



Seguros para Riscos Ambientais

Walter Polido

Diretor Técnico e Jurídico da
Münchener do Brasil Serviços Técnicos Ltda. (Munich Re Group)
wpolido@munichre.com
www.munichre.com

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (Art. 225 da Constituição Federal do Brasil)

Resumo

O artigo apresenta o estágio atual de desenvolvimento do tema ‘riscos ambientais e seguros’ – no Brasil e no mundo. O autor, especialista neste segmento no mercado brasileiro, faz uma retrospectiva desde o período que antecedeu à preparação da Conferência Mundial Rio 92, promovida pela ONU, ressaltando os conceitos de desenvolvimento sustentável e ecoeficiência – até o momento atual. Enfatiza as apólices disponíveis e suas coberturas, assim como os diversos segmentos que podem ser abrangidos pelos diferentes tipos de seguros, pouco ou quase nada desenvolvidos no Brasil. Apresenta também, e de maneira bastante clara, as diversas premissas contrárias à obrigatoriedade deste seguro.

Abstract

Insurance for environmental risks

Walter Polido, Technical and Legal Director of Münchener do Brasil Serviços Técnicos Ltda. (Munich Re Group)
wpolido@munichre.com www.munichre.com

The article presents the current development status of the ‘environmental risks and insurance’ theme – in Brazil and worldwide. An expert in this segment on the Brazilian market, the author presents a retrospective analysis from the period before the preparation for the Rio 92 World Conference, promoted by the United Nations – highlighting the sustainable development and eco-efficiency concepts – to the present time. It points out available policies and respective coverages, as well as the several segments to be covered by different policy types that are little or virtually not developed in Brazil. The article also presents in very clear words the several assumptions contrary to the obligatory requirement of this type of insurance.



Palavras-Chave

desenvolvimento sustentável; 'eficiência'; inclusão social; preservação ambiental; desenvolvimento econômico; mercado de seguros; dano ambiental; dano ecológico; responsabilidade civil; direito ambiental; riscos; poluição; dano moral; resseguro; co-seguro.

Sumário

1. Complexidade e ineditismo do tema; 2. Desenvolvimento sustentável: o que é isso?; 3. Eficiência: desenvolvimento econômico + indicadores ambientais + promoção social; 4. É possível cobrir o risco ambiental através de um contrato de seguro? Como?; 5. Cobertura básica – mercados de seguros internacionais e nacional; 6. A obrigatoriedade ou não do seguro ambiental.



1. Complexidade e ineditismo do tema

Impossível esgotar o tema em apenas uma breve apresentação. Relacionar as questões do meio ambiente ao direito de modo geral e também ao mundo securitário dos contratos de seguros – é quase uma arte. No Brasil, a matéria é basicamente inédita, pois que o Mercado Segurador pouco avançou neste segmento, devendo empreender muitos esforços para promovê-lo, até mesmo em função do anseio da sociedade e do público consumidor deste tipo de seguro.

Nas duas últimas décadas a complexa relação entre as atividades humanas e o meio ambiente tem se tornado uma das maiores preocupações, de âmbito global, com importantes repercussões políticas, legais e econômicas, envolvendo a sociedade como um todo. O **'desenvolvimento sustentável'**, fortificado através da Conferência Mundial Rio-92, ocorrida no Brasil, constitui caminho sem volta e não só as futuras gerações, mas também a presente dependem da sua assimilação e da sua aplicação maximizadas.

2. Desenvolvimento sustentável: o que é isso?

Quando da prévia elaboração da Rio-92, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, no ano de 1987, diagnosticou, entre outros pontos – a questão do **'desenvolvimento sustentável'**, podendo ser resumido o conceito dentro dos seguintes termos:

O desenvolvimento sustentável procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a capacidade de também atender às do futuro. Longe de reivindicar a cessação do crescimento econômico, reconhece que os problemas de pobreza e subdesenvolvimento não podem ser resolvidos se não ingressarmos numa nova era de crescimento, na qual os países em desenvolvimento desempenhem papel importante e colham benefícios expressivos (WCED – World Commission on Environment and Development 1987).

