Revista GuedesJus

Revista GuedesJus, ISSN 3086-4631. Edição 5. Ano: 2026.
Submissão em: 30/05/2026
Aprovação em: 12/06/2026
Publicado em: 12/06/2026
Disponível em: https://revista.guedesjus.com.br/artigo/223/

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS: PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR, USUÁRIO-PAGADOR E PROTETOR-RECEBEDOR

Cassiano Penteado Smiguel

Servidor Público Federal - Analista Judiciário no TRF4. Formado em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. Pós-graduação em Direito Público e especialização em Direitos Humanos.

RESUMO

O presente artigo analisa três princípios fundamentais do Direito Ambiental contemporâneo: o princípio do poluidor-pagador, o princípio do usuário-pagador e o princípio do protetor-recebedor. A pesquisa parte da compreensão de que a proteção ambiental não pode depender exclusivamente de mecanismos repressivos posteriores ao dano, devendo combinar responsabilidade, prevenção, racionalidade econômica, justiça ambiental e incentivos positivos à conservação. O princípio do poluidor-pagador impõe ao causador da degradação ambiental o dever de internalizar os custos de prevenção, reparação e compensação dos danos ambientais. Por sua vez, o princípio do usuário-pagador determina que aquele que utiliza recursos ambientais com finalidade econômica deve contribuir pelo uso de bens escassos e coletivos. Já o princípio do protetor-recebedor opera em sentido complementar, reconhecendo que aquele que conserva, recupera ou melhora serviços ecossistêmicos pode receber compensação ou incentivo econômico. O estudo conclui que os três princípios não são contraditórios, mas complementares: enquanto os dois primeiros evitam a socialização dos custos ambientais, o terceiro busca valorizar condutas ambientalmente positivas, formando um modelo mais equilibrado de governança ecológica.

Palavras-Chave: Direito Ambiental. Poluidor-pagador. Usuário-pagador. Protetor-recebedor. Pagamento por serviços ambientais. Responsabilidade ambiental.

ABSTRACT

This article analyzes three fundamental principles of contemporary Environmental Law: the polluter-pays principle, the user-pays principle, and the protector-receiver principle. The research starts from the understanding that environmental protection cannot rely exclusively on repressive mechanisms post-damage, but must combine responsibility, prevention, economic rationality, environmental justice, and positive incentives for conservation. The polluter-pays principle imposes upon the perpetrator of environmental degradation the duty to internalize the costs of prevention, repair, and compensation for environmental damage. In turn, the user-pays principle determines that whoever uses environmental resources for economic purposes must contribute for the use of scarce and common goods. The protector-receiver principle, on the other hand, operates in a complementary sense, recognizing that whoever conserves, restores, or improves ecosystem services may receive compensation or economic incentive. The study concludes that the three principles are not contradictory but complementary: while the first two prevent the socialization of environmental costs, the third seeks to value environmentally positive behaviors, forming a more balanced model of ecological governance.
Keywords: *Environmental Law. Polluter-pays. User-pays. Protector-receiver. Payment for environmental services. Environmental liability.*

1 INTRODUÇÃO

A proteção jurídica do meio ambiente constitui uma das tarefas centrais do Estado constitucional contemporâneo. A degradação ambiental, a escassez de recursos naturais, a crise climática, a perda de biodiversidade e a intensificação de conflitos socioambientais demonstram que o modelo tradicional de desenvolvimento econômico, fundado na exploração ilimitada da natureza, tornou-se incompatível com a preservação da vida digna e da justiça intergeracional.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Ao mesmo tempo, impôs ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Essa opção

constitucional revela que o meio ambiente não é bem disponível, nem simples objeto de apropriação econômica, mas pressuposto material da própria dignidade humana.

Consoante lição do professor Daniel Sarmento, “em relação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 do estatuto Constitucional, a presença do dever de proteção é cristalina, e se evidencia através da leitura das diversas tarefas cometidas ao estado nos incisos do artigo em questão. Da análise dos mencionados preceitos, torna-se evidente que cabe ao estado não apenas abster-se de violar o referido direito fundamental de 3a geração, incumbindo-lhe também protegê-lo ativamente de ameaças e lesões perpetradas por particulares”.

SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010. p. 89.

Nesse contexto, os princípios ambientais desempenham função estruturante. Eles orientam a interpretação das normas, fundamentam políticas públicas, justificam instrumentos econômicos e permitem a responsabilização daqueles que degradam ou utilizam recursos naturais. Entre esses princípios, destacam-se o poluidor-pagador, o usuário-pagador e o protetor-recebedor.

