



## 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO & GÁS

### APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR AOS DANOS AMBIENTAIS PROVOCADOS PELA INDÚSTRIA PETROLÍFERA

Gilvanklim Marques de Lima 1

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Av. Capitão Mor - Gouveia, S/N,  
Lagoa Nova, Natal - RN, 59.078-970, e-mail: gilvanklim@yahoo.com.br

**Resumo** – A defesa do meio ambiente tem encontrado no princípio do poluidor-pagador um importante aliado. Por meio deste princípio, a responsabilidade pela prevenção e reparação de possíveis danos ambientais é imputada a quem lhe deu causa. No entanto, os encargos com a assunção da responsabilidade ambiental possui um custo econômico, que tanto pode incidir sobre a margem de lucro da empresa, como ser transferido para o consumidor do produto final. No presente trabalho, pretende-se demonstrar a inconveniência do repasse dos custos com a incorporação das externalidades pela indústria petrolífera para o preço final dos derivados de petróleo. Assim, defende-se que as despesas em matéria ambiental sejam computadas como elementos integrantes do processo produtivo, incidentes sobre a margem de lucro do empreendedor, livrando-se, com isso, os preços dos produtos finais da incorporação dos custos em referência.

Palavras-Chave: meio ambiente; proteção; externalidades; incorporação.

**Abstract** – The defense of the environment has found an important partner in the principle of the polluter-payer. By the use of this principle, the responsibility for the prevention and restoration of possible environmental damages is imputed to the one who has caused it. However, incumbencies with the assumption of the environmental responsibility has an economic cost, witch can also happen over the enterprise's edge of profit, than be transferred to the consumer over the final product. In the present academic work, it's intended to show the inconvenience of the re-pass of cost with the incorporation of the externalities by the petroliferous industries over the final cost of the petroleum derivatives. Than, it's defended that the expenditures in the environmental area ought to be computed as elements witch integrate the productive process, happened over the entrepreneur's edge of profit, leaving free of the costs in reference, acting this way, the final product's costs.

Keywords: environment, protection, externalities, incorporation.

## 1. Introdução

A indústria petrolífera, no desempenho de suas atividades, é potencialmente danosa ao meio ambiente. Mas, o petróleo e seus derivados constituem uma das principais fontes energéticas utilizada em nossos dias e, sem uma larga oferta de energia, a sociedade hodierna não possuiria condições para subsistir.

O meio ambiente, por outro lado, a pesar de não haver sido no passado objeto de grandes preocupações por parte dos agentes econômicos e da sociedade em geral, veio a se demonstrar na atualidade como estando entrelaçado com a sobrevivência e o bem-estar do homem. Portanto, defendê-lo se tornou essencial para que a terra continue a oferecer condições para perpetuação do gênero humano.

A necessidade de conciliação entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental começou a dar margem a existência de certos conceitos indispensáveis na atualidade. Como exemplo de um novo elemento de planejamento inserido no seio das atividades econômicas, encontra-se a idéia de desenvolvimento sustentável. Por ele se entende a compatibilização entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico.

Em se tratando de indústria petrolífera, maior atenção se dispensa à necessidade de coexistência entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, pois a sociedade atual necessita tanto de um ambiente sadio, como do suprimento energético concedido pelo petróleo e seus derivados.

Como o meio ambiente se tornou objeto de grande atenção na atualidade, à Ciência Jurídica coube o encargo de encontrar meios de promoção não apenas de prevenção como também de reparação do dano ambiental provocado, visando implementar juridicamente os efeitos conceituais de desenvolvimento sustentável. De posse deste objetivo, associado a outros princípios fundamentais para o Direito Ambiental (ramo jurídico que se preocupa com o estudo das questões ligadas ao meio ambiente), começou a ganhar espaço o princípio do poluidor-pagador como instrumento de responsabilização daqueles que provocam danos ambientais.

