

**Marcelo Abelha Rodrigues**

**PROCESSO  
CIVIL  
AMBIENTAL**

**5.<sup>a</sup> edição**

Revista, atualizada  
e ampliada

**2021**

 **EDITORA**  
*Jus***PODIVM**  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# Capítulo 2

## PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

**Sumário:** 1. Introito – 2. Princípio da ubiquidade – 3. Princípio do desenvolvimento sustentável – 4. Princípio do poluidor-usuário pagador (PUP): 4.1 Premissas para compreensão do PUP; 4.2 Subprincípios de concretização do PUP: 4.2.1 Aspectos gerais; 4.2.2 A prevenção; 4.2.3 Precaução; 4.2.4 Responsabilização civil, penal e administrativa; 4.2.5 Função sócio ambiental da propriedade privada; 4.2.6 Usuário pagador – 5. Princípio da participação.

### 1. INTROITO

Parece ser desnecessário dizer da importância dos princípios para uma ciência. Pode-se afirmar que uma ciência só pode ser assim considerada se for informada por princípios fundamentais que norteiem e direcionem as suas regras. A classificação que aqui se expõe tem apenas caráter didático e é por mim proposta da seguinte maneira: 1) princípio da ubiquidade; 2) princípio do desenvolvimento sustentado; 3) princípio do poluidor pagador; e 4) princípio da participação. Obviamente, tais princípios se apresentam como postulados máximos de abstração, donde derivarão outros subprincípios que lhe darão rendimento.

## 2. PRINCÍPIO DA UBIQUIDADE

O princípio da *ubiquidade* reflete muito bem o conceito semântico da palavra que lhe empresta o significado. Ubíquo é sinônimo de onipresente, que está em todo lugar. Este princípio é visto de duas formas: a) num primeiro enfoque, os recursos ambientais, por serem de índole planetária, fazem com que o meio ambiente seja visto de forma global, já que o dano que se causa aqui é sentido em qualquer lugar – não há como impedir que o rio deixe de contaminar o leito, as plantas, a fauna marinha etc., que servirão de vetores da poluição<sup>1</sup>. Por isso exige-se uma cooperação global entre as nações e daí se tem desenvolvido o direito ambiental internacional; b) sob outro enfoque, tal princípio exige que os bens ambientais sejam horizontalmente analisados, isto é, todo e qualquer direito subjetivo, de índole privada, deve pedir obediência ao direito ambiental. Qualquer liberdade pública ou propriedade privada deve ceder espaço à proteção dos bens ambientais, dado o seu caráter global e horizontal.

## 3. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O segundo princípio, diz respeito ao *desenvolvimento sustentado*. Separando os dois vocábulos que o compõem, tem-se que a palavra *desenvolvimento* é tomada com o seguinte significado na língua portuguesa: “1. Ato ou efeito de desenvolver-se. Adiantamento, crescimento, aumento. Progresso. 2. Estágio econômico, social, político de uma comunidade, caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção, i.e., os recursos naturais, o capital e o trabalho”. Portanto, verifica-se que é inata,

---

1. "Fumaça de incêndios na Austrália deve dar a volta completa ao mundo, mostra Nasa: fumaça deve retornar à Austrália depois de circundar a Terra; em metrópoles como Sydney e Melbourne, poluição causa riscos à saúde pública". Disponível em <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/01/14/fumaca-de-incendios-na-australia-devem-dar-a-volta-completa-ao-mundo-mostra-nasa.ghtml>. Acessado em 18 de janeiro de 2020.

ao ser humano, a ideia de se desenvolver, aumentar e expandir, seja no aspecto social, econômico, filosófico ou moral etc.

