

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.313, DE 2003

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

Autora: Comissão de Legislação Participativa
Relator: Deputado José Pimentel

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei nº 2.313, de 2003, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, o qual objetiva acrescentar ao art. 20 do Decreto-Lei nº 73/66, uma alínea "h", para estabelecer seguro obrigatório destinado a cobrir responsabilidade civil do poluidor "(...) pessoa física ou jurídica que exerça atividades econômicas potencialmente causadoras de degradação ambiental, por danos a pessoas e ao meio ambiente em zonas urbanas ou rurais".

O projeto de lei originou-se de uma sugestão apresentada pela organização não-governamental Associação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em Defesa da Ecologia – ATITUDE, com sede na cidade do Rio de Janeiro, acatada pela Comissão de Legislação Participativa na forma definida pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O projeto de lei em estudo estabelece que o seguro proposto terá por finalidade dar cobertura a pessoas e ecossistemas por danos relacionados à degradação ambiental em zonas urbanas ou rurais. Não abrangerá multas e fianças impostas ao poluidor. Os danos pessoais cobertos compreendem morte, invalidez e assistência médica e suplementar decorrentes de radiação ou contaminação por substâncias tóxicas. Os danos ambientais cobertos compreendem os prejuízos causados aos recursos naturais em decorrência de exploração depredatória ou por acidentes.

Determina que o valor do prêmio do seguro será calculado pelo Instituto de Resseguros do Brasil.

Prevê que as indenizações por danos pessoais serão pagas às vítimas e, no caso de morte delas, aos respectivos cônjuges e herdeiros legais. As indenizações por danos ambientais serão pagas às secretarias de meio ambiente dos Municípios, que aplicarão as importâncias na recuperação das regiões afetadas. Determina que as indenizações serão pagas contra recibos, no prazo máximo de quinze dias, a contar da entrega dos documentos indicados pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) às sociedades seguradoras responsáveis pela arrecadação dos prêmios. O pagamento das indenizações decorrem da simples prova do acidente e do dano, independentemente da existência de culpa ou dolo. Dispõe ainda que será observado o procedimento sumaríssimo do Código de Processo Civil nas causas relativas aos danos pessoais e ambientais abrangidos pela proposta.

Define que não se procederá a inscrição, nem se expedirá provisão de registro, termo de vistoria ou certificado de regularização da atividade empresarial e nem se concederá alvará de funcionamento sem a comprovação da contratação do seguro tornado obrigatório pela proposta.

Estabelece que a pessoa física ou jurídica que deixar de contratar o seguro em questão ficará sujeita a multa correspondente ao dobro do valor do prêmio anual, por ano ou fração de ano, na data de sua aplicação. As multas serão aplicadas pelas secretarias de meio ambiente dos Municípios onde estiver estabelecido o responsável que causar atividade poluidora, na forma descrita pelo Ministério do Meio Ambiente, e recolhidas ao Tesouro Nacional, na condição determinada pelo Ministério da Fazenda.

Determina a perda da autorização de operação do seguro obrigatório em questão para a sociedade seguradora que infringir as disposições contidas na proposição, sem prejuízo de outras penalidades previstas.

Por fim, dispõe que o CNSP expedirá normas disciplinares do seguro no prazo de trinta dias, e determina que 58% da arrecadação dos prêmios ficarão a cargo das sociedades seguradoras responsáveis pelo pagamento das indenizações, que 30% serão destinados, proporcionalmente às suas arrecadações, à União, aos Estados e aos Municípios, e que os 12% restantes serão destinados ao Fundo Nacional de Meio Ambiente.

A proposição foi encaminhada às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Finanças e Tributação, e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Na primeira, o projeto de lei foi aprovado com 7 emendas modificativas e com uma emenda aditiva. Nesta Comissão não foram apresentadas emendas durante o prazo regimental.

