

POLUIDOR-PAGADOR

Poliane Cristina de Oliveira da Silva

Graduanda em Direito,
Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS

Giuliana Almeida

Graduanda em Direito,
Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS

Gabriel Felipe Pereira de Oliveira Silva

Graduando em Direito,
Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS

Marcos Vinicius Massaiti Akamine

Bacharel em Direito – UFMS/CPTL; Mestre em Teoria do Direito e Estado –UNIVEM;
Docente das Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS

RESUMO

Os reflexos nocivos da atividade humana, que é realidade visível, é uma questão que demanda atenção de todos, principalmente dos envolvidos na área jurídica e ambiental. O Direito Ambiental é regido por uma série de princípios, dentre eles o do poluidor-pagador. Trata-se de uma norma que, atuando de forma preventiva e repressiva, busca garantir o meio sustentável e ecológico. O princípio do poluidor-pagador é um ponto crucial do direito ambiental brasileiro e neste artigo apresenta sua importância na prevenção e reparação nos danos ambientais destacado, inclusivamente na Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Busca-se com o presente artigo explicitar o poluidor pagador seus danos lesivos ao meio ambiente, a Legislação e a amortização dos gastos a sociedade e que esta não suporte de forma onerosa os custos provenientes da poluição. Por meio de exposição doutrinária e jurisprudencial, apresentar-se-á como objeto principal deste artigo o poluidor-pagador, bem como a Previsão Legal do Princípio do Poluidor-Pagador no Ordenamento Jurídico Brasileiro, Aspectos Normativos e Fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador o que paga o Poluidor, com intuito de reforçar a Legislação vigente no país e a Política Pública Ambiental atuante.

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente; poluição; política pública ambiental.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a questão ambiental passou a ter relevância jurídica, pois o direito de viver num ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido à categoria de Direito Humano Fundamental pela Constituição Federal de 1988. Neste sentido, enfatiza-se um dos princípios fundamentais do Direito Ambiental, o princípio do poluidor pagador com a observância do ordenamento jurídico e sua aplicabilidade frente ao desafio de proteger o meio ambiente em que vivemos.

O Direito Ambiental, apesar de seu caráter interdisciplinar, é uma ciência dotada de autonomia científica. Está alicerçado em princípios constitucionais

previstos na Constituição Federal Brasileira e também em princípios jurídicos previstos na legislação infraconstitucional. Por isso, na aplicação de suas normas devem ser observados os princípios específicos de proteção ambiental.

Os princípios constituem as ideias centrais de um determinado sistema jurídico, “ou seja, eles influenciam na interpretação e aplicação das normas ambientais e também têm a capacidade de integrar as lacunas da lei, em outras palavras são auxiliares” (COLOMBO, 2016).

Neste sentido, o Direito do Ambiente é orientado por três princípios fundamentais: o princípio da precaução, o da cooperação ou da participação e o princípio do poluidor pagador. A função primordial do Direito Ambiental é evitar riscos e a concretização dos danos ao meio ambiente, no entanto, quando isso não ocorre, é preciso identificar e responsabilizar os autores dos danos ambientais.

O Direito Ambiental tem ainda o propósito de conciliar a pretensão da sociedade de evoluir tecnologicamente e socialmente, com a necessidade de garantir a preservação do equilíbrio ambiental, situação referida na doutrina e na própria legislação ambiental como sustentabilidade (SILVA, 2008).

Os reflexos nocivos da atividade humana, que é realidade visível, é uma questão que demanda atenção de todos, principalmente dos envolvidos na área jurídica e ambiental. Nesta constatação, é concebido o direito a um meio ambiente sadio como um dos direitos de quarta geração, direitos de ordem pública titularizados por direitos difusos. Entretanto, abordar-se-á neste artigo o Surgimento do Princípio Do Poluidor-Pagador, Previsão Legal do Princípio do Poluidor-Pagador no Ordenamento Jurídico Brasileiro, Aspectos Normativos e Fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador o que paga o Poluidor?, que tem por objetivo imputar a responsabilidade do dano ambiental ao poluidor, para que este suporte os custos decorrentes da poluição ambiental, e, assim, evitar a impunidade daqueles que praticam algum tipo de lesão ao meio ambiente, passíveis de sanção pela legislação ambiental.

