

Esse estranho chamado Seguro Ambiental

Frank Larrúbia Shih

Sumário

1. Intróito. 2. O Direito Ambiental. 3. O seguro como instrumento de defesa ambiental. 4. As dificuldades técnicas e as possíveis soluções. 5. O Direito Comparado. 6. Proposta: o Seguro Obrigatório Ambiental.

1. Intróito

Um dos mais fascinantes relatos acerca de como era o Brasil após a sua “descoberta” não foi descrito por Pero Vaz de Caminha, mas sim pelo francês Jean de LÉRY (1980, p. 77-78), alguns anos após, com uma visão única e detalhada daqueles tempos imemoriais:

“Tivemos desde então vento de oeste que nos foi propício e permaneceu tão constante que a 26 de fevereiro de 1557, pelas oito horas da manhã, avistamos a Índia Ocidental ou terra do Brasil, quarta parte do mundo, desconhecida dos antigos e também chamada América, do nome daquele que em 1497 primeiro a descobriu. Não é preciso dizer que muito nos alegamos e rendemos graças a Deus por estarmos tão perto do lugar que demandávamos. Com efeito, há cerca de quatro meses já não víamos porto e flutuávamos num exílio sem solução. Por isso logo que verificamos ser o continente que víamos, pois muitas vezes nos enganaram as nuvens, velejamos para a terra e no mesmo dia,

Frank Larrúbia Shih é Procurador Federal (RJ), ex-Procurador da SUSEP e Professor.

com o nosso almirante à frente, fomos ancorar a meia légua de um lugar montanhoso chamado *Huuassú* pelos selvagens. Botamos na água o escaler e depois de ter disparado alguns tiros de peça para avisar os habitantes, conforme costume de quem chega a esse país, vimos reunirem-se na praia homens e mulheres em grande número. Nenhum de nossos marinheiros, já viajados, reconheceu bem o sítio; entretanto os selvagens eram da Nação dos *Margáia*, aliada dos portugueses e por consequência tão inimiga dos franceses que se nos apanhassem em condições favoráveis, não só não nos teriam pago resgate algum mas ainda nos teriam trucidado e devorado. E logo pudemos admirar as florestas, árvores e ervas desse país que, mesmo em fevereiro, mês em que o gelo oculta ainda no seio da terra todas essas coisas em quase toda a Europa, são tão verdes quanto na França em maio e junho. E isso acontece durante todo o ano nessa terra do Brasil”.

Naqueles tempos, as águas límpidas e o verde das matas já impressionavam os viajantes, e a riqueza e a intocabilidade da fauna e da flora nunca poderão ser imaginadas pelas atuais gerações.

Os danos que a humanidade podia causar ao meio ambiente ainda eram limitados e decorrentes de atividades extrativistas. Com a Revolução Industrial, o confronto homem-natureza ganhou uma nova tensão e a expansão industrializada e tecnológica dos dias atuais – à medida que traz mais conforto ao homem – introduziu um problema de magnitude mundial, que é conciliar desenvolvimento com a preservação ambiental. A idéia do *desenvolvimento sustentável* é um dos maiores dramas atuais da humanidade.

2. O Direito Ambiental

O grande marco inicial que selou a preocupação internacional sobre danos ambi-

entais foi a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, dando início à formação do próprio Direito Ambiental, com os países definindo a sua legislação ambiental. No ordenamento pátrio, as disposições constitucionais do art. 225 e seus parágrafos tratam especificamente do meio ambiente, sendo o seu *caput* definidor de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Por sua vez, a Lei nº 6.938/81 institui a Política Nacional do Meio Ambiente, ao passo que a Lei nº 9.605/98 dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Nosso país tem uma das legislações ambientais mais modernas do mundo, mas os investimentos nessa área talvez sejam um dos piores. A despeito da proteção legislativa, judicial e administrativa ao meio ambiente, ainda assim todos os instrumentos ainda não são capazes de obter resultados satisfatórios para o almejado equilíbrio. Não existe solução monolítica. A solução é tarefa árdua e empreende várias frentes de ataque.

3. O seguro como instrumento de defesa pessoal

Uma dessas frentes de ataque é justamente o SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. Pela primeira vez, surge uma modalidade de seguro que *transforma as seguradoras em verdadeiras parceiras do Poder Público*. Explica-se: nenhuma seguradora concede cobertura a danos ambientais sem antes se certificar de que o segurado tenha efetivamente adotado as medidas preventivas para se evitar a realização do sinistro, que, no caso, seria também o cumprimento rigoroso da legislação ambiental, até porque o valor do prêmio é proporcional à gestão ambiental adotada

pela empresa segurada. Ora, ao se exigir do segurado a preservação do bem, objetivando a minorar o risco do sinistro com a adoção de medidas de proteção, o que se tem é uma contribuição direta e efetiva na redução dos danos ambientais. Esse papel de *prevenção* do qual as seguradoras não podem abrir mão é um dos mais geniais e espetaculares instrumentos contra o dano ambiental: *dúplice proteção – prevenção e cobertura*.

