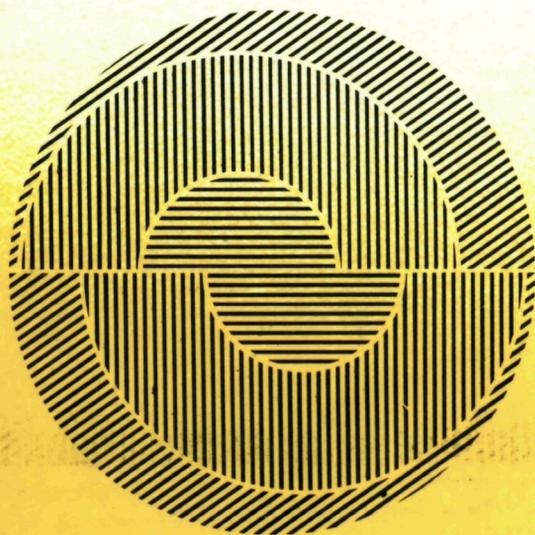


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1980

ANO 17 • NÚMERO 66

Poluição e responsabilidade no Direito brasileiro

ANTÔNIO CHAVES

Catedrático de Direito Civil e Diretor
da Faculdade de Direito da Universi-
dade de São Paulo.

SUMÁRIO

1. Poluição. Conceito. Importância.
2. A poluição, manifestação do mau uso da propriedade, caracteriza abuso de direito.
3. O combate à poluição no âmbito federal. A política nacional de saneamento. O CONSANE. A SEMA.
4. A indispensável complementação das leis estaduais e municipais.
5. Medidas de prevenção e controle.
6. Sanções penais.
7. Sanções administrativas: da advertência à demolição.
8. O "santo" remédio é a ação de ressarcimento de danos. Fundamento.
9. Por quem e contra quem deverá ser proposta a ação.
10. O seguro obrigatório.
11. Limites de responsabilidade. O fundo de indenizações e de seguros.

1. *Poluição. Conceito. Importância*

Poluição, dirá qualquer dicionário, é ato ou efeito de poluir, que, por sua vez, corresponde a: manchar, sujar, corromper, macular, profanar, deslustrar.

Podemos defini-la como a degradação do ar, das águas, do solo e do ambiente geral, em condições de prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar do homem, ou causar dano à flora e à fauna.

Ou, como, com mais largueza, definia o revogado Decreto-Lei n.º 303, de 28-2-1967, na redação que deu o art. 1.º do Decreto n.º 76.389, de 3-10-1975:

“qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de energia ou de substância sólida, líquida ou gasosa, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias, em níveis capazes, direta ou indiretamente, de:

I — prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II — criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;

III — ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais.”

O progresso tecnológico cobra esse preço, que vem crescendo em proporção que a humanidade não está mais em condições de suportar: alvitra-se a possibilidade de, daqui a alguns anos, se não for dado remédio, terem os habitantes dos grandes centros industriais de usar máscaras filtrantes do ar, uma vez que se calcula que, sobre cidades como São Bernardo do Campo, depositam-se mensalmente 112 toneladas de pó, dado impressionante mas que ainda não inclui, evidentemente, os agentes poluidores voláteis ou os que se escoam com as águas.

Na Guanabara a poluição atmosférica já alcança um índice de 83% acima da média admitida de 10 gramas por metro quadrado de partícula em suspensão no ar.

Lâminas de aço expostas durante sete dias, no já distante ano de 1971, em Santo André, alertaram, pelo aumento de peso, sobre o poder corrosivo da atmosfera, duas vezes maior que em regiões poluídas dos Estados Unidos da América.

Tinham, pois, razão os signatários da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, de 5 a 16-6-1972, em Estocolmo:

“A proteção e a melhoria do meio ambiente humano constituem desejo premente dos povos do globo e dever de todos os Governos, por constituírem o aspecto mais relevante que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento do mundo inteiro.”

A matéria tem despertado a atenção não só do legislador interno dos países mais adiantados, como também começa a arregimentar signatários em convenções internacionais, “convencidos da necessidade de garantir uma indenização adequada às pessoas que venham a sofrer danos causados por poluição”, e “desejosos de adotar regras e procedimentos uniformes num plano internacional para definir as questões de responsabilidade e garantir, em tais ocasiões, uma reparação equitativa”.

São parte dos *consideranda* da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, concluída em Bruxelas, a 29-11-1969, que entrou em vigor, para o Brasil, em 17-3-1977, e que foi promulgada pelo Decreto n.º 79.437, de 28-3-1977, tendo tido sua aplicação regulamentada pelo Decreto n.º 83.540, de 4-6-1979.

2. *A poluição, manifestação do mau uso da propriedade, caracteriza abuso de direito*

O poder de dispor livremente da coisa, que habitualmente se atribui ao proprietário, como essência de seu direito, só corresponde à verdade, assinala IHERING, em relação às coisas móveis. Fracassaria quem pretendesse afirmá-lo com aplicação à propriedade imobiliária:

“Se os proprietários de prédios vizinhos, por exemplo, pudessem praticar, cada qual no seu, tudo quanto lhe ditasse a fantasia, sem atender aos prejuízos, perturbações, incômodos que ao outro pudesse proporcionar, poria este numa situação intolerável, e teria, por sua vez, de suportar todos os efeitos dos atos nocivos que, em represália, lhe fossem opostos pelo vizinho.”

A razão consiste, acrescenta WOLFF, que o direito de um conduzir-se ao seu arbítrio se choca com o do outro de proibir influências alheias no seu prédio. A vida social exige uma transação: “Tanto a atividade de um vizinho (o núcleo de sua propriedade), como o direito de exclusão do outro (o núcleo negativo da sua) requerem uma certa delimitação.”

BONFANTE, por sua vez, esclarece que, dada a contigüidade dos prédios, é comum e mesmo inevitável que o *facere in suo* se torne, por propagação espontânea, um *facere in alieno*, deixando, assim, de ser um *jure útil*. O Direito romano, nas relações de vizinhança, já havia criado uma responsabilidade geral sem culpa, que se podia exigir não somente pelo edifício que ameaça ruína, mas por qualquer atividade de vizinho no exercício legítimo do seu direito, seja sobre o seu terreno, seja sobre o meu, por exemplo, a título de servidão, seja sobre o solo público.

Demonstra a doutrina que o proprietário, além da responsabilidade comum, quando tiver incorrido em culpa, pode ser imputado sem que haja cometido qualquer falta censurável, somente porque fez de seu direito um uso excepcional ou anormal, acarretando prejuízo para o seu vizinho.

A fórmula do abuso de direito poderá ser invocada sempre que aquela medida, no estado geral dos costumes e das relações sociais, for ultrapassada.

Se a despeito de todas as cautelas para poupar incômodos aos vizinhos, são inevitáveis as importunações da emissão de odores, fuma-

ças, rumores etc., já não se compreende, hoje em dia, porque é que deva a coletividade sofrê-los, continuando o agente poluidor a gozar da mais completa irresponsabilidade.

Bem por isso as normas tradicionais, como as dos Códigos alemão e suíço, não satisfazem, sendo substituídas por outras mais modernas, como a do Código Civil soviético:

“Art. 1.º — Os direitos civis são protegidos pela lei, salvo no caso em que sejam exercidos num sentido contrário à sua destinação econômica;”

e do Código franco-italiano de obrigações:

“Art. 74 — Deve reparação quem tenha causado prejuízo a outrem, excedendo, no exercício do seu direito, os limites fixados pela boa-fé ou pela finalidade em vista da qual lhe foi conferido.”