O problema central deste artigo consiste em investigar de que forma esses três princípios se relacionam e como contribuem para a proteção ambiental. A hipótese adotada é a de que eles compõem uma lógica integrada de justiça ambiental: quem degrada deve arcar com os custos da degradação; quem utiliza recursos ambientais deve pagar pelo uso econômico; e quem protege o meio ambiente deve ser incentivado ou compensado pelos benefícios gerados à coletividade.

O objetivo deste artigo é analisar a natureza jurídica, o alcance e a aplicação prática de cada um desses institutos, evidenciando como a sua articulação sinérgica constrói um ecossistema normativo eficiente e socialmente justo.

2 O DIREITO AMBIENTAL COMO SISTEMA DE RESPONSABILIDADE E INCENTIVOS

O Direito Ambiental não se resume à imposição de sanções após a ocorrência do dano. Embora a responsabilidade civil, administrativa e penal seja essencial, a

proteção ambiental exige instrumentos preventivos, precaucionais, econômicos e promocionais.

A lógica puramente repressiva é insuficiente por uma razão simples: muitos danos ambientais são irreversíveis ou de difícil reparação. A extinção de uma espécie, a contaminação permanente de aquíferos, a destruição de florestas nativas, o rompimento de barragens e a degradação de ecossistemas complexos não podem ser plenamente compensados por indenização pecuniária posterior. Por isso, o Direito Ambiental moderno privilegia a prevenção, a precaução e a internalização dos custos ambientais.

Os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador partem da ideia de que não é justo transferir à sociedade os custos da degradação ou do uso privado de bens ambientais. Quando uma atividade econômica polui, consome recursos escassos ou gera risco ambiental, seus custos devem ser incorporados ao processo produtivo. Caso contrário, cria-se uma distorção econômica: o lucro permanece privado, mas o prejuízo ambiental é socializado.

O princípio do protetor-recebedor, por sua vez, complementa essa racionalidade. Ele parte da percepção de que a proteção ambiental também gera custos e renúncias para quem conserva. O proprietário rural que mantém vegetação nativa, a comunidade tradicional que preserva floresta, o agricultor que recupera nascente ou o particular que protege área relevante prestam serviço ambiental à coletividade. Nesses casos, o ordenamento pode reconhecer incentivos, pagamentos ou compensações.

Assim, o Direito Ambiental contemporâneo trabalha com dupla dimensão: responsabilizar quem degrada e estimular quem protege.

3 O PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

O princípio do poluidor-pagador é um dos pilares do Direito Ambiental. Ele determina que o causador da poluição ou da degradação ambiental deve suportar os custos necessários à prevenção, mitigação, reparação e compensação dos danos ambientais decorrentes de sua atividade.

Como bem pontua, Terence Trennepohl, “a finalidade do princípio do poluidor-pagador é a de impedir riscos e responsabilizar o custo ambiental coletivo, em nome da privatização dos lucros advindos da exploração de alguma atividade que importe degradação”.

> **TRENNEPOHL, Terence. Manual de Direito Ambiental. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 43.**

Esse princípio não deve ser compreendido como autorização para poluir mediante pagamento. Sua finalidade não é transformar o dano ambiental em mercadoria ou criar uma licença econômica para degradar. Ao contrário, sua função é impedir que o poluidor transfira à sociedade os custos de sua atividade.

A expressão “poluidor-pagador” significa, em essência, internalização dos custos ambientais. Se uma empresa aufere lucro com atividade potencialmente poluidora, deve incorporar ao seu custo produtivo os gastos necessários ao controle de emissões, tratamento de resíduos, recuperação de áreas degradadas, adoção de tecnologia limpa, monitoramento ambiental e eventual reparação de danos.

No ordenamento brasileiro, esse princípio encontra fundamento na Constituição Federal, especialmente no art. 225, e na Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. A legislação brasileira impõe ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar ou indenizar os danos causados, independentemente de outras sanções cabíveis.

A responsabilidade civil ambiental brasileira é, em regra, objetiva, além de ambulatória - natureza propter rem (Tema 1204 - STJ). Isso significa que, para a reparação do dano ambiental, não é necessário demonstrar culpa do agente. Basta a comprovação da atividade, do dano e do nexo causal. Essa lógica fortalece o princípio do poluidor-pagador, pois evita que a vítima coletiva suporte o ônus probatório excessivo da culpa em atividades ambientalmente perigosas.