2 SURGIMENTO DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

O princípio do poluidor-pagador foi introduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE em 26 de maio de 1972 por

meio da Recomendação C (72) 128 do Conselho Diretor, que trata da relação entre as políticas ambiental e econômica (ANTUNES, 2001 apud FARIAS, 2008, p. 10).

A Lei nº 6.938/81, segunda parte do inciso VII do art. 4º da prevê o princípio do poluidor pagador ao determinar que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à imposição ao usuário de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento também dispôs sobre o princípio do poluidor-pagador ao estabelecer no Princípio 16 que “Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais” (FARIAS, 2008, p. 10).

O princípio do poluidor pagador tem sido confundido por grande parte da doutrina com o princípio da responsabilidade. Contudo, o seu objetivo não é recuperar um bem lesado nem criminalizar uma conduta lesiva ao meio ambiente, e sim afastar o ônus econômico da coletividade e voltá-lo para a atividade econômica utilizadora de recursos ambientais (ANTUNES, 2001, apud FARIAS 2008).

Nesse sentido, destaca Paulo de Bessa Antunes:

“O PPP parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação. Ora, se o custo da redução dos recursos naturais não for considerado no sistema de preços, o mercado não será capaz de refletir a escassez. Em assim sendo, são necessárias políticas públicas capazes de eliminar a falha de mercado, de forma a assegurar que os preços dos produtos reflitam os custos ambientais (ANTUNES, 2001 apud FARIAS 2008, p. 11)

O princípio do poluidor-pagador consiste na prática de fazer com que o empreendedor inclua nos custos de sua atividade todos as despesas relativas à proteção ambiental.

Geralmente o Poder Público custeia os recursos ambientais mais facilmente encontrados na natureza, como a água, o ar e o solo, por conta da natureza difusa. Segundo (FARIAS, 2010) esse custo é um subsídio à atividade econômica poluidora, já que não está sendo levado em conta os prejuízos sofridos pela sociedade.

“O objetivo do princípio do poluidor-pagador é evitar que ocorra a simples privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos dentro de uma determinada atividade econômica” (ANTUNES, 2001 apud FARIAS, 2008, p.11).

O princípio do poluidor-pagador leva em conta que os recursos ambientais são escassos, portanto, sua produção e consumo geram reflexos negativos ora resultando sua degradação, ora resultando sua escassez.

Sobretudo, a utilização gratuita de um recurso ambiental gera um enriquecimento ilícito, tendo em vista que o meio ambiente é um bem que pertence a todos.

Nesta perspectiva, o Direito Ambiental encontra no Princípio do Poluidor-Pagador um instrumento capaz de traçar linhas mestras de proteção do meio ambiente e de fixar padrões de emissão e abstenção de poluição, com o intuito de estabelecer um equilíbrio entre a atividade industrial e o meio ambiente.

2.1 Previsão Legal do Princípio do Poluidor-Pagador no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), art. 3º definiu o princípio do poluidor-pagador como:

“[...] a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (IV), ou seja, atividade causadora de qualquer “[...] alteração adversa das características do meio ambiente” (II). Poluição seria uma espécie de degradação ambiental, podendo ser compreendida como [...] a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem ao meio ambiente, como, por exemplo, as que: “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.” (Art. 3º, III) (CAMARGO, CAMARGO, 2016, p; 02)

Verifica-se, no entanto, que o princípio do poluidor-pagador não se refere apenas aquele que causa ou poderá causar poluição, mas sim aquele que causa ou poderá causar degradação ambiental.

O princípio não se firma em uma punição, nem numa permissão para poluir.