A parte inicial do art. 146 da Constituição de 1946 condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social. As expressões desapareceram na Constituição de 1967, mas a idéia permaneceu traduzida por palavras diferentes: segundo o art. 157 a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base, entre outros princípios, na *função social* da propriedade, conceito que foi reproduzido pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-1969, art. 160.

Outorga o art. 554 do Código Civil ao proprietário, ou inquilino de um prédio, o direito de impedir que o *mau uso* da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam.

É um dos dispositivos mais felizes. PHILADELPHO AZEVEDO não lhe regateia aplausos, chegando mesmo a afirmar que se adiantou demasiadamente ao nosso meio. Qualifica os textos casuísticos de outras legislações, como os arts. 906 e 679 dos Códigos Civis, respectivamente, alemão e suíço, de evidentemente inferiores ao nacional, que pela sua elasticidade permite variada aplicação, adaptável a cada caso segundo razoável arbítrio judicial.

Para SAN TIAGO DANTAS conseguiu, realmente, pôr nas mãos do juiz e do intérprete uma arma de poderosa elasticidade, capaz de operar difíceis adaptações, embora para o trabalho doutrinário o campo seja ingrato.

Como determinar o uso normal da propriedade?

LOUIS JOSSERAND (*Derecho Civil*, trad., Buenos Aires, Bosch, 1950, tomo I, vol. III, pág. 130) compendia em três categorias os atos produtores de responsabilidade entre vizinhos:

1.º) atos ilegais, os que se realizam com violação de um preceito legislativo ou regulamentar;

2º) atos abusivos ou, de modo mais geral, atos culposos, quando o proprietário exerce uma prerrogativa que lhe caiba,

mas obedecendo a uma finalidade que não corresponde à natureza do Direito, ou, mais freqüentemente, agindo com culpa, causando prejuízos a outrem, cumprindo a este provar a realidade e o *quantum* desse prejuízo;

3.º) atos excessivos, que são os realizados em virtude de um direito certo e com um fim legítimo, mas produzindo um dano anormal.

CLÓVIS BEVILAQUA (*Direito das Coisas*, Rio, Forense, 1956) preleciona que o uso normal determina-se pelo costume do lugar ou pela extensão do prejuízo causado:

“Se o incômodo excede ao que é razoavelmente tolerável, segundo as circunstâncias, haverá mau uso da propriedade. Não havendo medida precisa para o direito do vizinho queixoso, o juiz decidirá segundo o seu justo critério, quando o caso não se mostrar suficientemente claro.”

O Código Civil pátrio, acrescenta, distribui em três classes os prejuízos decorrentes do mau uso da propriedade:

- a) ofensas à segurança pessoal ou dos bens. Exemplos: se o prédio vizinho ameaça ruir, ou de sua exploração vêm cair estilhaços. Característico nesse sentido é o art. 582, autorizando o dono do prédio ameaçado pela construção de chaminés, fogões ou fornos, não contíguo, ainda que a parede seja comum, a embargar a obra e exigir caução contra os prejuízos possíveis;
- b) ofensas ao sossego. Ruídos excessivos, algazaras, gritarias, diversões espalhafatosas altas horas da noite, emissões de odores, fumaça ou fuligem, encontram, no Estado de São Paulo remédio específico na Lei n.º 3.798, de 5-2-1957 (regulamentada pelo Decreto n.º 32.231, de 13-5-1958), que proíbe o lançamento na atmosfera de resíduos gasosos de origem industrial, causadores de poluição. Pode-se mesmo dizer que, à medida que vão aumentando as conquistas da técnica, agigantam as possibilidades das ofensas ao bem-estar;
- c) ofensas à saúde, como emanação de gases tóxicos, poluição de águas, estábulos.

Nesse sentido é expresso o art. 578 do Código Civil, mandando guardem as estrebarias, currais, pocilgas, estrumeiras, e, em geral, as construções que incomodam ou prejudicam a vizinhança, a distância fixada nas posturas municipais e regulamentos de higiene.

Disposição análoga é contida no art. 889 do Código Civil italiano. Mas nenhum dos dois satisfaz, pois, obedecendo, embora, aos requisitos da lei, tais instalações podem continuar sendo prejudiciais à saúde.

Mais feliz, o art. 907 do Código Civil alemão autoriza o proprietário de um prédio exigir que, nos prédios vizinhos, não sejam estabelecidas ou mantidas instalações, das quais, com segurança, se possa prever que a sua existência ou o seu aproveitamento terá como consequência uma intromissão inadmissível em sua propriedade.

A lei mexicana distingue entre fontes emissoras de contaminantes *naturais*, que incluem as áreas de terrenos erodidos, os terrenos ressecados, as erupções vulcânicas e outras semelhantes, as *artificiais*, produtos da tecnologia e da ação do homem: fábricas, caldeiras, termoelétricas, refinarias etc., que são *fixas*; e *móveis*, como os veículos a motor, e *diversas*, como a incineração, resíduos etc.

A doutrina francesa, por sua vez, separa a contaminação *potencial*, que define como “aquela que dentro do estado dos conhecimentos adquiridos e das técnicas comprovadas num momento dado, não se produziu ainda, mas que aparecera no futuro, em condições que não era possível prever”, da contaminação por *sinergia*: “que resulta da junção prejudicial de efluentes líquidos ou gasosos procedentes de diversos estabelecimentos, que isoladamente não provocariam nenhum dano”.

3. *O combate à poluição no âmbito federal. A política nacional de saneamento. O CONSANE. A SEMA*

Torna mais espinhoso o trato do problema a circunstância de existirem diferentes espécies de poluição, cada qual com peculiaridades próprias, a exigir, em diversas oportunidades, a atenção do legislador, ora federal, ora estadual e mesmo municipal, daí resultando uma regulamentação evidentemente assistemática e falha, ao sabor das circunstâncias até mesmo emocionais e das pressões do momento.

Temos assim poluição do meio ambiente, da atmosfera, das águas, do solo, poluição sonora, visual, nuclear; tem sido invocada mesmo a dolorosíssima poluição da pobreza.

O diploma legal básico, no âmbito federal, é a Lei n.º 5.318, de 26-9-1967, que “institui a política nacional de saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento”, formulada, no dizer de seu art. 1.º, “em harmonia com a política nacional de saúde”, compreendendo “o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental em campo do saneamento”.

Tal política abrangerá:

- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos;
- b) esgotos pluviais e drenagem;
- c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
- d) controle das modificações artificiais das massas de água;
- e) controle de inundações e de erosões.”

Com a finalidade de exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da política nacional de saneamento foi criado, no Ministério do Interior, o Conselho Nacional de Saneamento — CONSANE, órgão colegiado a que compete:

- “a) manifestar-se sobre o plano nacional de saneamento e outros assuntos que lhe forem submetidos pela Comissão Diretora;
- b) pronunciar-se sobre os critérios que regerão os convênios a serem firmados em decorrência do plano nacional de saneamento;
- c) manifestar-se sobre as medidas destinadas a estimular o aperfeiçoamento e a especialização de pessoal de nível superior, médio e auxiliar, no campo do saneamento.”