O campo de atuação do seguro ambiental é uma galáxia, pois os temas ambientais mais em voga nos dão uma idéia da extensão em que é possível se estabelecer esse seguro: a) diminuição da camada de ozônio; b) aquecimento global; c) perda de biodiversidade; d) poluição do ar; e) poluição da água; f) produtos químicos tóxicos; g) questões nucleares; h) diminuição dos recursos naturais; i) qualidade de vida. Esses temas, aliás, já são inseridos dentro da chamada *contabilidade ambiental*¹.

4. As dificuldades técnicas e as possíveis soluções

O mercado segurador é extremamente otimista em relação à área ambiental, pois é consciente do amplo espectro de responsabilidade que traz para sua esfera de atuação (novos negócios). Todavia, todo esse entusiasmo não se tem revertido em casos concretos. O seguro ambiental ainda não alcançou – no plano comercial – a sua efetiva realização e expansão que se espera. E por que não? Uma das grandes dificuldades para as entidades seguradoras é o problema envolto na pluralidade de vítimas (elemento difuso), na difícil reparação e na valoração do dano ambiental. Sim, porque, embora se possa definir um número certo de vítimas, haverá sempre uma pluralidade difusa de pessoas que podem ser afetadas pelo dano. Além disso, a *reparação* do dano ambiental traz outra dificuldade que é – em muitos casos – a impossibilidade da *restituição in integrum*. O que se perdeu, perdido está.

E, para a problemática de se instituir o prêmio do seguro, o dano ambiental é de difícil *valoração*, dada a dificuldade em se estabelecer parâmetros econômicos de sua reparação, seja pelo caráter difuso do dano, seja pela disseminação a longo prazo no ecossistema (efeitos que não se apresentam de imediato). Acrescente-se, ainda, a possibilidade de *danos morais*². Tudo isso funciona como um *speed brake* nas expectativas.

Todavia, essas dificuldades não podem ser vistas como as últimas palavras de um determinismo de impossibilidade. O seguro ambiental pode ser inserido dentro da margem de intervenção estatal que preconiza metas, programas e medidas para soluções concretas envolvendo empresas e o meio ambiente. Como dito antes, as seguradoras aqui são parceiras do Poder Público e como tais devem ser consideradas. Podemos aplicar – ainda que com certa variação – o chamado *TEOREMA DE COASE*, que prestigia a negociação nos problemas relacionados ao meio ambiente. Aqui não podemos tratar a negociação como mera barganha entre as partes envolvidas, até porque o ordenamento pátrio não comporta disponibilidade sobre bens ambientais. Mas podemos viabilizar essa negociação como meta ou programa da ação do Poder Público na execução da legislação ambiental. É o que anota Ricardo CARNEIRO (2001, p. 91): “é bem verdade que nesse modelo não temos um processo de negociação puramente privada, propriamente dito, nem mesmo a exata definição de direitos de propriedade sobre os recursos ambientais, no sentido em que sugere a interpretação do Teorema de Coase. O que os órgãos colegiados de gestão asseguram é o espaço necessário a que os diversos atores sociais possam negociar as ações de política ambiental, reduzindo, por assim dizer, os custos de transação social a níveis minimamente razoáveis”.

Outra solução está no parâmetro da chamada *TARIFAÇÃO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL*. Trata-se, em verdade, de modelo muito criticado porque, se a tendên-

cia é alargar ao máximo a reparação dos danos ambientais, a idéia de tarifação seria um retrocesso. Todavia, embora imperfeito, mostra-se como uma solução concreta e objetiva para muitos casos, sendo que a possibilidade de tarifação facilita – sem dúvida – a instituição do seguro ambiental considerados os elementos técnicos da contratação. Aliás, Paulo de Bessa ANTUNES (19--?, p. 153) lembra que:

“No Direito brasileiro existem diversas leis que adotaram critérios para o estabelecimento de mecanismos de tarifação da responsabilidade. A motivação é, evidentemente, a mesma que se faz presente em outros setores do Direito positivo: o elevado investimento, o elevado nível de risco da atividade e, igualmente, a necessidade de que o empreendedor tem de prever o montante aproximado de seu risco”.

Como podemos visualizar a aplicação prática do seguro ambiental em uma hipótese de tarifação como essa? A título de exemplo, a Lei nº 5.357/67 estabelece penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras, mediante multas administrativas. A securitização pelo pagamento das eventuais multas a que estaria sujeito o causador do dano parece irrisória perto do dano ecológico causado por um possível derramamento de óleo no mar. Contudo, como já registramos, o papel da prevenção estaria vivo e presente na contratação do seguro, pois o segurador exigirá do segurado mais cautelas que talvez exigisse o próprio Poder Público. Não se trata de repasse de funções públicas. *Trata-se de ação conjugada de iniciativa do Poder Público e do próprio setor privado, pois presente a função social do seguro.* Diante de uma situação em que qualquer segurador recusaria dar cobertura a todo o dano ecológico e da imprevisibilidade de sua extensão, parece que o papel da prevenção em um modelo mais modesto de securitização já se reverteria em grande benefício para se evitar danos ambientais.