Frente a problemática ambiental e a potencialidade lesiva ao meio ambiente que a indústria petrolífera detém, maiores dúvidas não são suscitadas a respeito da aplicabilidade do princípio do poluidor-pagador aos danos ambientais provocados por ela. Todavia, a forma de aplicação do princípio a este segmento industrial requer algumas considerações, que buscaremos fazer ao longo deste trabalho.

## 2. Breves considerações a respeito do Princípio do Poluidor-pagador

O desenvolvimento econômico que o mundo passou a conhecer a partir da Revolução Industrial do século XVIII aumentou significativamente a demanda por matéria-prima para alimentação industrial.

A princípio, acreditava-se que os recursos ambientais eram inesgotáveis, de maneira que a exploração do meio ambiente era feita de maneira descontrolada. Interessava naquele momento apenas a expansão industrial, sem que se mensurasse os encargos trazidos por ela. Face a absoluta irresponsabilidade na administração dos recursos ambientais, florestas inteiras foram devastadas, espécies da fauna mundial foram erradicadas. Tudo isso sem que maiores preocupações surgissem diante da brusca modificação que se estava imprimindo ao meio natural.

Com o passar do tempo, a degradação ambiental começou a apresentar reflexos muito acentuados no bem estar das sociedades atingidas pela expansão industrial. Inicialmente por meio de incômodos localizados, como aqueles que se detectavam nas regiões nas quais se encontravam redutos industriais fortemente poluidores. Em seguida, constatou-se que a degradação ambiental expande seus efeitos para todo planeta, principalmente diante da simultânea alteração e destruição do equilíbrio ecológico.

Hoje, ver-se com nitidez que a poluição ambiental ameaça seriamente a sobrevivência das gerações vindouras e reduz significativamente a qualidade de vida do homem moderno. Isso se dá porque lençóis aquíferos são constantemente contaminados por resíduos industriais, florestas são devastadas, o solo e os mares são rotineiramente atingidos por derramamento de óleo e outros produtos que causam danos de difícil ou morosa reparação, quantidades enormes de gases poluentes são lançados na atmosfera, afetando a camada de ozônio e prejudicando a qualidade do ar inalado pelas pessoas e mais uma série de outros males de difícil enumeração.

Como assinala MACHADO (199, p. 200) “a atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém (...).” Isso se dá em virtude de o poluidor, ao receber os benefícios de sua atividade, apropriar-se do direito ao gozo de um ambiente saudável que os demais componentes da sociedade possui. Logo, ao não se promover a imputação do ônus da poluição a quem usufrui dos seus benefícios, estabelece-se uma situação de iniquidade, uma vez que passa a assumir os encargos da poluição aqueles que não tiveram acesso a qualquer gozo relacionado aos benefícios que a atividade poluidora defere. Por isso, um imperativo de justiça determina que aquele que goza das benesses de sua conduta, arque também com os malefícios que ela encerra.

O Princípio do Poluidor-pagador, por sua vez, coloca-se como um recurso de natureza jurídico-econômica, destinado a imputar àqueles que deram causa à poluição os custos relacionados aos efeitos exteriores de sua atividade, passando eles a integrar os custos finais dos produtos e serviços oriundos da atuação econômica.

Neste contexto, insere-se a questão das externalidades. Para um entendimento mais sólido a respeito do tema, vale salientar que toda atividade produtiva ou de exploração de recursos, produz alterações ambientais. Ao convertermos isso para a linguagem econômica, chamamos de custos sociais ou danos não compensáveis aquela parcela

de custo social que ultrapassa os benefícios decorrentes da produção. Esta parcela excedente de custo social denomina-se externalidades.

O Princípio do Poluidor-pagador determina que as externalidades sejam incorporadas pelo poluidor e encaradas como custo da produção, ou seja, impõe a internalização dos efeitos externos da atividade produtiva, passando eles a repercutir nos custos finais dos produtos e serviços provenientes da atividade.