A cuja Comissão Diretora incumbe:

- “a) elaborar e expedir o plano nacional de saneamento, observadas as normas gerais do planejamento governamental;
- b) fixar critérios para a delimitação dos campos de atuação dos órgãos executores do plano nacional de saneamento;
- c) orientar a elaboração orçamentária dos órgãos executores do plano nacional de saneamento;
- d) incentivar as providências necessárias ao estabelecimento dos convênios de saneamento;
- e) promover o aperfeiçoamento da tecnologia nacional no campo do saneamento e incentivar o treinamento de pessoal especializado, cooperando na criação de cursos de formação e aperfeiçoamento de pessoal de nível médio e superior que possa atender às necessidades das Regiões, Estados e Municípios;
- f) estabelecer critérios de prioridade para obras de saneamento básico, que serão preferentemente financiadas sob o regime de empréstimo;
- g) colaborar com os Estados e Municípios na criação de entidades estaduais de saneamento e órgãos municipais autônomos que assegurem a operação e administração dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários.”

Entre outras determinações complementares, a execução do referido plano “far-se-á de preferência por intermédio de convênios que promovam a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal” (art. 11).

O Decreto n.º 73.030, de 30-10-1973, criou, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA, como órgão autônomo de administração direta, orientada para a conservação do meio ambiente e ao uso dos recursos naturais.

Compete-lhe (art. 4.º):

- a) acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção;
- b) assessorar órgãos e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais;
- c) promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social;
- d) realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos;
- e) promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente;
- f) atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vistas à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores;
- g) cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético;
- h) manter atualizada a relação de agentes poluidores e substâncias nocivas, no que se refere aos interesses do País;
- i) promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente.”

4. *A indispensável complementação das leis estaduais e municipais*

Respeitados seus dispositivos, o Decreto-Lei n.º 1.413, de 14-8-1975, que “dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada

por atividades industriais”, admite que os Estados e Municípios estabeleçam, no limite das respectivas competências, condições para o funcionamento de empresas, na conformidade com as medidas nele previstas, inclusive, adita o art. 4.º e seu parágrafo do Decreto federal n.º 76.389, de 3-10-1976, quanto à prevenção ou correção da poluição industrial e da contaminação do meio ambiente, respeitados os critérios, normas e padrões fixados pelo Governo Federal.

“Observar-se-á sempre, no âmbito dos diferentes níveis de Governo, a orientação de tratamento progressivo das situações existentes, estabelecendo-se prazos razoáveis para as adaptações a serem feitas e, quando for o caso, proporcionando alternativa de nova localização com apoio do setor público.”

Um bom exemplo dessa complementação de atribuições encontramos na Lei paulista n.º 997, de 31-5-1976, que “dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente”, e que além de ter tomado a dianteira, no que diz respeito a providências mais eficazes, como se verá adiante, ainda dispõe que para o controle da poluição de que cuida seu art. 4.º, o órgão estadual representará ao federal competente, sempre que a poluição tiver origem fora do território do Estado, ocasionando consequências que se façam sentir dentro de seus limites.

5. *Medidas de prevenção e controle*

Apertando o cerco de providências mais efetivas, o Decreto-Lei n.º 1.413 obriga as indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional a promoverem as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente, a serem definidas pelos órgãos federais competentes, no interesse do bem-estar, da saúde e da segurança das populações.

Reserva exclusivamente ao Poder Executivo federal, nos casos de inobservância, competência para determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial cuja atividade seja considerada de alto interesse do desenvolvimento e da segurança nacional.

Dentro de uma política preventiva preceitua o art. 3.º aos órgãos gestores de incentivos governamentais considerarem sempre a necessidade de não agravar a situação de áreas já críticas, nas decisões sobre localização industrial.

“Nas áreas críticas, será adotado esquema de zoneamento urbano, objetivando, inclusive, para as situações existentes, viabilizar alternativa adequada de nova localização, nos casos mais graves, assim como, em geral, estabelecer prazos razoáveis para a instalação dos equipamentos de controle da poluição.

Para efeito dos ajustamentos necessários, dar-se-á apoio de Governo, nos diferentes níveis, inclusive por financiamento especial para aquisição de dispositivos de controle" (art. 4.º e seu parágrafo).

Regulamentando-o, o já aludido Decreto nº 76.389 não se limita a determinar aos órgãos e entidades gestores de incentivos governamentais, notadamente o CDI, a SUDENE, SUDAM e bancos oficiais, considerarem explicitamente, na análise de projetos, as diferentes formas de implementar política preventiva em relação à poluição industrial, para evitar agravamento da situação nas áreas críticas, seja no aspecto de localização de novos empreendimentos, seja a escolha do processo, seja quanto à exigência de mecanismos de controle ou processos antipoluitivos, nos projetos aprovados, devendo ainda a Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA, propor critérios, normas e padrões, para o território nacional, de preferência em base regional, visando evitar e corrigir os efeitos danosos da poluição industrial, que levem em conta a capacidade autodepuradora da água, do ar e do solo, bem como a necessidade de não obstar indevidamente o desenvolvimento econômico e social do País.

Impõe, além das penalidades definidas pela legislação estadual e municipal, aos transgressores das medidas necessárias à prevenção ou correção dos inconvenientes e prejuízos da poluição do meio ambiente três penalidades:

- a) *restrição de incentivos e benefícios fiscais* concedidos pelo Poder Público, cominação da competência exclusiva do Poder Público federal, nos casos especificados no art. 10 do mesmo decreto, penalidade da competência exclusiva do Poder Público federal nos casos previstos no artigo 10 deste Decreto;
- b) *restrição de linhas de financiamento* em estabelecimentos de créditos oficiais;
- c) *suspensão de suas atividades*, a ser apreciada e decidida no âmbito da Presidência da República, por proposta do Ministério do Interior, ouvido o Ministério da Indústria e do Comércio.

O Ministério do Interior considerará tanto as propostas de iniciativa da SEMA como as provenientes dos Estados, uma vez esgotados todos os demais recursos para a solução do caso e exigindo sempre a necessária fundamentação técnica.

Admite o art. 7.º que em casos de grave e iminente risco para vidas humanas e para recursos econômicos, possam os Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios adotar medidas de emergência visando reduzir as atividades poluidoras das indústrias, respeitada

a competência exclusiva do Poder Público federal de determinar ou cancelar a suspensão do funcionamento de estabelecimento industrial, prevista no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 1.413, de 14-8-1975.

O decreto especifica ainda as áreas consideradas críticas de poluição e comina regras complementares, entre as quais a do *cadastro* de estabelecimentos industriais, em função de suas características prejudiciais ao meio ambiente e dos equipamentos antipoluidores de que disponham e o estabelecimento de um programa tecnológico de prevenção da poluição industrial com o objetivo da prestação de serviços para atendimento à indústria.

Um importante passo foi dado pela referida Lei nº 997, do Estado de São Paulo, proibindo terminantemente o lançamento ou liberação de poluentes nas águas, no ar ou no solo, como tal considerado toda e qualquer forma de energia que, direta ou indiretamente, cause poluição do meio ambiente.

De que modo será exercida a atividade fiscalizadora e repressiva?

No que diz respeito a despejos, dispõe o art. 4.º, *caput*, pelo órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente, em todo e qualquer corpo ou curso de água, situado nos limites do território do Estado, ainda que, não pertencendo ao seu domínio, não estejam sob sua jurisdição.