Já a palavra “sustentado” é oriunda do verbo “sustentar”, que por sua vez significa “conservar, manter, impedir a ruína ou a queda, proteger, equilibrar-se etc. Confrontando um vocábulo com outro, vê-se que, enquanto desenvolver-se se centra na ideia de crescimento econômico e tecnológico (e, portanto, necessariamente de transformação dos elementos que compõem o meio, ou seja, o ambiente que vivemos), a de sustentabilidade liga-se à noção de proteção e manutenção. Assim, considerando que os bens a serem explorados ou transformados são escassos e, mais ainda, que esses bens são responsáveis pela manutenção de uma qualidade de vida, não é difícil supor ou antever que, dependendo da tônica que se dê a esse desenvolvimento, é bem possível que num futuro breve não exista matéria-prima que alimente o crescimento econômico e, por corolário lógico, também a qualidade de vida. Deve-se encontrar um ponto de equilíbrio para o desenvolvimento, já que o mesmo bem que é matéria-prima do desenvolvimento é também peça essencial à sadia qualidade de vida dos seres. Por isso, de que adianta um desenvolvimento desregrado, despreocupado com a conservação do bem ambiental, desvinculado da manutenção da qualidade de vida? O desenvolvimento sustentável é o que atende às necessidades atuais, sem comprometimento da possibilidade de as gerações futuras conseguirem atender às suas próprias necessidades.

Este princípio foi expressamente abraçado pelo legislador constitucional, v.g., no art. 170, VI, e em diversos instrumentos da política nacional do meio ambiente, especialmente a lei de zoneamento e o estudo prévio de impacto ambiental. Deve ser focado sob três ângulos se analisado sob uma perspectiva de índole econômica e desenvolvimentista: 1) evitar a produção de produtos supérfluos e agressivos ao meio ambiente; 2) estimular o consumidor em relação à necessidade de evitar o consumo de bens “inimigos” do meio ambiente; 3) estimular o uso de “tecnologias limpas” no exercício da atividade econômica. Infelizmente este

princípio tem sido utilizado para abrigar um desenvolvimento que nada tem de sustentado ou equilibrado. A sustentabilidade do meio ambiente – com a compensação e neutralização da poluição causada pelo desenvolvimento – é algo inerente ao desenvolvimento sustentável, e, registre-se, o fato de vivermos sob uma sociedade de risco e reconhecer que não há atividade econômica totalmente limpa, isso jamais – jamais, frise-se – é um fato que legitima o desenvolvimento a qualquer custo, senão exatamente o contrário.

Como corolário lógico do princípio do desenvolvimento sustentável deriva a *proibição do retrocesso (não regressão) ambiental* que por muitos tem sido tratado como princípio autônomo, talvez pela premente necessidade de se mostrar presente ante uma tentativa discreta, aqui e alhures, de se regredir na tutela do meio ambiente, em prol do desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento sustentável, como dito, permite que se consagre um equilíbrio entre o *direito ao desenvolvimento* e a *proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações*. À medida que se permite esse modelo desenvolvimentista, é dado um passo irretroativo, nas conquistas já alcançadas em prol do ambiente e da sociedade. Assim, tomemos como exemplo os catalisadores nos automóveis. Para quem não sabe esses catalisadores foram desenvolvidos nos idos da década de 1970 e tem uma importante função converter, em até 98%, os gases nocivos dos automóveis em gases inofensivos ao meio ambiente. Esses equipamentos começaram a surgir em carros no Brasil como itens opcionais e a partir do PROCONVE (Programa de Controle da Emissão Veicular), fixou-se por intermédio da Portaria 346/2008, que este item não seria mais uma *opção* para uma exigência dos novos veículos. Ora, este é um exemplo de desenvolvimento sustentável, que equilibra o binômio *economia e ecologia* e traz uma conquista, uma consagração ao direito fundamental ao equilíbrio ecológico. Ora, seria possível uma nova portaria, lei, decreto, emenda constitucional que permitisse que os novos veículos fossem comercializados sem os catalisadores?

Da mesma forma, seria possível admitir que se surgisse ou desenvolvessem novas práticas culturais que fossem cruéis com os animais violando a jurisprudência ambiental firmada pelo STF que reconheceu como cruel e inconstitucional a farra do boi e a rinha de galo?<sup>2</sup>

Alguém cogitaria admitir que determinados agrotóxicos já banidos do mercado brasileiro em razão do risco e males que causam à vida e ao meio ambiente pudessem retornar às lavouras, ainda que fosse uma determinação de lei, decisão judicial, emenda constitucional, portaria, resolução, etc. Enfim, alguém admitiria que a ANVISA, por exemplo, readmitisse o *metamidofós*, proibido em centenas de países e usado nas lavouras de algodão, amendoim, batata, feijão, soja, tomate e trigo, e cientificamente causador de prejuízos para o feto, sistemas neurológico, imunológico, reprodutor e endócrino?