Ressalte-se, ainda, a possibilidade de responsabilização do poluidor indireto, como já reconhecido pela Segunda Turma em maio de 2022, ao analisar possível omissão do município de Joinville em relação a uma obra de desvio do curso de um rio que

não recebeu licenciamento ambiental e não teve fiscalização adequada, o que teria facilitado a ocorrência de danos ambientais (AREsp 1.945.714).

O princípio também possui dimensão preventiva. Acerca da prevenção, vale observar que desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o princípio da prevenção tem sido objeto de profundo apreço, içado à categoria de megaprincípio do direito ambiental, conforme leciona Celso Antônio Pacheco Fiorillo.

> FIORILLO, Celso A. P., Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 21ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

O poluidor deve pagar não apenas após o dano consumado, mas também pelos custos de prevenção e controle. Assim, taxas de fiscalização ambiental, exigências de licenciamento, medidas de compensação, cauções ambientais e obrigações de recuperação podem ser compreendidas como expressões do princípio.

Exemplo prático ocorre no licenciamento ambiental de empreendimento potencialmente poluidor. O empreendedor deve custear estudos ambientais, medidas mitigadoras, programas de monitoramento e compensações ambientais. Se causar dano, deverá reparar integralmente o ambiente degradado, sem prejuízo de sanções administrativas e penais.

Portanto, o princípio do poluidor-pagador atua em três momentos: antes do dano, impondo deveres de prevenção; durante a atividade, exigindo controle e monitoramento; e após o dano, impondo reparação integral.

4 O PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR

O princípio do usuário-pagador possui relação próxima com o poluidor-pagador, mas não se confunde com ele. Enquanto o poluidor-pagador se dirige àquele que causa degradação ambiental, o usuário-pagador dirige-se àquele que utiliza recurso ambiental com finalidade econômica, ainda que essa utilização não configure, por si só, ato ilícito ou dano ambiental.

A lógica do princípio é a seguinte: os recursos ambientais são bens coletivos, escassos e dotados de valor ecológico. Quando alguém os utiliza economicamente,

deve contribuir por essa utilização, pois se beneficia de um bem que pertence à coletividade.

Esse princípio tem grande relevância no campo dos recursos hídricos. A água, embora seja bem essencial à vida, também é utilizada em atividades econômicas, como irrigação, indústria, mineração, geração de energia, abastecimento e produção de bens. A cobrança pelo uso da água não representa privatização do recurso, mas instrumento de gestão racional, destinado a reconhecer seu valor econômico e estimular o uso eficiente.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433/1997, adota essa compreensão ao prever a cobrança pelo uso de recursos hídricos como instrumento de gestão. Essa cobrança busca indicar ao usuário o real valor da água, incentivar a racionalização do uso e obter recursos financeiros para programas e intervenções previstos nos planos de recursos hídricos.

Do ponto de vista do usuário pagador, o estímulo ao pagamento é proporcional à certeza de que os recursos beneficiarão a bacia hidrográfica onde ocorreu a arrecadação. Contudo, a Lei nº 9.433/97 não assegura a aplicação dos recursos da cobrança na bacia hidrográfica em que os mesmos foram arrecadados, mas apenas que os recursos da cobrança serão aplicados, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados, como bem observado por Maria Luiza Machado Granziera.

> GRANZIERA, Maria L. M., Direito Ambiental.. 6ª. ed. São Paulo: Foco, 2024.

O usuário-pagador também se manifesta em outras áreas do Direito Ambiental, como no pagamento pelo uso de recursos minerais, exploração florestal autorizada, uso de espaços territoriais especialmente protegidos, cobrança por serviços de gestão de resíduos e instrumentos econômicos de controle ambiental.

A principal distinção em relação ao poluidor-pagador está no fato de que o usuário-pagador não pressupõe, necessariamente, ilicitude ou dano. O sujeito pode estar autorizado a utilizar o recurso ambiental e, ainda assim, deve pagar pela utilização econômica.

Desse modo, o princípio do usuário-pagador tem função distributiva e racionalizadora. Ele evita que determinados agentes econômicos se apropriem gratuitamente de recursos ambientais coletivos e estimula padrões de consumo mais eficientes.

Exemplo prático é a cobrança pelo uso da água bruta em bacias hidrográficas. O usuário que capta volume significativo de água para atividade econômica deve pagar conforme critérios definidos pelo sistema de gestão de recursos hídricos. Esse pagamento não é sanção, mas instrumento econômico de gestão ambiental, com função protetora.