Sujeita o art. 5.º a instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou funcionamento de fontes de poluição, que forem enumeradas no regulamento, a prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente, mediante licenças de instalação e de funcionamento.

Os órgãos da Administração, direta ou indireta, do Estado e dos Municípios deverão exigir a apresentação dessas licenças, antes de aprovarem projetos de ampliação, instalação ou construção das fontes de poluição que forem enumeradas no regulamento desta lei, ou de autorizarem a operação ou o funcionamento dessas fontes, sob pena de nulidade de seus atos (art. 6.º).

6. *Sanções penais*

O Código de Águas, Decreto n.º 24.643, de 10-7-1934, dedica seu título VI às águas nocivas (arts. 109-116).

Depois de consignar que a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros, adita:

“Art. 110 — Os trabalhos para a salubridade das águas serão executados à custa dos infratores, que, além da responsabilidade criminal, se houver, responderão pelas perdas e danos que causarem e pelas multas que lhes forem impostas nos regulamentos administrativos.”

Qual será essa responsabilidade criminal?

A *decorrente da corrupção ou poluição de água potável*, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde, a que o art. 271 do Código Penal comina pena de reclusão de dois a cinco anos, e, tratando-se de crime culposo, detenção, de dois meses a um ano.

O Código Penal promulgado pelo Decreto-Lei n.º 1.004, de 21-10-1969, mas revogado antes de entrar em vigor pela Lei n.º 6.578, de 11-10-1978, desdobrava-o em dois:

Poluição de fluidos. Art. 300 — Poluir lago, curso de água, o mar ou, nos lugares habitados, as praias e a atmosfera, infringindo prescrições de lei federal; pena: reclusão até três anos e pagamento de cinco a vinte e cinco dias-multa; e

Corrupção ou poluição de água potável. Art. 301 — Corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde, apenada com reclusão de dois a cinco anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa, ambas as figuras admitindo modalidade culposa, com pena de detenção de dois meses a um ano.

Manifestamente inconveniente o requisito da potabilidade que tem permitido a impunidade dos poluidores, sob alegação de que a água, por já se encontrar intensamente poluída, antes que lançassem ulteriores resíduos, deixara de ser potável, sem considerar que grande parte da nossa população ribeirinha consome água não potável...

A Lei das Contravenções Penais, Decreto-Lei n.º 3.688, de 3-10-1941, por sua vez, configura duas, a vetusta *fumi immitendi* e *odoris immitendi*:

“Emissão de fumaça, vapor ou gás. Art. 38 — Provocar, abusivamente, emissão de fumaça, vapor ou gás, que possa ofender ou molestar alguém”, punida com multa de vinte centavos a dois cruzeiros;

e a hoje qualificada como *poluição sonora*: perturbação do trabalho ou do sossego alheios (art. 42):

I — com gritaria ou algazarras;

II — exercendo profissão incômoda ou ruidosa, em desacordo com as prescrições legais;

III — abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos (inclusive businas e instrumentos sonoros dos veículos em geral, previstos pela Lei estadual paulista n.º 2.126, de 29-12-1952);

IV — provocando ou não procurando impedir barulho produzido por animal de que tem a guarda;

prisão simples de quinze dias a três meses, ou multa, de vinte centavos a dois cruzeiros, penas pecuniárias essas reajustadas na proporção de 1:2.000 para o atual padrão cruzeiro, pela Lei nº 6.416, de 24-5-1977, art. 4º

7. *Sanções administrativas: da advertência à demolição*

Também se preocupa com poluição a Consolidação das Leis do Trabalho, Decreto-Lei n.º 5.452, de 1-5-1943:

“Limpeza dos locais de trabalho e destino dos resíduos.

Art. 220 — Os locais de trabalho serão mantidos em estado de higiene compatível com o gênero da atividade. O serviço de limpeza será realizado, sempre que possível, fora do horário de trabalho e por processos que reduzam ao mínimo o levantamento de poeiras.

Art. 221 — Deverão os responsáveis pelos estabelecimentos industriais dar aos resíduos destino e tratamento que os tornem inócuos aos empregados e à coletividade.”

As infrações comina o art. 222 punição com multa de um décimo do salário mínimo regional a dez vezes esse salário, sempre aplicada, art. 223, no grau máximo, se ficar apurado o emprego de artifício ou simulação para fraudar a aplicação dos dispositivos, assim como nos casos de reincidência.

O Decreto-Lei n.º 1.413 e o Decreto n.º 76.389 apresentam sem dúvida aspectos positivos, dando maior organicidade à anterior legislação bastante dispersiva e indefinida, que outorgava às prefeituras municipais excessiva autonomia, sem embargo de não terem forças suficientes para resistir à pressão dos grupos industriais mais poderosos.

Envolvendo os Estados na solução do problema, deram maior amplitude e base mais firme à execução da política, conciliando melhor o controle da poluição com o indispensável desenvolvimento industrial.

Sem embargo, o decreto-lei tem sido taxado de falho, reclamando disposições mais enérgicas, que disciplinem efetivamente a poluição das águas, do ar, e preservem a natureza, pois não são suficientes para eliminar os prejuízos que o País sofre com o desequilíbrio ecológico.

Liberdade mais ampla de regulamentação concedida aos Estados teria o inconveniente de permitir que a indústria que encontre dificuldade de se instalar ou de se expandir numa das unidades da Federação, procure outra, em que as condições sejam mais favoráveis.

A eficácia das medidas depende das autoridades de dar-lhes aplicação efetiva, demonstrando a imprescindibilidade de um melhor estudo e adequação das providências aplicáveis.

O Decreto nº 83.540, de 4-6-1979, que “regulamenta a aplicação da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, e dá outras providências”, oferece sugestões para medidas preventivas e medidas corretivas, que, através das adequações necessárias, poderiam inspirar uma orientação mais positiva:

“Art. 5º — A Secretaria Especial do Meio Ambiente — SEMA, estabelecerá as normas e os padrões de controle da poluição por óleo, com o objetivo de prevenir ou reduzir seus efeitos.

Art. 6º — Os órgãos estaduais de controle do meio ambiente, que tenham jurisdição na área onde ocorrer o incidente, executarão, em articulação com a SEMA, as medidas preventivas e corretivas necessárias à redução dos danos causados por poluição por óleo, bem como supervisionarão as medidas adotadas pelo proprietário do navio concernentes a essa redução dos danos.

Parágrafo único — A autoridade, designada pelo órgão estadual de controle do meio ambiente da área atingida, poderá intervir, substituindo o proprietário do navio na execução das medidas que, a este, competem para a redução dos danos causados por poluição por óleo, sempre que, a critério do referido órgão estadual, essas medidas não sejam corretamente adotadas.

Art. 7º — A SEMA e, se for o caso, o órgão estadual de controle do meio ambiente poderão solicitar a colaboração de qualquer órgão público ou privado, para que sejam atingidos os objetivos previstos no artigo anterior.”

Sanções mais efetivas foram cogitadas pelos arts. 7º e 8º da Lei paulista nº 997.

Verificando, porém, que as multas de no máximo 45 UPCs por dia em que persistir a infração, podendo ainda dobrar no caso de reincidência, não eram suficientes, deu-lhes nova redação a Lei estadual nº 1.874, de 8-12-1978, classificando o art. 7º as infrações, a critério da autoridade competente, em leves, graves e gravíssimas, levando em conta:

- I — sua maior ou menor gravidade;
- II — suas circunstâncias atenuantes e agravantes;
- III — os antecedentes do infrator, responsabilizando pela infração quem, por qualquer modo, acometer, concorrer para sua prática ou dela se beneficiar.