BENJAMIN (1998, p. 17) demonstra com clareza as conseqüências trazidas para a sociedade caso não ocorra, pelo poluidor, a incorporação das externalidades. Segundo ele: “Ao permitir que os degradadores deixem de pagar pelas conseqüências de suas atividades, as opções b) ( deixar o dano ali mesmo onde se processou, respondendo a vítima, e só ela, pelos seus custos) e c) ( repartir o dano entre a vítima e o autor), em verdade, determinam que a coletividade subsidie, com perda de saúde e qualidade ambiental, as atividades produtivas.”

Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, busca-se fazer com que ocorra a conversão dos prejuízos em reparação, obrigando o degradador a arcar com os seus custos.

A finalidade basilar do princípio em consideração volta-se à assunção pelo poluidor dos custos e medidas necessárias a garantia de permanência do meio ambiente em estado aceitável.

Ao passar a integrar os custos da produção, as externalidades geradas pela atividade produtiva incidirão diretamente sobre a margem de lucro do produtor. Assim, ao computar as despesas envolvidas na fabricação de determinado produto ou no desempenho de certa atividade econômica, deve o empreendedor inserir ali os custos com a prevenção e possível reparação ambiental que sua atividade pode demandar.

Vale salientar que o princípio do poluidor-pagador não abre uma porta para quem possui capacidade econômica de reparar o dano provocado poluir sem a imposição de qualquer limitação. O que busca o princípio em referência, associado ao princípio da precaução, é formar um lastro de responsabilização do poluidor e de proteção ambiental bastante sólido, cabendo como primeira conduta do agente econômico a prevenção ambiental e, caso mesmo com as atitudes preventivas venha a ocorrer o dano, imputá-lo por completo a quem lhe deu causa.

Logo, o quadro que se desenha é que cabe ao Estado a definição, a imposição e a demarcação de procedimentos preventivos, a fim de evitar a poluição ambiental, mas, caso o dano indesejado venha a ocorrer, a responsabilização por ele deve ser atribuída em sua totalidade a quem lhe deu causa.

### **2.1 A constitucionalização do princípio do poluidor-pagador**

O princípio do poluidor-pagador encontrou no texto constitucional de 1988 um abrigo de destaque. No artigo 225, § 2º, determina-se que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”. E, no Parágrafo seguinte, a aplicação do princípio dirige-se a todos os poluidores, estando ele redigido nestes termos: “As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de reparar os danos causados”(grifamos).

A Constituição Federal, ao adotar o princípio em consideração, veio a manifestar expresso repúdio em relação à socialização dos ônus ligados aos danos ambientais praticados por qualquer poluidor. Determinou-se, assim, a individualização da responsabilidade, atribuindo a quem deu causa ao fato o encargo de por ele responder e assumir os custos a ele atrelados.

Mas, antes mesmo que a Constituição Federal viesse a conceder assento ao princípio em análise, a Lei n.º 6.938/81 ( Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) já o havia recepcionado, tendo ocorrido apenas em 1988 uma constitucionalização do princípio, fazendo-o ter agora força imperativa sobre todo ordenamento jurídico nacional, integrando assim o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no *caput* do artigo 225 da Carta Federal.

## **3. A indústria petrolífera e a aplicação do Princípio do Poluidor-pagador**

O princípio do poluidor-pagador encontra um ambiente de aplicação bastante fértil nos casos de danos ambientais provocados pela indústria petrolífera. Para sermos mais exatos, podemos afirmar que as atividades que esta indústria desempenha trazem no seu interior um risco ambiental intrínseco, de maneira que, por mais que tome atitudes efetivas de prevenção de danos, não se pode afirmar, com certeza plena, que estes encontram-se impossibilitados de ocorrer.

O risco de poluição ambiental que as atividades petrolíferas encerram é, todavia, algo que a sociedade precisa se encontrar disposta a acatar, porque ela depende destas atividades industriais para satisfazer uma série de necessidades que o desenvolvimento criou e das quais o homem não consegue mais se divorciar. Na verdade, a busca de energia pelo homem é um dos grandes instrumentos de devastação ambiental. Se formos analisar as fontes energéticas que são verdadeiramente limpas, chegaremos a conclusão de que são justamente aquelas que, até o presente, são responsáveis pela menor oferta de energia. Assim, as grandes indústrias produtoras de energia, como a nuclear, a termelétrica e a hidrelétrica são bastante propensas a provocar elevada degradação ao meio ambiente.