5 O PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR

O princípio do protetor-recebedor representa uma evolução na forma de compreender a proteção ambiental. Ele parte da ideia de que não basta punir quem degrada ou cobrar de quem utiliza recursos naturais. Também é necessário reconhecer e incentivar aquele que protege, conserva, recupera ou melhora o meio ambiente.

A lógica do princípio é positiva. Se o poluidor-pagador impõe custos a quem degrada e o usuário-pagador cobra de quem utiliza recursos ambientais, o protetor-recebedor confere benefícios a quem presta serviços ambientais à coletividade.

Serviços ambientais são atividades humanas individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, recuperação ou melhoria dos serviços ecossistêmicos. Entre eles podem ser citados a conservação de florestas, a proteção de nascentes, a recuperação de áreas degradadas, a manutenção da biodiversidade, o sequestro de carbono, a conservação do solo e a proteção de paisagens naturais.

No Brasil, o princípio do protetor-recebedor ganhou densidade normativa com a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, instituída pela Lei nº 14.119/2021. Essa política reconhece a possibilidade de pagamento ou incentivo àqueles que contribuem para a conservação e recuperação dos ecossistemas.

O pagamento por serviços ambientais não deve ser visto como simples favor estatal. Trata-se de instrumento econômico de política ambiental. A coletividade se beneficia da preservação ambiental, mas muitas vezes o custo imediato da conservação recai sobre indivíduos, comunidades ou proprietários específicos. O protetor-recebedor busca corrigir essa assimetria.

Um exemplo é o proprietário rural que preserva vegetação nativa além do mínimo legal ou recupera área de nascente. Sua conduta gera benefícios para toda a sociedade, como proteção da água, conservação da biodiversidade e estabilidade climática. O pagamento por serviços ambientais pode funcionar como incentivo para que essa conduta seja mantida ou ampliada.

Outro exemplo envolve comunidades tradicionais que conservam florestas e modos sustentáveis de uso do território. O reconhecimento econômico ou institucional dessas práticas fortalece a justiça ambiental e valoriza conhecimentos tradicionais.

Ainda é possível citar a utilização do ICMS, imposto estadual que pode ser transferido aos Municípios que promovam políticas públicas locais de natureza ambiental. O percentual de transferência pode depender, conforme lei estadual, da promoção de políticas ambientais, como a instituição de áreas ambientais (ex: unidades de conservação e áreas de preservação permanente), o desenvolvimento de políticas de controle à poluição, dentre outras - com fulcro no art. 158, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal. Trata-se do denominado “ICMS Ecológico”, adotado por alguns Estados Federados, como bem observado por Rodrigo Bordalo.

> **BORDALO, Rodrigo. Manual Completo de Direito Ambiental. 2ª Ed. São Paulo: Foco, 2022, p. 74.**

É importante destacar que o princípio do protetor-recebedor não substitui o cumprimento de deveres legais mínimos - como área de proteção permanente e reserva legal. Quem apenas cumpre obrigação ambiental legal não necessariamente faz jus a pagamento. O incentivo deve ser estruturado para estimular ganhos ambientais adicionais, conservação relevante ou prestação efetiva de serviços ecossistêmicos.

6 DIFERENÇAS ENTRE OS TRÊS PRINCÍPIOS

Embora relacionados, os princípios possuem objetos distintos.

O princípio do poluidor-pagador recai sobre quem causa ou pode causar degradação ambiental. Sua função é impedir que o poluidor socialize os custos do dano. Atua por meio da responsabilização, da prevenção, da reparação e da internalização dos custos ambientais.

Já o princípio do usuário-pagador atinge quem utiliza recurso ambiental com finalidade econômica. Sua função é reconhecer que os recursos naturais possuem valor e que seu uso deve ser racionalizado. Não depende necessariamente da ocorrência de poluição ou ilicitude.

Por derradeiro, o princípio do protetor-recebedor incide sobre quem protege ou recupera o meio ambiente. Sua função é incentivar condutas ambientalmente positivas e remunerar, compensar ou reconhecer a prestação de serviços ambientais.

A diferença pode ser sintetizada da seguinte forma: quem polui deve reparar; quem usa deve contribuir; quem protege pode receber.

Essa distinção demonstra que os três princípios formam um sistema coerente. O Direito Ambiental não se limita a punir o degradador. Ele também cobra o uso econômico de bens ambientais e incentiva a conservação.