Pune o art. 8º essas infrações com penalidades de:

- I — advertência;

II — multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) vezes o valor nominal da ORTN, à data da infração, a ser aplicada nos limites:

1) de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o valor nominal da ORTN nas infrações leves;

2) de 101 (cento e uma) a 500 (quinhentas) vezes o mesmo valor, nas infrações graves;

3) de 501 (quinhentas e uma) a 1.000 (mil) vezes o mesmo valor nas infrações gravíssimas.

A critério da autoridade competente, poderá ser imposta multa diária, nos mesmos limites e valores estabelecidos no parágrafo anterior, e que será devida até que o infrator corrija a irregularidade;

III — interdição, definitiva ou temporária, a ser sempre aplicada nos casos de perigo iminente à saúde pública e, a critério da autoridade competente, nos casos de infração continuada, implicando, quando for o caso, na cessação ou suspensão das licenças de instalação e de funcionamento;

IV — embargo e demolição aplicável no caso de obras e construções executadas sem a necessária licença ou em desacordo com a licença expedida, quando sua permanência ou manutenção contrariar as disposições desta Lei, de seu regulamento e das normas dela decorrentes.

As penalidades previstas nos incisos III e IV poderão ser aplicadas sem prejuízo das indicadas nos incisos I e II.

Nos casos de reincidência a multa será aplicada pelo valor correspondente ao dobro da anteriormente imposta, podendo, porém, a penalidade consistir na interdição, temporária ou definitiva, a partir da terceira reincidência.

Não recolhido o débito relativo à multa indicada, ficará ainda sujeito:

I — à correção monetária do seu valor, a partir do segundo mês subsequente ao da lavratura do auto de infração e imposição da multa determinada com base nos coeficientes de atualização adotados pela Secretaria da Fazenda para os débitos fiscais de qualquer natureza vigorantes no mês em que ocorrer o pagamento do débito;

II — ao acréscimo de 1,5% (um e meio por cento) por mês ou fração, a partir do mês subsequente ao do vencimento do prazo para o recolhimento da multa;

III — ao acréscimo de 20% (vinte por cento), quando inscrito para cobrança executiva; que incidirão sobre o valor do débito atualizado monetariamente nos termos do inciso I.

Com tais muitas espera o Governo sensibilizar os responsáveis por focos poluidores da necessidade de evitarem danos. Deixam claro que ninguém pode poluir o ambiente impunemente, ainda que por acidente, obrigado a medidas de segurança, capazes de evitar efetivamente prejuízos à fauna, flora e à saúde da população.

Inovações de importância fundamental foram as da *interdição* temporária ou definitiva e as de *embargo* e *demolição* de obras que provocam problemas aos mananciais. Tendem a reformular a tendência de se considerar os equipamentos despoluidores como improdutivos. Apenas medidas enérgicas como essas poderão contribuir para melhorar as condições a que fica a comunidade inteira submetida pela incompreensão de uns poucos.

Além de armar o Poder Executivo com a autorização de determinar medidas de emergência a fim de evitar episódios críticos de poluição ambiental ou impedir sua continuidade, em casos de grave e iminente risco para vidas humanas ou recursos econômicos (art. 13, *caput*), só admite o art. 16 sejam concedidos financiamentos, com recursos oriundos do Tesouro do Estado, sob forma de fundos especiais ou de capital, ou de qualquer outra, com taxas e condições favorecidas pelas instituições financeiras sob controle acionário do Governo do Estado, a empresas que apresentarem o certificado a que se refere esta lei, emitido pelos órgãos estaduais de controle da poluição.

Finalmente, pelo artigo único das disposições transitórias, as fontes de poluição que forem enumeradas em regulamento, existentes à data da vigência da lei, ficam obrigadas a registrar-se no órgão estadual de controle da poluição do meio ambiente e a obter licença de funcionamento, no prazo que lhes for fixado.

8. O “santo” remédio é a ação de ressarcimento de danos. Fundamento

Os nove dispositivos que o Código de Processo de 1939 dedicava à ação cominatória ficaram reduzidos, no atual, a um só:

“Art. 287 — Se o autor pedir a condenação do réu a abster-se da prática de algum ato, a tolerar alguma atividade, ou a prestar fato que não possa ser realizado por terceiro, constará da petição inicial a cominação da pena pecuniária para o caso de descumprimento da sentença (arts. 644 e 645).”

E o art. 644 não deixa dúvida de que “se a obrigação consistir em fazer ou não fazer, o credor poderá pedir que o devedor seja condenado a pagar uma pena pecuniária por dia de atraso no cumprimento, contado o prazo da data estabelecida pelo juiz”.

“Tratando-se de obrigação de não fazer, ou seja, pretensão do autor a um comportamento de abstenção ou tolerância do réu (e não a um comportamento consistente num fazer negativo, como no caso de se pleitear um desfazimento)” — comenta NELSON NASCIMENTO DIZ

(A ação cominatória e a pena pecuniária nas obrigações de fazer e não fazer no novo Código de Processo Civil, "Rev. dos Tribunais", vol. 461, págs. 27-30), "a ação do artigo 287 só pode ser intentada quando tal obrigação de não fazer ainda não foi violada. Caso contrário, o autor deveria pedir desfazimento ou indenização. Assim, se a sentença condena o réu a abster-se ou a tolerar, forçoso é convir que o réu, até então, se absteve ou tolerou. Neste caso, sem sentido falar-se em pena pecuniária anterior ao descumprimento da sentença. Se a sentença condena a desfazer ou a indenizar, porque o réu não se absteve ou não tolerou, a hipótese rege-se-á pelos arts. 642 e 643 do Código vigente."

Tratam os dois dispositivos da obrigação de não fazer.

Mas a grande medida, a providência fundamental, a mais educativa, persuasiva, definitiva, não resta dúvida, é a ação de ressarcimento por perdas e danos.

Encontra base firme no granítico art. 159 do Código Civil, que, sob a epígrafe "Dos atos ilícitos", obriga "aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem", a reparar o dano.

Iniciando o título relativo às obrigações por atos ilícitos, o art. 1.518 do mesmo Código sujeita os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem à reparação do dano causado; e se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação.

PONTES DE MIRANDA (antes no vol. 16, 3ª Parte, I Tomo, *Manual de Código Civil Brasileiro*, de PAULO LACERDA, Rio, Jacinto Ribeiro dos Santos, 1927, pág. 88, depois no *Tratado de Direito Privado*, Tomo 53, Rio, Borsoi, 1966, pág. 85) desdobra o art. 159 nos elementos que compõem a responsabilidade extracontratual:

- a) ato ou omissão (ato positivo ou negativo);
- b) ato imputável ao réu, salvo em casos excepcionais de reparação sem imputabilidade;
- c) ato danoso por perda, ou privação de ganho;
- d) ato ilícito — *sans droit*, sem direito, dizia a lei suíça de 1888; praticado *d'une manière illicite, widerrechtlich*, de maneira ilícita, diz a lei de hoje — intencionalmente, ou por negligência, ou por imprudência."

