

Seguro ambiental obrigatório na Argentina¹

Walter Antonio Polido²

Desde a sanção da Ley n.º 25.675, em 6 de novembro de 2002, o mercado segurador argentino vem buscando solucionar a questão que lhe foi apresentada pelo novo ordenamento, em razão do disposto no artigo 22³, o qual atribuiu a *obligatoriedad do seguro ambiental* para pessoas físicas ou jurídicas, de natureza pública ou privada, que realizem atividades de risco. A Lei tipifica não só a figura do seguro ambiental, mas também a do *auto-seguro* ou auto-gestão – cuja ferramenta também tem validade e eficácia para atender aos objetivos previstos no artigo 22. O auto-seguro, contudo, será admitido ou válido quando os titulares das atividades de risco sujeitos à obrigação de contratar um seguro por dano ambiental, tenham solvência econômica e financeira, de acordo com os requisitos que são estabelecidos por normas complementares.

A Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Argentina, de forma a regulamentar determinados dispositivos da mencionada Lei 25.675/2002, expediu a Resolução 177/2007, publicada em 13.03.2007, justificando-a, entre outros motivos, pelas dificuldades encontradas e que limitam a oferta adequada deste tipo de seguro,

¹ Texto publicado na Revista *Cadernos de Seguro* n.º 144 – Rio de Janeiro: Escola Nacional de Seguros. 2007.

² Advogado; diretor técnico e jurídico da Münchener do Brasil (Munich Re Group); participou do Foro Nacional de Seguro 2007, ocorrido em Buenos Aires – Argentina, nos dias 28 e 29.08.2007, no qual palestrou sobre o tema, apresentando a experiência brasileira no segmento.

³ Artículo 22 – Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas u sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que em su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

inclusive impedindo a plena exigibilidade por parte das autoridades. A mesma Resolução estabelece as atividades de riscos mencionadas no art. 22 da Lei e que estão sujeitas aos ditames do novo ordenamento. O critério determinante ficou condicionado aos *níveis de complexidade ambiental* identificados como categorias 2 ou 3 (média e alta complexidade ambiental, respectivamente). O nível é estabelecido pela fórmula de cinco elementos: ramo de atividade, políticas sobre efluentes e resíduos, o risco, as dimensões e a localização.

$$\text{NCA} = \text{Ru} + \text{ER} + \text{Ri} + \text{Di} + \text{Lo}$$

Sendo:

NCA = Nível de complexidade ambiental

Ru = (rubro) Ramo de atividade, segundo classificação internacional, divididos em três grupos, com valor crescente 1 – 5 – 10

ER = Efluentes e resíduos

Ri = Riscos específicos da atividade que podem afetar a população ou o meio ambiente circundante

Di = Dimensão do empreendimento – dotação de pessoas, potência instalada e superfície

Lo = Localização da empresa, tendo em conta o zoneamento urbano e a infra-estrutura de serviços que possui.

Para alcançar a implementação de tais mecanismos – *seguro e auto-seguro* – foi criada a Comissão Assessora em Garantias Financeiras Ambientais, no âmbito governamental, cujas funções compreendem a análise e formulação de propostas de normas gerais regulamentadoras das condições contratuais das apólices de seguro de risco ambiental; requisitos mínimos para a instrumentação e admissibilidade dos auto-seguros; instrumentação dos fundos de restauração a que se refere o último parágrafo do art. 22 da Lei 25.675/2002. Também foi criada a Unidade de Avaliação de Riscos Ambientais (UERA – Unidad de Evaluación de Riesgos Ambientales) – a qual deverá estabelecer os limites mínimos a serem segurados, com base em três principais elementos: a complexidade ambiental da atividade; os mecanismos de gestão –

preventivos e de controle do risco ambiental e o entorno onde são realizadas as atividades. Ainda, a UERA tem a missão de determinar a metodologia aceitável e os procedimentos para identificar o estado do meio ambiente segurado no momento da contratação do seguro; o alcance dos danos causados ao ambiente como consequência do sinistro; o plano de recomposição, mitigação ou compensação proposto; auditar o cumprimento dos planos previstos.