“Trata-se, da internalização do custo ambiental gerado em razão do desempenho de determinada atividade, custo este que não pode ser externalizado pelo poluidor para ser arcado pela sociedade ou pelo Poder Público. Em outros termos, cabe unicamente ao poluidor, enquanto usuário

dos recursos naturais, suportar os custos ambientais que sua atividade cause ou possa causar, seja no âmbito do direito interno ou internacional (CAMARGO; CAMARGO, 2016, p. 02).”

O foco deste princípio é desincentivo de atividades que lucram com a adoção de padrões de qualidade ambiental muito baixos em detrimento de atividades concorrentes que adotem *standards* mais avançados e mais custosos. Essa prática visa o empreendedor integrar esses custos na sua produção (CASELLA, 2010 apud CAMARGO, 2016). Portanto, o objetivo do princípio é responsabilizar o poluidor com o custo da degradação ambiental, seja preventivo, seja reparatório. Por isso também é denominado pela doutrina como o princípio da responsabilidade. No entanto, a ideia é, primeiramente, evitar o dano ambiental, pois permitindo apenas a indenização reparatória, tal postura causaria uma falsa percepção de autorizar a degradação sob condição tão somente financeira (MEDEIROS, 2014, p. 31-32).

A Declaração do Rio de Janeiro em seu Princípio nº 16, a respeito do Princípio do Poluidor-Pagador, faz a seguinte afirmação:

“As autoridades nacionais devem procurar assegurar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o critério de quem contamina, deve, em princípio, arcar com os custos da contaminação, levando-se em conta o interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais (ANTUNES, 2001, apud COLOMBO, 2016, p. 02).”

Já o art. 14 da mesma Declaração apresenta a “penalização para aqueles que não cumprirem com as medidas necessárias à preservação ou à correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental” (MEDEIROS, 2014, p.32).

O § 1.º é legalmente fundamentado para o princípio do poluidor-pagador e para a responsabilidade objetiva em que estabelece: sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (MEDEIROS, 2014, op. cit).

A Constituição Federal ponderou este Princípio no seu art. 225, parágrafo 3º: “As atividades e condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores,

peças físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (COLOMBO, 2016, p. 02).

2.2 Aspectos Normativos e Fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador

O Princípio do Poluidor-Pagador é um princípio normativo de caráter econômico, porque imputa ao poluidor os custos decorrentes da atividade poluente. Porém, para a otimização dos resultados positivos na proteção do meio ambiente é preciso uma nova formulação desse princípio, ou seja, ele deve ser considerado “uma regra de bom senso econômico, jurídico e político” (CF ARAGÃO, 1997 apud COLOMBO, 2016. p. 03).

Segundo a (Recomendação C (72) 128, de maio de 1972 apud COLOMBO, 2016. p. 03) o princípio que usa para afetar os custos das medidas de prevenção e controle da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções ao comércio e aos investimentos internacionais, é o designado Princípio do Poluidor-Pagador.

Em suma, o poluidor deve arcar com os custos das medidas necessárias para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável.

Importante mencionar que, não é exclusivamente um princípio de responsabilidade civil, pois abrange, outras dimensões. Igualmente, não é um princípio que “autoriza” a poluição ou que permita a “compra do direito de poluir”, porque ele envolve o cálculo dos custos de reparação do dano ambiental (dimensão econômica) a identificação do poluidor para que o mesmo seja responsabilizado (dimensão jurídica), e por fim, é um princípio orientador da política ambiental preventiva (COSTA, BRAATZ, 2014, p. 06).

“O objetivo maior do princípio do poluidor pagador é fazer não apenas com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente (as externalidades ambientais) – sejam suportados pelos agentes que as originaram, mas também que haja a correção e/ou eliminação das fontes potencialmente poluidoras (COSTA, BRAATZ, op. cit)

Resumidamente, o Princípio do Poluidor-Pagador tem três funções primordiais: a de prevenção, reparação e a de internalização e redistribuição dos custos ambientais.

Conforme cita:

“Se o que está em causa é prevenir, interessa, sobretudo a regulamentação das atividades potencialmente lesivas do ambiente, antes que a lesão ou até o perigo de lesão tenha lugar. Um direito repressivo ou sancionatório aparece normalmente depois do mal feito com a irremovibilidade do dano respectiva” (MUKAI, 1998 apud COLOMBO, 2016. p. 03).