7 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE APLICAÇÃO

A aplicação dos princípios ambientais depende de instrumentos jurídicos concretos.

No caso do poluidor-pagador, destacam-se a responsabilidade civil ambiental objetiva, o licenciamento ambiental, a compensação ambiental, as multas administrativas, os termos de ajustamento de conduta, as ações civis públicas, as obrigações de fazer e não fazer e a reparação integral do dano ambiental.

Para o usuário-pagador, destacam-se a cobrança pelo uso de recursos hídricos, a outorga de uso da água, a cobrança por exploração de recursos naturais, taxas

ambientais, tarifas de serviços ambientais e instrumentos econômicos de gestão de resíduos.

Por fim, no tocante ao protetor-recebedor, destacam-se o pagamento por serviços ambientais, incentivos fiscais ambientais, créditos de conservação, programas de recuperação de nascentes, remuneração por conservação florestal, projetos de carbono, apoio a comunidades tradicionais e políticas públicas de conservação voluntária.

Esses instrumentos revelam que os princípios ambientais não são apenas ideias abstratas. Eles possuem capacidade de orientar decisões administrativas, políticas públicas, decisões judiciais e modelos econômicos sustentáveis.

8 CRÍTICAS E LIMITES

Apesar de sua importância, os três princípios devem ser aplicados com cautela.

O princípio do poluidor-pagador não pode ser interpretado como autorização para degradar mediante pagamento. Determinados danos ambientais devem ser simplesmente proibidos, sobretudo quando houver risco grave, irreversível ou incompatível com a proteção constitucional do meio ambiente.

No que concerne ao princípio do usuário-pagador também não pode resultar em exclusão social no acesso a bens essenciais, como a água - bem essencial à vida. A cobrança pelo uso econômico de recursos hídricos deve ser compatibilizada com o direito humano de acesso à água, a função social dos recursos ambientais e a proteção de populações vulneráveis, garantindo-se sempre ao menos o mínimo existencial.

Já o princípio do protetor-recebedor, por sua vez, não pode transformar deveres legais mínimos em fonte automática de remuneração, com exclusivo interesse mercantilista. Também exige critérios transparentes, monitoramento, comprovação dos serviços ambientais prestados e justiça distributiva. Caso contrário, pode beneficiar apenas grandes proprietários ou agentes com maior capacidade burocrática, deixando de fora comunidades tradicionais e pequenos produtores -

aprofundando ainda mais mazelas sociais.

Esses apontamentos não enfraquecem os princípios. Ao contrário, demonstram que sua aplicação deve ser juridicamente controlada, socialmente justa e ambientalmente efetiva.

9 CONCLUSÃO

Os princípios do poluidor-pagador, usuário-pagador e protetor-recebedor constituem pilares do Direito Ambiental contemporâneo. Eles traduzem uma mudança profunda na forma de tratar a relação entre economia, sociedade e natureza.

O princípio do poluidor-pagador impõe ao degradador o dever de internalizar os custos ambientais de sua atividade, impedindo que o lucro privado seja construído sobre prejuízos coletivos. Já o princípio do usuário-pagador reconhece que os recursos ambientais são bens escassos e coletivos, razão pela qual sua utilização econômica deve gerar contribuição correspondente. E o princípio do protetor-recebedor, por sua vez, valoriza condutas positivas de conservação, recuperação e melhoria dos ecossistemas.

Esses princípios não se excluem. Ao contrário, complementam-se. Juntos, formam um modelo mais sofisticado de governança ambiental: responsabilizam quem degrada, racionalizam o uso dos recursos naturais e incentivam quem protege.

Em um cenário de crise climática, perda de biodiversidade e intensificação dos conflitos socioambientais, a efetividade desses princípios é indispensável para a concretização do direito difuso fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O desafio contemporâneo não está apenas em reconhecer tais princípios, mas em aplicá-los com rigor jurídico, justiça social e compromisso intergeracional.

10 REFERÊNCIAS

BORDALO, Rodrigo. Manual Completo de Direito Ambiental. 2ª Ed. São Paulo: Foco, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Agravo em Recurso Especial nº 1.945.714/SC. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, DF, 24 de maio de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 20 jun. 2022.

FIORILLO, Celso A. P., Cruso de Direito Ambiental Brasileiro. 21ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

GRANZIERA, Maria L. M., Direito Ambiental.. 6ª. ed. São Paulo: Foco, 2024.

SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.

TRENNEPOHL, Terence. Manual de Direito Ambiental. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.