

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.313, DE 2003 (Em apenso o PL nº 3.876, DE 2008)

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e dá outras providências.

Autor: COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA

Relator: Deputado MOREIRA MENDES

I - RELATÓRIO

Encontram-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, para análise, o Projeto de Lei nº 2.316, de 2003, e o Projeto de Lei nº 3.876, de 2008, apenso.

A proposição principal estabelece o seguro de responsabilidade civil do poluidor, e para tanto, altera o Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros no Brasil.

O PL 2.313/2003 tem origem na Sugestão nº 43, de 2003, feita à Comissão de Legislação Participativa (CLP) pela Associação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em Defesa da Ecologia - ATITUDE, organização não governamental (ONG) devidamente registrada, com sede na cidade do Rio de Janeiro.

A Sugestão nº 43, de 2003, prevê a criação de um “seguro de responsabilidade civil do poluidor, pessoa física ou jurídica, que exerça atividades econômicas potencialmente significativas de degradação, ou

consideradas lesivas ao ambiente social e ecológico, por danos a pessoas, ecossistemas e recursos hídricos em zonas urbanas, rurais e florestais”.

Relatório da lavra do Deputado Leonardo Monteiro, aprovado pela Comissão de Legislação Participativa, em 8 de outubro de 2003, decidiu pela aprovação da Sugestão nº 43, de 2003, na forma do Projeto de Lei nº 2.313, de 2003, por considerar a proposta de criação do seguro obrigatório de responsabilidade civil por poluição “extremamente consistente”.

A matéria tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do Plenário, após manifestação das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS; de Finanças e Tributação - CFT; e de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC.

A CMADS aprovou o PL 2313/2003 com emendas modificativas (Emendas nº 1 a nº 7) e uma emenda aditiva (Emenda nº 8), nos termos do parecer do Relator, Deputado Leonardo Monteiro, em 21 de setembro de 2005.

Em 3 de outubro de 2007, a CFT votou pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das proposições. No mérito, porém, rejeitou tanto o PL 2.313/2003 como as Emendas da CMADS, nos termos do parecer do Relator, Deputado José Pimentel, em face de imperfeições técnicas identificadas.

Em 4 de setembro de 2008, o Projeto de Lei nº 3.876, de 2008, de autoria do então Deputado Rogério Lisboa, foi apensado à proposição principal, por tratar de matéria conexa.

O PL 3.876/2008 pretende regulamentar “a contratação opcional de seguro de responsabilidade civil por risco e dano ambiental, no momento da emissão da licença ambiental prévia, como forma de permitir o início imediato da obra”.

Resta à CCJC manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições em apreço, bem como sobre o mérito, nos termos regimentais.

O prazo para apresentação de emendas na CCJC transcorreu *in albis*.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nessa oportunidade, apreciar o mérito, bem como os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa das proposições em análise.

As proposições se encaixam na competência privativa da União para legislar sobre política de seguros (art. 22, VII, da CF/88). Estão, portanto, obedecidos os requisitos constitucionais formais exigidos para propositura de leis federais, não havendo reparos a fazer quanto aos aspectos de constitucionalidade material e juridicidade.

O processo legislativo transcorreu conforme os dispositivos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis. O PL 2.313/2003, contudo, apresenta falha de técnica legislativa, por apresentar ementa incompleta, em desacordo com o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto ao mérito, vê-se que a demora de quase uma década na tramitação da proposição principal (PL 2.313/2003), e de meia década na tramitação da proposição apensa (PL 3.876/2008), provocou a defasagem das iniciativas.

O decurso de tempo não deve, entretanto, ser indicado como a principal razão para a rejeição das proposições. Apesar de seus altos propósitos, os projetos de lei em tela se ressentem de precisão técnica, fundamental para normas que pretendam estabelecer obrigações pecuniárias de monta, notadamente em se tratando de seguros para riscos ambientais.

O setor de seguros, no Brasil e no mundo, vem sendo aperfeiçoado para permitir a contratação do seguro de responsabilidade civil por risco ambiental, desde os anos 90.

Ainda assim, e apesar do imperativo de problemas ambientais globais relacionados às mudanças climáticas, e da determinação de agentes públicos, privados e do terceiro setor por desenvolver empreendimentos e cidades resilientes, o seguro ambiental tem pouca expressão no conjunto da indústria de seguros no Brasil.