II – VOTO DO RELATOR

No parecer aprovado na Comissão que nos antecedeu, o Relator, Deputado Leonardo Monteiro, concorda inteiramente com a posição externada pela Comissão de Legislação Participativa. Para o Deputado, a criação do seguro de responsabilidade civil por poluição certamente constituirá um instrumento extremamente útil para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. Em que pese aos argumentos oferecidos pela Comissão de Meio Ambiente, não concordamos com a justificativa lá exposta.

O sistema de responsabilidade previsto no Brasil na esfera de meio ambiente é o de responsabilidade integral dos responsáveis por danos ambientais, conforme disciplina a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no seu art.14, §1º.

Neste sentido, os poluidores são obrigados a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou a terceiros, afetados por sua atividades, independentemente da comprovação de culpa. Ou seja, a estipulação da responsabilidade integral, por si só, serve como meio eficiente para encorajar a adoção de técnicas seguras para a minimização dos riscos de danos ao meio ambiente, uma vez que as empresas têm conhecimento antecipado de que serão responsabilizadas pelos danos que causaram.

A Lei nº 9.605/98, também conhecida como Lei de Crimes Ambientais, estabelece que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente nos casos em que a infração (*i.e. dano ambiental*) seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Assim, seja pela força dos dispositivos da responsabilidade integral, seja pela norma expressa na Lei de Crimes Ambientais, as empresas são induzidas a adotar ações que efetivamente evitem possíveis danos ao meio ambiente, de modo a prevenir responsabilizações.

A imposição de norma geral vinculante que desconsidere elementos básicos na avaliação das necessidades e da realidade (por exemplo: tamanho das empresas; natureza das atividades, localização, etc.), não garante a manutenção dos atributos ambientais ou de sua reparação em caso de dano. Com efeito, a questão securitária não depende exclusivamente da vontade do legislador, mas da efetiva tendência do mercado em oferecer o tipo de seguro de responsabilidade civil para cobertura de danos provocados ao meio ambiente. Assim, não é eficaz dispor sobre a obrigatoriedade de manutenção de tal seguro se o mesmo não vier a ser oferecido no mercado. Ademais, o seguro opera em bases técnico-atuariais bastante complexas. Uma das condições da operação de seguros é o conhecimento profundo do risco a ser assumido pela seguradora. Sem esse conhecimento, o valor do prêmio tende a ser o próprio risco da carteira. Como o projeto de lei determina que o estabelecimento do valor do prêmio seria competência do IRB, criar-se-ia um impasse intransponível. Nenhuma seguradora pode ser obrigada a aceitar um determinado risco, do qual ela desconheça as particularidades ou que entenda

não dispor de condições técnicas adequadas para prestar garantia, cujo prêmio seja estabelecido por terceiro. Uma das práticas universais do setor de seguro é que o cálculo do prêmio é feito pela seguradora que opera o risco.

A previsão que o IRB faça o cálculo do prêmio altera drasticamente um dos pilares da atividade de seguros. Cabe lembrar que tal previsão nem poderia constar do projeto de lei. Com efeito, o IRB, que desde novembro de 1997 passou a ser denominado IRB-Brasil Resseguros S.A.- IRB-Brasil Re, só tinha competência para regular as atividades de resseguro, cosseguro e retrocessão. Não caberia, portanto, incumbi-lo da função de estabelecer valores de prêmios de seguros.

Além disso, em maio de 2005, passou a tramitar na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 249, de 2005, apresentado pelo Poder Executivo, pelo qual o IRB-Brasil Re passaria a ser uma companhia resseguradora sem a competência anterior de estabelecer regras para o mercado. O Plenário desta Casa aprovou o Substitutivo elaborado pelo Deputado Francisco Dornelles nesta Comissão de Finanças e Tributação, e o Senado Federal ratificou o texto, que foi transformado na Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007. Este diploma legal determina que as operações de resseguro, de co-seguro e de retrocessão serão reguladas pelo órgão regulador de seguros, que é o Conselho Nacional de Seguros Privados. O IRB-Brasil Re ficou autorizado a exercer as suas atividades de resseguro e de retrocessão, como qualquer outro ressegurador local.