No caso da indústria petrolífera, além dela proporcionar acesso a combustíveis de importância fundamental em nossos dias, ainda utiliza o petróleo como matéria-prima para uma série de artigos de consumo de nossa época, podendo-se citar como exemplo o plástico, que encontra-se presente de forma marcante em nosso cotidiano. Por isso,

conviver com a indústria petrolífera, mais do que uma concessão da sociedade, é uma questão de necessidade, pois a civilização que o homem moderno construiu possui no petróleo um dos seus pontos de sustentação.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador merece uma atenção redobrada no caso da indústria petrolífera, pois ele deve atuar com firmeza nas duas frentes fundamentais de combate ao dano, investindo com firmeza na prevenção associado aqui ao princípio da precaução e, se mesmo diante das medidas preventivas impostas à indústria petrolífera o dano ambiental vier a ocorrer, imputar o dano em sua plenitude a quem lhe deu causa.

As externalidades geradas pela indústria petrolífera, no entanto, possui uma peculiaridade, face ao fato de que a grande parcela das sociedades industriais e, porque não dizer a totalidade, colhe os benefícios provenientes das atividades da indústria petrolífera. Logo, a incorporação dos custos dos aspectos negativos da produção em matéria ambiental deve incidir sobre o poluidor, mas se estes custos forem transferidos para o preço final do produto, como deseja uma variante do princípio do poluidor-pagador, que é o princípio do usuário-pagador, estes custos acabarão sendo disseminados por toda sociedade, de forma semelhante ao que ocorreria caso se atribuísse ao Estado a responsabilidade pela reparação dos danos provocados pela indústria petrolífera, face ao fato de que o aparelho estatal, ao reparar o dano, utilizaria recursos oriundos das contribuições proporcionadas pelos tributos que lhe são pagos, que devem ser investidos em benefício da sociedade como um todo.

Vale salientar que se nos custos da produção deve ser inserido não apenas o que se gasta com a reparação de danos ambientais provocados, mas também o que se consome com a prevenção destes danos e, diante do alto risco de provocação de dano ambiental que a indústria petrolífera encerra, fica fácil constatar que a parcela de redução dos lucros pela aplicação do princípio do poluidor-pagador em relação a este tipo de atividade será considerável. Portanto, caso sejam estes custos repassados ao preço final do produto, pode-se abrir margem para a elevação dos preços dos bens ofertados por esta indústria, causando prejuízos a toda sociedade, principalmente quando a sua estrutura de transportes de cargas encontra-se fundada no transporte rodoviário, como é o caso brasileiro. Permitir o repasse destes custos para o preço do produto final no caso do petróleo é algo perigoso, pois uma alta acentuada no preço do petróleo acaba provocando a elevação dos preços de todos os produtos que precisam ser transportados, principalmente por meio de transporte rodoviário, que consome uma grande quantidade de combustível.

O repasse dos custos com a assunção das externalidades provoca uma equação perversa. Ela se constrói com base no seguinte raciocínio: uma vez acrescentados os ônus impostos pela prevenção e reparação dos danos ambientais, elevados são na mesma proporção os preços finais dos produtos. Esta equação pode ser minimizada em se tratando de produtos fabricados por vários produtores em regime de absoluta concorrência, face ao fato de que aqueles que desejarem se sobressair na disputa concorrencial reduzirão os seus lucros, incorporando parte das externalidades, repassando assim, uma quantia muito pequena destes custos com os aspectos negativos da produção para o consumidor.