Afigura-se-nos, no entanto, mais satisfatória a lição de LUIZ DA CUNHA GONÇALVES (volume XII, tomo II, do seu *Tratado de Direito Civil*, São Paulo, Limonad, 2ª edição, 1957, pág. 514), consignando:

"Toda a responsabilidade civil tem três elementos objetivos, todos essenciais, a saber: 1º) um fato ilícito; 2º) um prejuízo ou dano de outrem; 3º) um nexo de causalidade entre os dois elementos precedentes. Pode a responsabilidade ter, também, um quarto elemento, assaz freqüente, mas não es-

sencial e subjetivo — *a culpa*; de sorte que esta não é exigível sempre que o legislador, impondo uma indenização, a ela não se refere expressamente.”

Quando a poluição resultar de certas substâncias especificamente perigosas — demonstra AMBROSE B. KELLY —, o culpado só poderá evitar o pagamento de indenização provando que a perda foi consequência de “força maior” ou diretamente causada por culpa da parte lesada, não o isentando nem mesmo o fato de ter-se conformado com todas as regulamentações governamentais.

É o que demonstra com acórdão da Suprema Corte japonesa, no caso que chamou a atenção mundial sobre as incontáveis vítimas da doença *minamata*, causada pelo mercúrio descarregado no oceano por uma usina mecânica, pela responsabilidade do fabricante, embora resguardasse padrões de segurança:

“É preciso esclarecer que uma fábrica de produtos químicos, ao desfazer-se da água servida, incorre na obrigação de demonstrar excepcional diligência; de confirmar a segurança mediante pesquisas e estudos tendentes a detectar a presença de substâncias nocivas misturadas à água servida, bem como os seus possíveis efeitos sobre animais, plantas e sobre o corpo humano, sempre lançando mão da mais alta perícia e conhecimento; de providenciar medidas preventivas cabíveis e rigorosas, tais como a imediata suspensão da operação no caso de surgirem dúvidas quanto à segurança... em última análise... nenhuma fábrica pode ser autorizada a violar direitos de seus residentes ou de funcionar com sacrifício de suas vidas ou de sua saúde... A fábrica do réu descarregou constantemente água servida com acetaldeído e, embora a qualidade e o conteúdo da água servida da fábrica do réu satisfaça as limitações estatutárias e os padrões administrativos, e conquanto os métodos de tratamento por ela empregados sejam superiores àqueles utilizados nos pátios de trabalho de outras companhias na mesma indústria, eles não são suficientes para contrariar a afirmação acima... O réu não pode escapar da acusação de negligência.”

9. *Por quem e contra quem deverá ser proposta a ação*

A diretriz fundamental poderá inspirar-se, com as adaptações indispensáveis, no Decreto nº 83.540, de 4-6-1979, responsabilizando civilmente todo causador de poluição.

Assim, aproveitando o encorajamento que o Decreto-Lei nº 1.413 dá à iniciativa dos Estados e dos Municípios, a redação dos dispositivos correspondentes aos daquele, com as necessárias adaptações e complementações, poderia ser:

“Art. — A ação de responsabilidade civil será proposta pelo Ministério Público da União ou dos Estados, ao qual a SEMA ou

órgão estadual de controle da poluição encaminharão os documentos necessários ou, como litisconsorte, por quem quer que tenha sofrido danos decorrentes da poluição.

§ 1º — A ação de responsabilidade civil deverá ser proposta contra o titular da indústria, veículo ou atividade poluidora ou seu segurador, e, igualmente, quando for o caso, contra a entidade ou pessoa prestadora da garantia financeira.

§ 2º — O referido titular ou seu segurador, bem como a entidade ou pessoa prestadora da garantia financeira poderão responder a ação, solidária ou isoladamente.

Art. — O ressarcimento poderá ser feito através de composição amigável, arbitragem ou juízo arbitral, nos termos da legislação brasileira, desde que haja acordo entre as partes.

Art. — As pessoas físicas ou jurídicas, que sofrerem perdas ou danos decorrentes do incidente, poderão solicitar o ressarcimento amigável através da SEMA, ou dos órgãos estaduais de controle do meio ambiente, ou ingressar, como litisconsortes, na ação a que se refere o artigo.

Art. — A SEMA e os referidos órgãos estaduais serão responsáveis pelo levantamento dos custos e despesas efetuadas no combate e controle da poluição e pelo levantamento dos danos materiais.

Art. — A ação preventiva ou corretiva iniciar-se-á imediatamente após o conhecimento do incidente.

§ 1º — Qualquer incidente deverá ser comunicado imediatamente à SEMA ou órgãos a ela subordinados e aos estaduais, por quem tomar conhecimento de fato que possa resultar ou tenha resultado em poluição.

§ 2º — Recebida a comunicação de que trata o parágrafo anterior, deverão os interessados participar o incidente, com urgência, à SEMA e aos órgãos estaduais de controle do meio ambiente da área atingida.

§ 3º — Apurados os fatos relativos ao incidente, coligidas as provas necessárias, será encaminhada à SEMA a documentação resultante da investigação efetuada.”

Aos poucos poderá também cogitar-se do aproveitamento da idéia contida no art. 3º, mais ou menos nos seguintes termos:

“Art. — Em garantia da responsabilidade civil pelos danos causados por poluição no território nacional, toda indústria e toda empresa comercial possuidora de um ou mais caminhões deverá poder exibir, a qualquer momento, Certifica-

do de Garantia Financeira, para que possa operar, emitido pela SEMA ou pelo órgão estadual de controle da poluição.”

Finalmente é regulada a matéria relativa à prescrição:

Os direitos à indenização previstos nesta lei prescreverão dentro de 3 (três) anos após a data em que ocorrer o dano.

Contudo, em nenhum caso uma ação poderá ser proposta após 6 (seis) anos a partir da data do incidente que ocasionou o dano.

Quando o incidente consistir de uma série de ocorrências, o período de 6 (seis) anos deverá ser contado a partir da data da primeira das ocorrências.

10. *O seguro obrigatório*

O Código Civil, além do resultante de riscos futuros, previstos no contrato, regulava quatro modalidades: de coisa (arts. 1.438 e 1.439), de vida (arts. 1.440 e 1.471-1.476), das faculdades humanas (art. 1.440) e mútuo (arts. 1.466-1.470).

A matéria sofreu, no entanto, profunda inovação em virtude do Decreto-Lei nº 73, de 21-11-1966, ao qual o art. 1º subordina todas as operações de seguros privados.

Uma primeira distinção deverá então estabelecer-se entre as operações de seguros privados e os seguros de bens, direitos, créditos e serviços dos órgãos do Poder Público. Estes, bem como os de bens de terceiros que garantam operações dos ditos órgãos, determina o art. 23 do mesmo decreto-lei sejam contratados diretamente com a sociedade seguradora nacional que for escolhida mediante sorteio.

Considera o art. 3º operações de seguros privados os seguros de coisas, pessoas, bens, responsabilidades, obrigações, direitos e garantias, excluindo o parágrafo único das disposições do Decreto-Lei nº 73, os seguros do âmbito da Previdência Social, regidos pela legislação especial pertinente.