Parece-nos que NÃO é a imediata e intuitiva resposta a todas estas questões e nenhuma dificuldade temos reconhecer a resposta negativa porque sendo a tutela do meio ambiente a proteção da própria vida, ou seja, um direito fundamental com status de cláusula pétreia (art. 60, § 4º, IV da CF/88), não se pode admitir, sob pena de ferir direitos fundamentais do ser humano e princípios fundamentais do Estado Democrático Brasileiro (art. 1º, III da CF/88) que determinadas conquistas (não meramente econômicas, mas atreladas à proteção da vida) sejam retrocedidas ou regredidas.

Eis aí a proibição do retrocesso ou da não regressão em matéria ambiental. Toda proteção que se conquista em matéria ambiental representa um ganho, um direito adquirido fundamental

---

2. Por meio da emenda Constitucional n.º 96/2017 o Congresso Nacional incluiu o §7º ao artigo 225 em evidente revide à decisão do STF que reconheceu a vaquejada como prática cruel com os animais (art. 225, §1º, VII) na ADI n.º 4.983. Após a emenda constitucional da "vaquejada" houve novas ADIs (n. 5728 e 5772), que ainda estão em curso e cujos objetos são justamente a EC 96/2017.

que não admite retroação, sob pena de violação da dignidade do ser humano.

E, nem se argumente que o princípio da proibição do retrocesso causa um aumento dos custos da atividade econômica e que a sociedade é que arcaria com o aumento desses custos. Tal argumento é uma inversão mesquinha dos valores republicanos, afinal de contas as conquistas ambientais já reconhecidas pelo poder público (legislativo, judiciário ou executivo) são feitas justamente em prol da vida e da qualidade de vida da população, e, recorde-se que em matéria ambiental é o poluidor o responsável pela internalização dos custos do empreendimento e das externalidades ambientais. Não se pode admitir que se abra mão das conquistas atreladas aos direitos fundamentais da população em troca de um regresso para atender ao interesse econômico (privado), num retorno à típica máxima da privatização do lucro e a socialização do prejuízo, que, nestes exemplos representaria uma violação à dignidade da coletividade.

A proibição do retrocesso é na verdade uma derivação lógica da proteção das garantias fundamentais petrificadas no texto constitucional, e, sem sombra de dúvida, serve como elemento preliminar para qualquer iniciativa da legitimidade dos atos do poder público (legislativa, executiva e judiciária) que pretendem reduzir ou regredir ou retroceder nas conquistas no passado em relação ao núcleo duro da garantia fundamental à proteção do equilíbrio ecológico (processos ecológicos essenciais, ecossistemas frágeis ou a beira de colapso, função ecológica dos microrganismos ambientais, proteção dos biomas brasileiros, impedimento de atividades, métodos e substâncias que apresentem risco à vida e ao meio ambiente, etc.).<sup>3</sup>

---

3. Os precedentes judiciais pro ambiente conferem uma *produção normativa da jurisdição extraordinária* (STJ e STF) no Brasil, e, são conquistas que se acumulam nos direitos adquiridos ambientais que, não apenas por isso (art. 5º, XXXVI -XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), mas por serem fundamentais à proteção de todas as formas de vida, não poderão ser tolhidos, reduzidos

## 4. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-USUÁRIO PAGADOR (PUP)

### 4.1 Premissas para compreensão do PUP

O terceiro princípio é o mais famoso deles e, por incrível que possa parecer, o menos compreendido. Trata-se do *poluidor pagador* como foi originariamente denominado ou como recentemente tem sido conhecido poluidor-usuário-pagador (também apelidado pelas suas iniciais – PUP). O princípio do poluidor/usuário pagador é um postulado com raízes inspiradas no direito econômico, que passou por substancial mudança quando veio a constituir-se num dos postulados mais nobres e sérios do direito ambiental. Para a sua correta compreensão devem-se entender as regras de externalidades negativas típicas de direito econômico.