É preciso dar início à intensificação do seguro ambiental, seja em que nível for. Aumentando-se o feixe de contratações no mercado, inicia-se a difusão da idéia de securitização ambiental, tornando-a parte da cultura econômica³.

5. O Direito Comparado

No plano internacional, apesar da recusa do Governo Americano em assinar o Protocolo de Quioto, causando consternação internacional, a legislação ambiental norte-americana é considerada uma das mais avançadas, merecendo destaque o *Environmental Law Reporter* (1971) e o *National Environment Policy Act* – NEPA, que descentraliza a diversos órgãos a competência para o trato de questões ambientais. Na Holanda, adota-se uma Comissão que tem ampla independência e capacitação técnica; na França, a análise de impactos ambientais é criteriosa e tecnicamente complexa (EIA); no Canadá, a ação estatal é descentralizada em diversas agências, mas suas atividades são revisionadas pela *Federal Environment Assessment and Review Office* – FEARO. Em regra, as nações civilizadas dispõem de legislação e estrutura administrativa para a coalização da eficiência na prevenção e reparação de danos ambientais.

6. Proposta: o Seguro Obrigatório Ambiental

Por essa razão, sem prejuízo das diversas modalidades de “seguros ambientais facultativos” que enfim possam florescer no mercado, defendo – como primeiro passo – que os nossos parlamentares em Brasília instituem o *seguro obrigatório ambiental*, nas modalidades de atividades empresariais de núcleo comum ou assemelhados (ex. atividade petrolífera, de produtos químicos, construtoras, marítimos, etc.), que definiria proporcionalmente os prêmios, assim como os limites máximos de indenização⁴. As empresas que apresentassem *certificação* na área de meio ambiente (ISO) poderiam ter o segu-

ro obrigatório reduzido ou até excluído nos casos de contratação de seguro facultativo, efetivamente comprovado nos órgãos públicos competentes.

Essa proposta, por certo, não agrada a alguns segmentos empresariais, que vêm nisso mais um custo em suas atividades. Mas, como dizia Plutarco, “nos assuntos importantes é impossível agradar a todos”. Assim, é preciso ter em linha de projeção que o direito ao ambiente é um *direito fundamental* (art. 225, CF), além do que a securitização obrigatória do meio ambiente encontra seu fundamento no princípio da responsabilidade e no princípio do poluidor pagador (PPP), cabendo destaque que, na *Declaração do Rio, nº 16*, assentou-se a consagração desses princípios:

“As autoridades nacionais devem procurar assegurar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando em conta o critério de que 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”.

E – por último –, em matéria ambiental, sempre prevalecerá a máxima *lucrum sine damno alterius fieri non potest* (“não pode haver lucro sem prejuízo alheio”).

São essas as considerações em que convidamos o leitor para a reflexão.

Notas

¹ Já se fala em *contabilidade ambiental*, que é uma técnica de gerenciamento que busca a melhor solução de problemas ambientais enfrentados pela so-

cidade. Assim, os custos ambientais são classificados em *convencionais* (relacionados ao uso de matérias-primas ou equipamentos), *contingenciais* (os riscos que podem ocorrer ou não no futuro) e de *imagem e relacionamento* (imagem da empresa perante o público). Há também os *passivos ambientais*, que são obrigações relacionadas aos custos ambientais de uma empresa (Ex. limpeza de uma área contaminada).

²Art. 1º e 5º, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

³A Circular SUSEP nº 9, de 11/04/88, aprova a consolidação das disposições aplicáveis ao Seguro Compreensivo de Florestas, mas não fixa a apólice e nem a proposta de seguro. Ou seja, não regulamenta as condições mínimas em que o seguro possa ser estabelecido. Passados mais de quinze anos da Constituição Federal de 1988, nada de novo apresenta sobre essa matéria relevante. É incrível que uma autarquia especializada em seguros privados não preste – em nível técnico e, principalmente, jurídico – as diretrizes para o fomento e a regulação do seguro ambiental em nosso país. A SUSEP precisa mudar a sua política de administração de modo a atender aos interesses e às necessidades públicas, sob pena de seguir a mesma trajetória do vergonhoso e extinto DNER.

⁴A idéia também é defendida por Roberto DURÇO (2001, p. 49-53), insigne Promotor de Justiça e autor do artigo em que preconiza as vantagens do seguro ambiental.

Bibliografia

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, [19--?].

CARNEIRO, Ricardo. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DURÇO, Roberto. Desastres ecológicos: seguro ambiental. *Revista APMP*, São Paulo, p. 49-53, dez./fev. 2000/2001.

LÉRY, Jean de. *Viagem à terra do Brasil*. São Paulo: USP, 1980.