Em alguns casos, mesmo sendo aplicada as medidas de prevenção, o dano ambiental pode ocorrer, quando ultrapassar a margem de segurança dos padrões ambientais previamente estabelecidos.

Ressalta-se, ainda, que o instituto do direito adquirido em se tratando da preservação do meio ambiente não pode aceitar a violação das normas ambientais.

Na prática, os custos de controle da poluição que surgem devido à regulamentação ambiental são suportados pelo poluidor e também pelo público. Se de um lado, a sociedade não deve arcar diretamente com os custos da proteção do ambiente, por outro lado, o PPP permite que os custos sejam transferidos para o produto final, atingindo indiretamente os não responsáveis pela poluição (COLOMBO, 2016).

Ressalta-se, que o poluidor tem o dever de reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, independentemente da existência da culpa. Se na teoria subjetiva da responsabilidade, a culpa, o dano e o nexo de causalidade entre um e outro devem ser provados, na teoria objetiva, não se avalia a culpa do agente poluidor, porque é suficiente a existência do dano e a prova do nexo de causalidade com a fonte poluidora (COSTA; BRAATZ, 2014).

2.3 O Que Paga o Poluidor?

Uma vez identificado o poluidor, a determinação do que este paga está diretamente associado ao processo produtivo, considerando a propagação de atividades poluentes e a produção dos seus efeitos ao meio ambiente com intuito de amortizar os gastos a sociedade e que esta não suporte de forma onerosa os custos provenientes da poluição (COLOMBO, 2004). De forma que o custo que irá ser imputado ao causador da poluição também esteja relacionado aos custos à prevenção dos danos ambientais e à redução dos efeitos negativos da ação lesiva ao meio ambiente, estabelecendo assim, que o poluidor deve arcar com os custos das medidas necessárias para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável.

O princípio que usa para afetar os custos das medidas de prevenção e controle da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções ao comércio e aos investimentos internacionais, é o designado Princípio do Poluidor-Pagador (COLOMBO, 2016). Pois, se identificado o “Princípio do Poluidor-Pagador simplesmente com o da responsabilização, o poluidor suportará apenas o *quantum* indenizatório a ser pago aos atingidos pela atividade poluente” (COLOMBO, 2016, p. 04).

Aos “poluidores são cobrados apenas os custos das medidas ambientais exigidas pela política pública de proteção ambiental, isto é, na medida dos objetivos públicos de qualidade ambiental” (DERANI, 1997 apud COLOMBO, 2004, p. 20).

Neste aspecto a legislação ambiental vigente impõe ao causador do dano ambiental, o dever de corrigir, recuperar e/ou eliminar os efeitos negativos para o ambiente. Alude dizer que “o custo que deverá ser suportado pelo poluidor depende da política ambiental adotada pela legislação do Estado, que pode priorizar a atuação preventiva, assim como estabelecer uma taxa para a prática de atividades danosas ao meio ambiente” (COLOMBO, 2004, op.cit).

Neste contexto, DERANI, 1997 apud COLOMBO (2004, p. 20) assevera:

“Neste contexto emergem duas opções para a conservação do bem: ou deve o poluidor arcar com o emprego de instrumentos para a diminuição dos custos de substituição daquilo que causa a poluição; ou, por uma avaliação política, alivia-se o poluidor de tal encargo, devendo os prejudicados arcar com ele (sobretudo via atuação do Estado). Ocorre, então, uma subvenção do poluidor para que ele realize os investimentos necessários a fim de eliminar ou reduzir o dano ambiental”.