Em se tratando de indústria petrolífera, mesmo com a abertura do mercado à participação da iniciativa privada, concretizado por meio da Emenda Constitucional n.º 09, de 09 de novembro de 1995, não acreditamos que o regime da livre concorrência que se buscou implantar seja suficiente para impor a dedução dos custos com a prevenção e reparação ambiental na margem de lucro das empresas, principalmente diante do atual quadro de ainda pequena participação de empresas no setor do petróleo e gás natural brasileiro.

Por isso, acreditamos que a melhor saída seria o Estado não liberar plenamente os preços dos derivados de petróleo, impondo margem de variação para os seus preços, a fim de impedir que ocorra um movimento de repasse integral dos custos com as externalidades para os preços finais dos produtos ofertados pela indústria petrolífera, provocando, com isto, prejuízo para toda sociedade por meio da elevação geral dos preços dos produtos que precisam ser transportados e que dependem do petróleo para este transporte.

Logo, chegamos a conclusão de que, no caso da indústria petrolífera, o princípio do poluidor-pagador deve atuar em sua forma plena, não dando qualquer margem de atuação para o princípio do usuário pagador, de maneira que os custos com a proteção e a reparação ambiental devem ser deduzidos da margem de lucro das empresas, não atingido, portanto, o consumidor.

#### 4. Conclusão

A indústria petrolífera, no desempenho de suas atividades, encontra-se exposta a possibilidade de praticar vários danos ao meio ambiente. Estes danos, face a importância que o meio ambiente possui no contexto atual, não podem ficar indenes. Logo, alguém precisa ser responsabilizado pela sua reparação.

O princípio do poluidor-pagador surgiu para oferecer resposta à questão sobre quem deve arcar com os custos dos danos ambientais provocados no desempenho de atividades produtivas. Resume-se ele na atribuição da responsabilidade ao causador do dano.

Mas, uma dificuldade que existe no que diz respeito à aplicação deste princípio, refere-se ao destino final que deve ser dado aos custos com as externalidades, ou seja, o aspecto negativo da atividade produtiva. O princípio em consideração impõe a internalização destes custos.

Todavia, no caso da indústria petrolífera, deve-se impedir que os custos com a assunção das externalidades sejam repassados aos preços finais dos produtos, principalmente em matéria de combustíveis, face ao mal que isto causaria à sociedade por meio da elevação geral dos preços que, normalmente, um aumento no preço dos derivados de petróleo provoca.

Por isso, na indústria petrolífera o princípio do poluidor-pagador deve ser aplicado de forma radical, de maneira que os custos com a prevenção e reparação de danos ambientais incidam sobre a margem de lucro das empresas, não devendo ser repassados aos preços finais dos produtos, para se impedir que a sociedade venha participar dos encargos ambientais desta indústria, semelhante ao que ocorreria caso se imputasse a responsabilidade por estes danos ao Estado.

## 5. Agradecimentos

Aproveitamos este espaço para tecer os nossos agradecimentos à Agência Nacional de Petróleo (ANP), que por meio do PRH-ANP/MCT n.º 36 - Direito do Petróleo e Gás da UFRN, proporcionou o desenvolvimento de estudos na área de especialização em Direito do Petróleo e Gás Natural.

## 6. Citações e Bibliografia

- BENJAMIN, Antônio Herman V. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. In. Revista de Direito Ambiental n.º 9. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 5 a 51.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro 4 ed. - São Paulo: Malheiros, 1991.
- MILARÉ, Édís. Tutela jurídico-civil do ambiente. In Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, n. 0, (s.d), p. 26 a 72
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. In. Revista de Direito Ambiental n.º 1. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996, p. 50 a 66.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- \_\_\_\_\_. Direito Ambiental Constitucional. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995
- STEIGLEDER, Annelise Montero. Áreas contaminadas e a obrigação do poluidor de custear: um diagnóstico para dimensionar o dano ambiental. In. Revista de Direito Ambiental, n.º 25, jan-mar. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p 59-78.

## 8. Referências

- BENJAMIN, Antônio Herman V. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. In. Revista de Direito Ambiental n.º 9. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 5 a 51.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro 4 ed. - São Paulo: Malheiros, 1991.