A externalidade pode ser positiva ou negativa, quando no preço do bem colocado no mercado não estão incluídos os ganhos e as perdas sociais resultantes de sua produção ou consumo, respectivamente. Basta pensar na seguinte hipótese: quando uma empresa de recipientes plásticos coloca seu produto no mercado, será que o preço final que foi dado ao seu produto levou em consideração o custo social da sua produção? Enfim, considerando que o referido produto será um resíduo sólido de difícilíssimo reaproveitamento (pelas desvantagens técnicas e econômicas) e que, portanto, será um fator de degradação ambiental, é de se questionar se o valor do bem colocado no mercado tem em si o valor do denominado custo social. Definitivamente não, pois, segundo a teoria econômica das externalidades, o efeito negativo ou positivo não pode ser agregado ao valor do produto por ser impossível de ser medido.

---

ou diminuídos pelo Poder Público (Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III – a dignidade da pessoa humana; art. 60. (...)§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV – os direitos e garantias individuais.).

Em outro exemplo de externalidade negativa, basta pensar numa rede de lanchonetes que se instale próxima ao acostamento de uma via pública. Nesse caso, pergunta-se: os produtos que são ali vendidos têm embutido nos seus preços o custo social de um aumento do trânsito no local, da poluição sonora, da poluição visual etc.? Ainda, é justo que aqueles que não compram os produtos sejam “consumidores” desse efeito social negativo?

Em outro exemplo, imagine um conjunto de bares e restaurantes que ocupe uma determinada área residencial da cidade fazendo daquela região um ponto gastronômico local onde normalmente ocorre uma aglutinação de pessoas nas noites de finais de semana. A pergunta a ser respondida é a seguinte: é justo que a externalidade negativa sobre o trânsito caótico da região seja suportada por todos e o titular do estabelecimento seja apenas beneficiado?

Em mais outro exemplo, imagine um shopping center que se instale numa região e todo o trânsito local se torne um caos em razão do fluxo de carros que aumentará absurdamente? Por que não internalizar este custo social negativo ao empreendedor?

É cediço que o preço de um bem colocado no mercado só teria uma medida correta (um valor justo) se no valor (no preço) que lhe fosse atribuído estivessem computados todos os ganhos sociais advindos de seu consumo e, também, quando se computassem *todas as perdas sociais surgidas com a produção desse mesmo bem*, além, é claro, os custos de sua produção.

Outrossim, não sendo internalizados os custos, em especiais os sociais negativos, certamente o produtor de um bem (instalação de uma fábrica, por exemplo) terá um produto colocado no mercado que não será por todos adquirido, mas cujo custo social será suportado, inclusive, por quem não adquiriu o referido produto. Sob outra ótica, poder-se-ia dizer que há um enriquecimento do produtor/fabricante/empreendedor à custa de um efeito negativo suportado pela sociedade, já que não teria colocado no custo do seu produto esse desgaste suportado pela sociedade. É daí que surge a expressão “privatização de lucros e socialização das perdas” para designar este fenômeno.

É daí, da compreensão econômica do fenômeno, o ponto de partida para a interpretação jurídica do princípio do poluidor/ usuário pagador que busca implementar o sentido teleológico deste axioma. E a interpretação jurídica não permite uma imediata *internalização* do custo social.

Frise-se que *não é* simplesmente internalizar o custo, embutir no preço, e assim produzir, comercializar ou mercenciar produtos que sabidamente são degradantes do meio ambiente, nas suas diversas etapas da cadeia de mercado. Enfim, não pretende a interpretação jurídica permitir que se compre o direito de poluir mediante a internalização do custo social. A interpretação jurídica deste princípio leva a uma atuação anterior à realização da atividade ou prestação do serviço potencializador de causar externalidades negativas ambientais.

O que o princípio pretende é redistribuir equitativamente as externalidades ambientais, se de fato mostrar-se viável, possível e suportável para a sociedade uma determinada atividade, ainda que se tenha internalizado as externalidades ambientais negativas. Enfim, desde que associado as técnicas e instrumentos ambientais como o licenciamento, estudos ambientais diversos, etc., o poluidor/ usuário pagador é de uma eficiência incomparável.

