bem ambiental. Estabelece que “os preços devem refletir todos os custos sociais do uso e esgotamento do recurso. Exemplo: quem utiliza água para irrigação deve pagar pelo uso desse bem ambiental limitado”.<sup>9</sup>

Em conhecido precedente, o princípio foi bem invocado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, para sustentar a constitucionalidade do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que obriga o empreendedor em apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação.<sup>10</sup> Para Milaré, o princípio funda-se

(...) no fato de os bens ambientais – particularmente os recursos naturais – constituírem patrimônio da coletividade, mesmo que, em alguns casos, possa incidir sobre eles um justo título de propriedade privada. Sabemos, outrossim, que recursos essenciais, de natureza global – como a água, ar e o solo – não podem ser “apropriados” a bel talante.<sup>11</sup>

O uso dos bens ambientais, vale ressaltar, deve ser remunerado pelo usuário, ainda que este não seja causador direto de degradação ambiental, ou até mesmo tenha agido licitamente, de modo a estimular o consumo racional e compatível com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Feitas referidas considerações e breves distinções sobre os referidos princípios, em conclusão, é importante reconhecer a importância destes dentro de nosso ordenamento jurídico e, logicamente, a incorporação dos mesmos em decisões judiciais que visam a tutela do meio ambiente, como direito fundamental, no interesse das presentes e das futuras gerações.

---

<sup>1</sup> Para uma visão mais aprofundada dos princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador e do protetor-recebedor, ver WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael M.C. *Manual de Direito Ambiental: de acordo com a Jurisprudência dos Tribunais Superiores*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

<sup>2</sup> STIGLITZ, Joseph. *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company, 2000. p. 248-50.

<sup>3</sup> BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 227.

<sup>4</sup> BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais,

---

1993. p. 227.

5 Pacífica a jurisprudência do STJ de que, nos termos do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, o degradador, em decorrência do princípio do poluidor-pagador, previsto no art. 4º, VII (primeira parte), do mesmo estatuto, é obrigado, independentemente da existência de culpa, a reparar – por óbvio que às suas expensas – todos os danos que cause ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, sendo prescindível perquirir acerca do elemento subjetivo, o que, conseqüentemente, torna irrelevante eventual boa ou má-fé para fins de acerto da natureza, conteúdo e extensão dos deveres de restauração do *status quo* antiecológico e de indenização (REsp 769753/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 08.09.2009, DJe 10.06.2011).

6 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 669-670.

7 MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 271.

8 *Ibid.*, p. 271. Assim, por exemplo, em recente estudo, a *World Resource Institute* (WRI) concluiu que só no Brasil as florestas em terras indígenas podem “render” em serviços prestados até um trilhão de dólares nos próximos 20 anos (cerca de 3,2 trilhões de reais), o que equivale a quase metade do Produto Interno Bruto (PIB) do país em 2015. São os chamados “serviços ecossistêmicos”, que não aparecem nas contas públicas, mas geram resultados positivos relativos à produção e conservação da água, retenção de nutrientes no solo, regulação da temperatura e chuvas, polinização, recreação e turismo (DING, Helen; VEIT, Peter. Protecting Indigenous Land Rights Makes Good Economic Sense. *World Resource Institute* (WRI). Disponível em: <<http://www.wri.org/blog/2016/10/protecting-indigenous-land-rights-makes-good-economic-sense>>. Acesso em: 10 out. 2019).

9 CAPPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Direito Ambiental*. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 65.

10 De acordo com o Ministro Ayres Britto, o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, e está a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica (STF, ADI 3.378, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 05.08.2008).

11 MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 269.

#### **Date Created**

12/10/2019