O âmbito do seguro objeto da citada Lei ficou circunscrito à cobertura para os danos de incidência *coletiva* ao meio ambiente, nos termos do art. 27. Foi definido o dano ambiental, pelo mencionado artigo, como *toda alteração relevante que modifique negativamente o ambiente, seus recursos, o equilíbrio dos ecossistemas, os bens ou valores coletivos*. A responsabilidade do poluidor é *objetiva*. A Lei visa o restabelecimento do local atingido pelo sinistro ao estado anterior e, não sendo possível alcançar tecnicamente tal finalidade, a indenização terá caráter substitutivo, ou seja, a Justiça determinará o depósito em Fundo de Compensação Ambiental, também criado pela Lei já mencionada.

A mesma Comissão já mencionada estuda também a criação de Seguro de Garantia para situação de insolvência do poluidor, diante de sinistros ambientais ocorridos.

A teleologia da Lei 25.675/2002 está centrada no *direito coletivo*, de natureza *difusa* que é da essência do meio ambiente. Não há preocupação com os danos privados ou individualizados que podem advir de um acidente industrial, por exemplo – o qual atinge ao mesmo tempo bens com titularidade definida e direitos ou interesses difusos. Os danos individualizados já são regulados pelo ordenamento civil, estando tutelado o direito de indenização através do Código Civil Argentino, tal como acontece em todos os outros demais países com sistemas jurídicos codificados. A nova Lei preocupou-se apenas em tutelar *o bem coletivo*. O bem de *titularidade difusa*. Esta é a nova corrente legislativa que se vislumbra nos países - nas sociedades pós-modernas. Assim como a Diretiva 2004/35/CE, de 21.04.2004, da União Européia - que também estabeleceu este novo paradigma: *tutela do direito difuso no âmbito dos danos ambientais*, lembrando que a

responsabilidade civil clássica já se aplicava para os danos a terceiros através do ordenamento civil, a Lei Argentina adotou o novo conceito. A mencionada Diretiva entrou em vigor em 2007, sendo que os países-membros deverão incorporar ao ordenamento nacional respectivo os novos ditames pertinentes ao direito ambiental. Não houve a imposição de seguro obrigatório através daquele instrumento comunitário, mas a exigência de *garantias financeiras*, dentre elas a apólice de seguro ambiental, de livre opção de cada empreendedor. O Anteprojeto de Lei⁴ de Responsabilidade Ambiental da Espanha, versão de julho/2007, por exemplo, estabelece no capítulo IV, art. 24, item 1, que “os operadores das atividades incluídas no anexo III deverão dispor de uma garantia financeira que lhes permita fazer frente à responsabilidade ambiental inerente à atividade ou atividades que pretendem desenvolver”. O mesmo capítulo, art. 26, determina que a garantia financeira pode constituir-se através de qualquer uma das seguintes modalidades, que podem ser alternativas ou mesmo complementares entre si, tanto em relação a valor, como em relação às situações garantidas: apólice de seguro, aval concedido por entidade financeira operante na Espanha, constituição de reserva técnica mediante a dotação de fundo para responder aos eventuais danos ambientais. A cobertura da garantia financeira obrigatória nunca será superior a 20 milhões de euros (por evento e agregado anual), conforme preceitua o art. 30 do mencionado anteprojeto de lei. Há que ser ressaltado que a *tarifação legal* de valores – em relação ao limite das garantias, incluindo os limites de coberturas para os contratos de seguros - pode mostrar-se problemática quando da ocorrência de sinistros ambientais de grandes proporções, cujos valores podem se mostrar insuficientes. Trata-se, sem dúvida, de um dos inúmeros pontos conflituos encontrados neste segmento de risco, de complexa abrangência. A responsabilidade do poluidor permaneceria limitada ao valor da garantia legal exigida ou o Estado arcaria com os eventuais excedentes – *socializando os prejuízos* entre todos os cidadãos contribuintes? Haveria justiça em tal premissa? O poluidor em potencial que empreende atividade de risco poderia, também, contribuir para determinado Fundo de Recuperação, o qual aportaria verbas excedentes ao valor da garantia tarifada obrigatória, em caso de sinistro

⁴ Projeto aprovado pela Comissão de Meio Ambiente, com competência legislativa plena, em 25.07.2007 e publicado no *Boletín Oficial de las Cortes Generales do Congreso de los Diputados*, em 30.07.2007. O projeto, todavia, ainda não foi aprovado e sancionado em Lei.

– desonerando a sociedade não empreendedora. Ou também os custos pertinentes seriam *internalizados* nos produtos e serviços ofertados à população? Há, de fato, solução para tal dilema?