O resultado inicial da obrigação pretendida na proposição seria um aumento desnecessário de ônus sobre o setor produtivo, cuja liberdade de opção por se segurar ou não deve permanecer intacta. No segundo momento ocorreria, inevitavelmente, o repasse do custo do seguro para os preços dos produtos colocados no mercado, em prejuízo dos consumidores.

Outro ponto que não merece apoio é a previsão no art. 15 da proposição de destinação de parte do prêmio do seguro para a União, Estados, Municípios e Fundo Nacional do Meio Ambiente, sem que haja referência às respectivas alocações dos recursos recebidos. No nosso

entendimento o prêmio seria um veículo para propiciar receitas para o poder público, como se fosse tributo.

Sob o ponto de vista do meio ambiente, em que pese não ser o mérito desta Comissão, acreditamos que lei conforme a presente proposta poderia vir a ser um fator de risco para o aumento da poluição, ou seja, poderia apresentar, como alguns medicamentos, efeito paradoxal. Por não estar bem concebido e ser de difícil estruturação, o seguro proposto poderia levar o potencial poluidor a um possível relaxamento quanto às medidas que deveria adotar para prevenção de danos ambientais, por sentir-se protegido pelo seguro.

A Emenda nº 1 visa a delimitar a obrigatoriedade de contratação do seguro que se pretende criar às atividades que o órgão licenciador do Sistema Nacional do Meio Ambiente entender como ser condição para a licença. A Emenda nº 2 mantém o IRB – Brasil Re como órgão fixador dos prêmios das seguradoras, mas na forma definida em regulamento. As Emendas nº 3 e nº 4 dão mais clareza às redações propostas nos arts. 4º e 5º, respectivamente, mas não alteram suas essências. A Emenda nº 5, que propõe nova redação para o art. 8º do projeto de lei, confunde segurado com vítima da poluição, e dá atribuição fiscalizadora da correta aplicação das indenizações às seguradoras. A Emenda nº 6 propõe nova redação para o § 1º do art. 14 do projeto de lei de forma a que as multas por não contratação do seguro sejam aplicadas pelo órgão fiscalizador do Sisnama e não por secretarias municipais de meio ambiente. A Emenda nº 7 propõe nova redação para o art.15 do projeto de lei, na qual mantém a destinação de 12% dos prêmios arrecadados para o Fundo Nacional de Meio Ambiente contida no projeto e suprime aquelas previstas anteriormente para a União, Estados e Municípios. A Emenda nº 8 acrescenta um § 5º ao art. 10 da Lei nº 6.938/81, para dar ao órgão licenciador o poder de exigir previamente de pleiteantes de licença ambiental a contratação do seguro que se pretende no projeto de lei. No nosso entender, não chegam a corrigir ou aperfeiçoar o projeto de lei em comento.

Nos termos do art. 32, IX, h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem

aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

A matéria tratada no projeto de lei em exame tem repercussão favorável nos Orçamentos da União, em especial para o Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797/89, por criar fonte de receita adicional resultante das multas impostas àqueles que não contratarem seguro de responsabilidade civil de danos ambientais.

Por todo o exposto, somos pela compatibilidade e adequação financeira do Projeto de Lei nº 2.313, de 2003, assim como das Emendas de nº 1 a 8 aprovadas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Quanto ao mérito, consideramos que tanto o projeto de lei como as oito emendas a ele oferecidas apresentam equívocos que em nada contribuiriam para a minorar consequências de possíveis danos ambientais e que tampouco aprimorariam atividades do setor de seguros, razão pela qual votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.313, de 2003, e das Emendas de nº 1 a 8, da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala das Sessões, de de 2007.

Deputado José Pimentel
Relator