Sem prejuízo do disposto em leis específicas, tornou o art. 20 obrigatórios os seguros de:

- a) danos pessoais a passageiros de aeronaves comerciais;
- b) responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestre, fluvial, lacustre e marítima, de aeronaves e dos transportadores em geral;
- c) responsabilidade civil do construtor de imóveis em zonas urbanas por danos a pessoas ou coisas;
- d) bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras públicas;

- e) garantia do cumprimento das obrigações do incorporador e construtor de imóveis;
- f) garantia do pagamento a cargo do mutuário da construção civil, inclusive obrigação imobiliária;
- g) edifícios divididos em unidades autônomas;
- h) incêndio e transporte de bens pertencentes a pessoas jurídicas, situados no País ou nele transportados;
- i) crédito rural;
- j) crédito à exportação, quando concedido por instituições financeiras públicas.

Esses seguros obrigatórios foram regulamentados pelo Decreto nº 61.867, de 7-12-1967, não admitindo o art. 2º seja concedida autorização, licença ou respectiva renovação ou transferência, a qualquer título, para o exercício de atividades que estejam sujeitas a seguro obrigatório, sem prova da existência desse seguro.

Em capítulos sucessivos são regulados vários casos de seguros obrigatórios, dentre os quais vamos realçar o *de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de via terrestre*:

“Art. 5º — As pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, proprietárias de quaisquer veículos relacionados nos arts. 52 e 63 da Lei nº 5.108, de 21-9-1966, referentes ao Código Nacional de Trânsito, ficam obrigadas a segurá-los, quanto à responsabilidade civil decorrente de sua existência ou utilização.”

Complementam, nas Disposições Gerais e Transitórias, os seguintes dispositivos:

“Art. 28 — Nenhum veículo a que se refere o art. 5º deste Decreto poderá ser licenciado, a partir de 1-1-1968, sem que fique comprovada a efetivação do seguro ali previsto.

Art. 29 — As autoridades policiais prestarão à SUSEP, ao IRB e às sociedades seguradoras toda colaboração necessária ao levantamento da estatística, registro e apuração de responsabilidade dos acidentes que envolvam qualquer veículo a que se refere este Decreto.”

O seguro obrigatório de responsabilidade civil a que se refere o artigo anterior — dispõe o art. 6º — garantirá os danos causados pelo veículo e pela carga transportada, a pessoas transportadas ou não, e a bens não transportáveis.

Pelo art. 7º esse seguro garantirá, no mínimo:

I — por pessoa vitimada, indenização de seis mil cruzeiros novos, no caso de morte; de até seis mil cruzeiros novos, no

caso de invalidez permanente, e de até seiscentos cruzeiros novos, no caso de incapacidade temporária;

II — por danos materiais, indenização de até cinco mil cruzeiros novos, acima de cem cruzeiros novos, parcela essa que sempre correrá por conta do proprietário do veículo.

O grande número de acidentes diários de trânsito, ocorridos nas nossas ruas e estradas, noticiado pela imprensa, à falta de estatísticas mais precisas, é suficiente para revelar a importância da matéria, por isso mesmo objeto de maiores desvelos por parte do legislador.

Assim, o Decreto-Lei nº 814, de 4-9-1969, que “dispõe sobre o seguro obrigatório de responsabilidade civil dos proprietários de veículos automotores de vias terrestres, e dá outras providências”, só permite — art. 1º — a partir de 1-10-1969 operar nesse ramo, a que se refere o art. 20, b, do Decreto-Lei nº 73, a sociedade seguradora que for expressamente autorizada pela Superintendência de Seguros Privados — SUSEP, de acordo com critérios previamente fixados pelo Conselho Nacional de Seguros Privados.

Tal seguro obrigatório, realizado nos termos do art. 5º do Decreto nº 61.867, garantirá, a partir daquela data, a reparação dos danos causados por veículo e pela carga transportada a pessoa transportada ou não, excluída a cobertura de danos materiais (art. 3º).

Elevou, no entanto, art. 4º, a responsabilidade da seguradora por pessoa vitimada, no caso de morte, de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros); até igual importância, no caso de invalidez permanente, e até Cr\$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros) por despesas de assistência médica e suplementares, cabendo ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) rever, anualmente, tais limites de responsabilidade.

Pelo art. 5º o pagamento das indenizações será efetuado mediante a simples prova do dano e independentemente de apuração da culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do proprietário do veículo.

Já dá para perceber onde queremos chegar: incluir, no rol dos seguros obrigatórios, os danos e a responsabilidade civil decorrentes de poluição.

Também aqui vai prestar imensa valia a aludida Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo que não só preconiza essa solução, como ainda aponta os requisitos e formalidades a serem cumpridos, admitindo (art. VII), além do seguro, outra garantia financeira, tal como caução bancária ou certificado emitido por um fundo internacional de indenização, num montante fixado pela aplicação dos limites de responsabilidade com o fim de cobrir a responsabilidade por danos por poluição, conforme as disposições da mesma Convenção.

Deverá ser emitido para cada indústria um certificado que ateste que um seguro ou garantia é válido.

“Qualquer pedido de indenização por danos oriundos de poluição pode ser formalizado diretamente contra o segurador ou a pessoa de onde emana a garantia financeira que cobre a responsabilidade do proprietário para com os danos por poluição. Em tal caso o demandado pode, tendo ocorrido ou não culpa pessoal do proprietário, beneficiar-se dos limites de responsabilidade prescritos no parágrafo 1 do artigo V. O demandado pode, por outro lado, se prevalecer dos meios de defesa de que se valeria o proprietário, excetuados os postos em liquidação ou falência do proprietário. Além disso, o demandado pode se prevalecer do fato de serem os danos por poluição resultantes de uma falta intencional do próprio proprietário, mas não poderá se prevalecer de nenhum dos outros meios de defesa que pudessem ser invocados numa ação intentada pelo proprietário contra ele.

O demandado poderá, em todos os casos, obrigar o proprietário a ser chamado ao processo.

Todo fundo constituído por um seguro ou outra garantia financeira de acordo com o parágrafo 1 do presente artigo será disponível exclusivamente para cobrir as indenizações devidas em virtude da presente Convenção.”

Não deve ser permitido a qualquer entidade poluidora operar comercialmente sem possuir o certificado já aludido de seguro ou outra garantia financeira que cubra qualquer indústria ou atividade.

Os autores franceses citados na bibliografia apontam os argumentos favoráveis ao seguro obrigatório:

— dentro do limite das garantias de seguro regulamentadas, todas as vítimas de danos que possam referir-se a um prejuízo dentro das regras do direito comum beneficiar-se-iam de uma indenização;

— a obrigação de seguro daria lugar a uma mutualidade importante e, em consequência, a uma melhor dispersão dos encargos do sinistro entre os contaminadores potenciais.”

11. *Limites de responsabilidade. O fundo de indenizações e de seguros. Rateio*

Os arts. V e VI da aludida Convenção Internacional são atinentes à limitação da responsabilidade e à obrigatoriedade da constituição de um fundo e à distribuição do mesmo:

O proprietário limita sua responsabilidade, em relação a um acidente, a um montante total de 2.000 (dois mil) francos por tonelada da tonelage do navio, não podendo, todavia, es-

se montante total em nenhum caso exceder a 210 (duzentos e dez) milhões de francos.

Se o incidente tiver sido produzido por uma falta pessoal do proprietário, não poderá ele beneficiar-se dessa limitação.

Para aproveitar o benefício da limitação estipulada no parágrafo 1 deste artigo, o proprietário deverá constituir um fundo, cuja soma total representa o limite de sua responsabilidade, junto ao Tribunal ou qualquer outra autoridade competente no qual a ação judicial foi iniciada.