Ora, se estas são suportadas pela sociedade, em prol do lucro do responsável pelo produto que em alguma fase da cadeia de mercado é degradante do meio ambiente ou diminui o exercício do uso comum dos componentes ambientais, nada mais justo que todos os custos de prevenção, precaução, correção na fonte, repressão penal, civil e administrativa, que são despendidos pelo Estado (ficção jurídica representativa do povo), a quem incumbe a gestão dos componentes ambientais, sejam suportados pelo responsável das externalidades ambientais.

É exatamente por isso que o *poluidor pagador* não é, como se poderia imaginar, *apenas* um princípio corretivo, senão porque a sua intenção é justamente evitar o dano, evitar o risco de dano, e, quando isso não for possível, punir o responsável pela repressão e reparação do prejuízo causado. Por isso ele se espria para os seguintes aspectos:

- a) para sobrecarregar o preço do produto que causa a externalidade ambiental negativa, desestimulando a sua produção e estimulando o uso de tecnologias limpas que, embora sejam aparentemente mais caras, acabam sendo mais baratas quando comparadas aos produtos degradantes que terão de internalizar os custos ambientais negativos;
- b) para publicizar no mercado de consumo quais produtos causam externalidades ambientais negativas e, a partir daí, determinar uma educação ambiental para que o consumidor privilegie os produtos verdes e as tecnologias limpas;
- c) para fazer com que os responsáveis pelos custos sociais sejam, por isso mesmo, responsáveis pelos custos estatais de prevenção, precaução e correção na fonte; reprimir (civil, penal e administrativamente) aqueles que são os responsáveis pelas externalidades ambientais negativas;
- d) para carrear os custos do “empréstimo” dos componentes ambientais àqueles que, embora não sejam poluidores, mas apenas usuários, causam uma sobrecarga ao uso vulgar dos componentes ambientais, devendo pagar pelo uso incomum de bens que são de uso comum e do povo.

Portanto, mais do que longínqua, é errada a ideia de que o poluidor pagador seja um passaporte para a poluição, bastando apresentar um visto de compra (internalização do custo) para que se tenha então o direito de poluir. Repetindo: esse princípio “tem uma estrutura aberta, permitindo, desse modo, que a sua execução seja feita através de instrumentos econômicos, seja através de instrumentos de responsabilidade civil, ou ainda de outros instrumentos”.<sup>4</sup>

---

4. 1.Beniamino Caravita, I principi della politica comunitaria in materia ambientale, *Rivista Giuridica Dell'Ambiente* 2/214.

## 4.2 Subprincípios de concretização do PUP

### 4.2.1 Aspectos gerais

Este princípio é concretizado por subprincípios, tais como a prevenção, a precaução, a responsabilidade (civil, penal ou administrativa), a função socioambiental da propriedade privada e o usuário pagador. Essa concretização do PUP torna-se possível quando o operador do direito vale-se dos instrumentos jurisdicionais, legislativos e administrativos de tutela do ambiente. Aliás, registre-se, são nestes últimos – instrumentos administrativos – e, em especial nos licenciamentos ambientais, que se consegue obter, com maior potencialidade e rendimento, o verdadeiro papel do poluidor/usuário pagador. Embora seja igualmente possível invocar e fazer prevalecer o referido princípio com técnicas jurisdicionais e legislativas, a grande verdade é que é, pois, no licenciamento ambiental que reside o habitat normal e natural de implementação do princípio do poluidor/usuário pagador. No licenciamento ambiental fica muito nítida a concretização da *função socioambiental da propriedade privada*, do usuário pagador, da precaução ambiental, da prevenção e da responsabilização ambiental.

### 4.2.2 A prevenção

O subprincípio da *prevenção* constitui um dos mais importantes axiomas do direito ambiental. A sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível à mesma diversidade que possuía. Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar.

O vocábulo prevenção (*prae + venire = vir antes*) atrela-se à cautela, à precaução, ou seja, conduta tomada no sentido de evitar o risco ambiental. Seguindo essa esteira, o legislador