Voltando à questão dos direitos difusos em detrimento dos direitos individuais, no Brasil o sistema já se aplica desde a Lei n.º 6.938/1981 – da *Política Nacional do Meio Ambiente*, uma vez que o referido ordenamento estabeleceu diferenciação entre danos ambientais e a terceiros. A Constituição Federal de 1988 apenas consolidou, anos depois, esse *terceiro gênero de dano* considerado pela legislação brasileira: nem público e nem privado, mas de *uso comum do povo* (o meio ambiente).

A iniciativa da Argentina é louvável, mas nem por isso está isenta de dificuldades quanto a implementação do seguro ambiental. A determinação deste tipo de seguro *por força de lei* não tem o condão de resolver todas as questões – extremamente complexas – que são inerentes ao tema. Começa pelo fato dos operadores da iniciativa privada – Seguradoras e Resseguradores – não estarem obrigados a subscrever riscos que de fato não desejam ou que não têm interesse em comercializar. Se não houver capacidade financeira ofertada e representada pela assunção de riscos por parte do mercado segurador, qualquer projeto ou programa de cobertura de seguro ambiental estará fadado a não lograr êxito, certamente. Outros países já experimentaram a coercitividade da lei neste segmento e não conseguiram, através deste mecanismo, o desenvolvimento do seguro ambiental.

Já se menciona - também no mercado argentino - sobre a possível necessidade da formação de um Pool de Seguradoras e Resseguradores, cujos modelos já são encontrados em alguns países europeus. A operação isolada, por Seguradora integrante do mercado argentino, poderá não funcionar em relação a este especial segmento de risco, com raras exceções. Outros mercados mais desenvolvidos do que o brasileiro e também o argentino já passaram pela mesma situação conflitiva e escolheram outras opções ou formas de atuação. A formação de Pools especiais para a subscrição de riscos ambientais foi uma delas, tal como na França, Itália, Holanda e mais recentemente a

Espanha, são os principais exemplos. Apenas o mercado norte-americano desenvolveu o seguro ambiental de maneira consistente, desde os anos 80, oferecendo série de produtos pertinentes e através do mercado livre, ou seja, sem a formação de pools de seguros ou de resseguro. A partir das novas exigências emitidas pela Diretiva 2004/35/CE, espera-se que também o mercado europeu desenvolva essa área específica de seguros, cujos modelos mais apropriados e abrangentes são encontrados apenas nos USA atualmente.

Algumas possíveis vantagens na formação de um pool já foram destacadas no mercado argentino, diante das dificuldades encontradas para a materialização de seguros ambientais consistentes, desde a promulgação da Lei 25.675/2002:

- maior capacidade de oferta de cobertura para os riscos inerentes
- facilidade de subscrição de riscos e coberturas mais complexas – *poluição gradual*, por exemplo
- representatividade política perante os Órgãos Estatais do Meio Ambiente e outros
- maior possibilidade de compra de resseguro pelo pool
- uniformização de estatísticas, disposições tarifárias, cláusulas de coberturas.
- minimização dos custos operacionais e administrativos na subscrição de riscos, incluindo aqueles relativos às inspeções técnicas necessárias para a análise de aceitação dos riscos.

Relevante para o *mercado segurador brasileiro* acompanhar o desenvolvimento da discussão deste tema no país vizinho – a Argentina, até porque também no Brasil o tema não está resolvido e sempre encontra eco as vozes favoráveis à instituição da obrigatoriedade do seguro ambiental no país. O meio político, via de regra, desconhece os mecanismos formadores do contrato de seguro e de suas instituições e, por tal razão, a indicação do seguro como *panacéia* para qualquer tipo de problema social – muitas vezes sem solução pelo próprio poder público – tem se acentuado, em que pese não lograr êxito muitas das iniciativas já concretizadas. Discussões prévias e pró-ativas com os operadores do sistema não podem ser preteridas, até mesmo para a formulação das melhores políticas de atuação e de atendimento dos riscos de interesse da sociedade,

segundo as regras e princípios que norteiam o contrato de seguro e seus agentes operadores. Anteceder a discussão através da promulgação de lei – não resolverá este tema específico, tal como já sucedeu em diversos outros segmentos. Oxalá o Mercado Segurador Argentino encontre o melhor caminho para a resolução das pendências criadas pela Lei 25.675/2002 – sem sucesso até o momento, em prol da sociedade e do meio ambiente. Vale observarmos atentamente este importante processo iniciado no país vizinho.