O PPP¹ demonstra claramente o que é imposto aos poluidores como os custos que estão previstos na legislação e na política ambiental. Ressalva-se, portanto, a sua finalidade preventiva, o que impõe ao poluidor o dever de suportar os valores necessários para indenizar as vítimas, para manter a qualidade ambiental em níveis aceitáveis e, principalmente, para concretizar sua atuação preventiva (COLOMBO, 2004).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Ambiental fundamentado e regulamentado na Constituição Federal de 1988 encontra em forte expansão e adaptação constante aos ditames

¹ Princípio do Poluidor Pagador

fundamentais previstos em Legislação nacional. Ao ponto que o Direito está em constante evolução e, aprimorando a cada dia novas teorias, princípios e diretrizes para sua melhor compreensão.

Neste artigo, o princípio do poluidor pagador, um ponto crucial do direito ambiental brasileiro, apresenta sua importância na prevenção e reparação nos danos ambientais destacado, inclusive na Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

O princípio poluidor-pagador não pode ser enxergado como criando um "direito de poluir", desde que o poluidor se disponha a pagar pelos recursos que utilizou ou danificou. Seu objetivo principal não é a reparação ou mesmo a repressão do dano ambiental. Estas, como se sabe, são fundamentalmente, retrospectivas.

Em razão de ser um princípio orientador, não tem aplicação absoluta (margem de flexibilidade), o que não significa eximir da responsabilidade, civil, administrativa e penal dos poluidores. De fato, em matéria ambiental não é suficiente a aplicação de suas normas e nem de seus princípios orientadores.

Como princípio orientador das políticas públicas ambientais, o Princípio do Poluidor-Pagador é um princípio normativo de caráter econômico, porque imputa ao poluidor os custos decorrentes da atividade poluente indispensável à preservação do meio ambiente. Apresenta característica preventiva e responsável. Neste sentido, este artigo apresentou as punições previstas em lei acarretadas ao poluidor, bem como os danos lesivos ao meio ambiente e as leis que o asseguram como de forma ecológica, além do dever de todos preservar o meio ambiente estabelecido pela Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 225, em que sustenta que o dever de preservar o meio ambiente é de todos: pessoas físicas, jurídicas, órgãos públicos, poder público, entes federativos.

Diante do que este estudo trouxe sobre a responsabilidade ambiental e o princípio do poluidor pagador, vimos que não basta para só resolver o problema ambiental, é indispensável a informação ambiental a participação e consciência ecológica.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental, 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ANTUNES, Paulo Bessa. Direito ambiental. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

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

CF ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. O princípio do poluidor-pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Coimbra, 1997.

CAMARGO Thaisa Rodrigues Lustosa de, Camargo Serguei Aily Franco de. O princípio do poluidor-pagador e o meio ambiente do trabalho, 2016. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9163> Acesso em: 30 de mai. 2016.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. Manual de direito internacional público. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COLOMBO Silvana. Aspectos Conceituais do Princípio do Poluidor-Pagador. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental ISSN 1517-1256, Volume 13, julho a dezembro de 2004. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/remea/article/viewFile/2720/1555>> Acesso em: 30 de mai. 2016.

COLOMBO Silvana; Raquel Brendler. O Princípio do poluidor-pagador. 2016. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=932> Acesso em: 30 de mai. 2016.

COSTA, Vanessa Aparecida BRAATZ, Danielle Bimbati de Moura A Responsabilidade Ambiental e o Princípio do Poluidor Pagador. Disponível em: <http://fait.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/htVR0FpVx6OpFgS_2014-4-16-17-4-22.pdf> Acesso em: 8 de jun. 2016.

FARIAS Talden Queiroz. Princípios gerais do direito ambiental. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/26874-26876-1-PB.pdf>>. Acesso em 8 de jun. 2016.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de Como se preparar para o exame de Ordem, 1ª fase: ambiental/Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros, Marcelo Hugo da Rocha. - 6ª Ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MUKAI, Toshio. Direito ambiental sistematizado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

VASCONCELOS, BENJAMIN Antonio Herman de e. In: CARPENA, Gislaine. Os Princípios específicos do Direito Ambiental que confirmam a responsabilidade civil pela reparação do dano ecológico. Disponível em: <<http://www.unifebe.edu.br/revistadaunifebe/20122/artigo007.pdf>>. Acesso em: 10 de jun. 2016.