O fundo pode ser constituído quer por depósito da soma ou por apresentação de uma garantia bancária ou ainda por qualquer outra garantia considerada adequada pelo Tribunal ou por qualquer outra autoridade competente.

O fundo será distribuído entre os reclamantes proporcionalmente aos montantes das reivindicações estabelecidas.

Se, antes da distribuição do fundo, o proprietário ou qualquer de seus prepostos ou seus agentes ou qualquer outra pessoa que tenha fornecido o seguro ou outra garantia financeira, tiver, como resultado de um incidente, pago uma indenização por danos por poluição, deverá, com relação à quantia que tiver pago, adquirir por sub-rogação os direitos que a pessoa assim compensada poderia ter gozado.

As reclamações relativas às despesas razoavelmente realizadas ou os sacrifícios feitos voluntariamente pelo proprietário com o fim de evitar ou minimizar os danos de poluição figurarão em igualdade com outras reclamações contra o fundo.

O proprietário que tenha constituído um fundo e está habilitado a limitar sua responsabilidade, ocorrido o incidente:

- a) nenhum direito à indenização por danos por poluição resultante do incidente poderá ser exercido sobre outros bens do proprietário;
- b) o Tribunal ou outra autoridade competente de qualquer Estado contratante deverá ordenar a liberação dos bens pertencentes ao proprietário que tenha sido arretado em seguida à ação de reparação por danos por poluição causados pelo mesmo incidente e, do mesmo modo, deverá liberar qualquer caução ou outra garantia depositada para evitar tal penhora.

Tais disposições só se aplicam, todavia, se o autor da demanda tiver acesso ao Tribunal que controla o fundo e se o fundo puder ser efetivamente utilizado para cobrir a demanda.

O segurador ou outra pessoa que provê a garantia financeira também será autorizado a constituir um fundo nas mes-

mas condições e com os mesmos efeitos, mesmo no caso de falta pessoal do proprietário, mas a constituição do mesmo não prejudicará os direitos dos reclamantes contra o proprietário.

Prevê ainda o Decreto nº 83.540, caso o total das indenizações devidas ultrapasse o limite de responsabilidade, haverá rateio da importância entre aqueles que sofreram perdas ou danos decorrentes da poluição.

Demonstra AMBROSE B. KELLY que tanto no Japão, como na Bélgica, na Holanda e na Polônia, mediante a contribuição da totalidade das empresas poluidoras, estabelece a lei um fundo, que permite ratear equitativamente uma compensação, ficando assim elas isentas de responsabilidades até o máximo do montante dos auxílios pagos aos beneficiários do fundo. Quando as vítimas de um dano ganham uma ação judicial, provando causalidade entre princípios de responsabilidade, e o total de danos excede a soma que lhes é paga pelo fundo, eles não ficam restritos a essas somas e podem reaver do agente poluidor uma quota adicional pelo compromisso excedente.

“Esses tipos de fundos são estranhos à poluição por hidrocarboneto — onde os fundos são um projeto comum — e referem-se primordialmente a casos de poluição do ar e da água, onde o dano pode ser confirmado, mas a causa é desconhecida ou compartilhada entre substâncias naturais e outras fabricadas pelo homem. Sua operação está em rigorosa concordância com o princípio da “compensação do poluidor”, que foi endossado pelo ODEC. Os recursos financeiros provêm uma maquinaria eficiente para lidar com um problema que não pode ser solucionado pelos métodos tradicionais. Embora a maioria dos recursos financeiros nos Estados Unidos se restrinja à poluição pelo hidrocarboneto, o New Jersey Spill Compensation Fund (criado em 1976) dedica-se a “substâncias perigosas”, tal como foram designadas pela Agência de Proteção ao Meio Ambiente. O Florida Coastal Protection Trust Fund abrange pesticidas, amônia, cloro e derivados, além do petróleo.”

Vê mesmo neles precursores de outros fundos a serem instituídos, uma vez que, não apenas simplificam a recuperação, mas depositam a carga financeira diretamente nos ombros daqueles cujas atividades causaram, ou poderiam causar a poluição.

Não resolverão satisfatoriamente o problema, no entanto, leis, regulamentos, acordos internacionais e portarias, principalmente num país com as características do nosso, se não houver colaboração da inteira coletividade.

Chamando a atenção da indispensabilidade da formação de uma consciência em torno desse problema, e de que se eduque o povo para exercer pressão sobre os políticos no sentido de se estabelecerem normas de controle da poluição, encareceu MÁRIO GUIMARÃES FERREI

as inúmeras dificuldades com que se defronta o Governo: a má distribuição da população que superpovoa pequena extensão desse território e deixa inteiramente despovoadas imensas áreas; escassez de cientistas e técnicos especializados em Ecologia e no campo de estudos referentes à poluição; o baixo nível de educação do povo; a escassez de recursos financeiros e a falta de tradição de problemas desta natureza.

“Como pode o Governo agir com eficácia, apesar de toda a sua atenção para com problemas dessa natureza, se não obtiver a colaboração do povo? E esta colaboração só lhe será dada no momento em que esse povo criar consciência da gravidade da situação, estiver suficientemente esclarecido com relação aos problemas ecológicos e tiver nível de educação suficiente para ditar-lhe um comportamento ético adequado.”

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR DIAS, José de — *Da Responsabilidade Civil*, Rio, Forense, 3ª ed., 1954, 2 vols.

ALTOÊ, João Bosco — “Poluição”, *Revista de Informação Legislativa*, nº 31, julho a setembro de 1971, págs. 307-368.

CHAVES, Antônio — *Lições de Direito Civil, Direito das Coisas*, vol. 3, S. Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1976, págs. 8-23.

CHAVES, Antônio — *Lições de Direito Civil, Obrigações*, vol. 5, S. Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1977, Contrato de Seguro, págs. 228-284.

COLADA, Domingo de las Rivas y Afonso de — *Contaminación y Seguro, 5º Congreso Mundial de Derecho de Seguros (AIDA)*, Madrid, Editorial Mapfre, 1978, Informe de México, págs. 311-327.

DURÇO, Roberto — “A Problemática da Poluição — Enfoque Jurídico”, *Justitia*, vol. 100, 1978, págs. 19-53.

KELLY, Ambrose B. — “Contaminación y Seguro”, Conferência proferida no V Congresso da Associação Internacional para o Direito do Seguro, Madrid, outubro de 1978, *RIS, Rev. Ibero-Americana de Seguros*, nº 4, 1978, págs. 57-70.

KLINGMÜLLER, E. — *Contaminación y Seguro, 5º Congreso Mundial de Derecho de Seguros (AIDA)*, Madrid, Editorial Mapfre, 1978, Informe de Alemanha Ocidental, págs. 19-47.

PLENNIGSTORF, Werner — *Informe dos EUA*, págs. 159-179.

PUTSOLU, Giovanna Volpe — *Informe da Itália*, págs. 279-299.

ROY, Max Le e outros — *Informe da França*, págs. 183-235.

SALAZAR, Alcino de Paula — “A Teoria do Risco Criado”, *Revista de Jurisprudência Brasileira*, vol. 56, 1942, págs. 233-242.

SILVA, Wilson Melo da — *Responsabilidade sem Culpa e Socialização do Risco*, Belo Horizonte, Bernardo Álvares, 1962, 378 págs.

STEIFELD, Eduardo e ERIZE, Luiz Alberto — *Informe da Argentina*, págs. 49-65.