Um dos pontos de maior complexidade do seguro ambiental é a necessidade de o segurado, em geral pessoa jurídica responsável por empreendimento com potencial poluidor, ter em funcionamento todo um conjunto de equipamentos, métodos e certificações que garantam a segurança social e ambiental da operação, para que se habilitem à cobertura do seguro.

A implantação do seguro ambiental acontece, portanto, em função da maior responsabilidade socioambiental do setor produtivo com potencial poluidor. É impraticável que se estabeleça, por lei, como pretende especialmente o PL 2.313/2003, a obrigatoriedade de seguro ambiental, independente da disposição das seguradoras de assumir o risco, em condições que possam ser avaliadas, caso a caso.

Essa visão incompleta da realidade macula decisivamente o PL 2.313/2003, que pretende obrigar as seguradoras a assumirem riscos, sem terem o direito de avaliar as condições de operação dos empreendimentos com potencial poluidor, e sem terem a possibilidade de realizar os cálculos atuariais necessários para definir os valores dos prêmios – em suma, sem terem condições de contratar, com competência, os seguros.

É importante ter em consideração que o contrato de seguro é regido pelo Código Civil brasileiro, que em seu artigo 757 assim dispõe: “Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados”.

Portanto, em um país que dá guarida constitucional à livre iniciativa, é inadmissível que se aprove proposta que obrigue as empresas seguradoras a garantirem riscos que não tenham sido predeterminados, avaliados, calculados e legitimamente apreçados.

Vale mencionar que a legislação ambiental mais recente já considera a necessidade de contratação de seguros de responsabilidade civil de riscos ambientais em determinadas circunstâncias.

É o caso da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que, em relação aos resíduos perigosos, prevê a contratação opcional do seguro, nos termos do art. 40, a seguir transcrito:

“Art. 40. No licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento.

Parágrafo único. O disposto no caput considerará o porte da empresa, conforme regulamento”. (grifado)

Outro exemplo que merece destaque é a edição, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq, da Resolução nº 2.190, de 2011.

Tal norma promove a integração entre os preceitos da Lei 9.966, de 2000, que disciplina o controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas brasileiras; da Lei 12.305, de 2010, que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos; e do Decreto 2.508, de 1998, que promulgou a Convenção Internacional para Prevenção de Poluição por Embarcações (Marpol) da Organização Marítima Internacional - IMO.

A Resolução nº 2.190, de 2011, da Antaq, estabelece que, para o credenciamento da empresa coletora de resíduos junto à autoridade controladora, é preciso a apresentação da apólice de seguro ambiental de prestação de serviços, englobando o ressarcimento dos custos de atendimento às emergências e danos causados por vazamentos, derramamentos e contaminações.

Como se vê, a normatização do seguro de responsabilidade civil por risco ambiental está em curso, no Brasil, seja por normas de estatura legal, como a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, seja por normas regulamentares, como a Resolução nº 2.190, de 2011, da Antaq.

Esses são, a nosso ver, os melhores caminhos para regulamentação do tema. A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos apresenta o seguro de responsabilidade civil por risco ambiental como uma

opção do empreendedor, no caso de resíduos perigosos. Já a norma da Antaq o exige para as emergências e danos causados por vazamentos, derramamentos e contaminações no meio aquático.

O PL 2.313/2003, em sua completude, e por consequência, as Emendas de nº 1 a nº 8 a ele apresentadas pela CMADS, devem ser rejeitados, por equívoco irreparável na avaliação da realidade que pretendem regular, do qual derivam normas tecnicamente incorretas e praticamente inviáveis.

O PL 3.876/2008 deve, igualmente, ser rejeitado, por impor regras incompatíveis com a prestação de seguros, tal como regulamentada, e com a política e o direito ambiental.

A proposição chega ao ponto de tomar a existência de apólice de seguro como garantia para o início de obras, no processo de licenciamento ambiental.

Ou seja, transfere para a empresa seguradora a responsabilidade pelo empreendimento a ser licenciado, o que em muito extrapola as condições do contrato de seguro, e viola os princípios da política e do direito ambiental no Brasil.

Além disso, o PL 3.876/2008 prevê que caberá ao “órgão licenciador” o estabelecimento do valor final da apólice, dentre outros equívocos de semelhante monta.

Face ao exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.313, de 2003; pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do PL nº 3.876/2008 e das Emendas de nº^{os} 1 a 8, apresentadas pela CMADS, e no mérito, pela rejeição de todas as proposições.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado MOREIRA MENDES
Relator