3. Ecoeficiência: desenvolvimento econômico + indicadores ambientais + promoção social

Com base no princípio emanado pela idéia de **'desenvolvimento sustentável'**, algumas das grandes corporações financeiro-industriais buscam índices de **'ecoefficiência'**. Começam, portanto, a ocorrer mudanças radicais no comportamento das empresas – de produtoras de coisas ou bens elas passam para prestadoras de serviços. Através deste sistema, elas simplificam suas operações e também minimizam os riscos de danos ambientais. A indústria que deixa de processar produtos tóxicos e contaminantes em pequenos recipientes, passando a aplicá-los diretamente – em grande monta – nos locais ocupados por seus principais clientes e consumidores, evita, no mínimo, a produção de resíduos indesejáveis em larga escala. Este é o caminho da mudança. A isto se atribui o termo **'ecoefficiência'**. Ao mesmo

tempo, o processo atrela a **'inclusão social'** do entorno da fábrica e de toda a comunidade com a qual ela se relaciona – cujo item, associado aos indicadores ambientais - certamente promovem o bom desempenho econômico, beneficiando a cadeia toda – que é a sociedade. O desenvolvimento sustentável, portanto, está apoiado no tripé: **preservação ambiental + inclusão social + desenvolvimento econômico**. Não há outra saída para o planeta. A fórmula parece ter sido encontrada. Basta, contudo, que seja aplicada de maneira global¹.

4. É possível cobrir o risco ambiental através de um contrato de seguro? Como?

Diante desta reflexão, os **mercados de seguros**, em diversos países do mundo, têm buscado aprimorar os mecanismos relacionados com a proteção securitária dos riscos ambientais, criando soluções que tornem cada vez mais compatíveis as expectativas da sociedade com as reais possibilidades do mercado segurador. Várias são as **questões relacionadas** e o segmento se torna, a cada dia, uma disciplina complexa e necessariamente apartada dos demais segmentos de seguros, dada a sua especificidade. Diante das questões que envolvem também a **segurabilidade dos riscos** dessa natureza os quais, por definição, apresentam um **conjunto de variáveis** de alta complexidade, permeando também a esfera dos chamados **'danos ecológicos puros'**, nem sempre há uma perfeita sintonia entre o risco e a cobertura do seguro – no mundo todo. Desta maneira, a matéria é tratada com extrema cautela pelos diversos países e respectivos mercados de seguros, sendo que os avanços vêm sendo alcançados de forma paulatina. Não há, em princípio, fórmulas totalmente prontas e já sobejamente conhecidas e testadas neste segmento.

Nos **USA** a cobertura é comercializada individualmente pelas Seguradoras, com o respaldo dos seus Resseguradores. Os Norte-Americanos, até mesmo pelo regime jurídico da **common law** – sempre foram mais arrojados em matéria de responsabilização por danos ambientais e, por isso mesmo, existem naquele país clausulados de coberturas de seguros bastante amplos, abrangendo inclusive os chamados **"danos ecológicos puros"** – pois que garantem textualmente a **"perda de uso"** de determinado local atingido pelo desastre ecológico. Tal mercado, sendo o mais desenvolvido nesta área especial de seguros, uma vez iniciadas as operações neste segmento nos anos oitenta, certamente deverá ser copiado pelo resto do mundo.

¹ Para o aprofundamento desta estimulante matéria é recomendada a leitura analítica da obra *Cumprindo o Prometido* – Casos de sucesso de desenvolvimento sustentável, incluindo seis exemplos brasileiros, de autoria de Charles O. Holliday Jr. (Chairman & CEO, DuPont), Stephan Schmidheiny (Chairman, Anova Holding AG) e Philip Watts (Chairman of the Royal Dutch/Shell Group). Rio de Janeiro: Editora Campus, 2ª ed., 2002.

Na **Europa** os seguros para riscos ambientais não são sobejamente desenvolvidos, nos dias atuais, como se pode equivocadamente imaginar que são. Somente a partir da recente promulgação da Diretiva 2004/35/CE, de 21.04.2004, a qual busca a **responsabilização individualizada do causador do dano ambiental** – reconhecidamente direito difuso e não mais da área restrita da responsabilidade civil que trata da propriedade privada – os seguros ambientais poderão se desenvolver naquele Continente. Até o momento, os modelos de apólices européias se mostraram extremamente modestos ou quase inconsistentes – haja vista a cobertura restrita, na maioria deles, àqueles danos causados às **propriedades “tangíveis”**; na contramão, portanto, do **metaindividual**, do **macrobem**, do **supraindividual**.

Não há mais dúvida, no mundo esclarecido sobre risco ambiental, de que o **“instituto da responsabilidade civil”** não é mais suficiente para abraçar este segmento, que a supera completamente. O Brasil, vangardista na legislação ambiental, incluindo a Constituição Federal de 1988, inova sempre e a jurisprudência pátria já adota conceitos amplos, tal como na questão do **“dano moral ambiental”**. O **“Direito Ambiental”²** se destaca a cada dia e já se pode afirmar que constitui disciplina autônoma, como bem sinaliza. O princípio **‘poluidor-pagador’** é inquestionável e tem sido aplicado sistematicamente na legislação nacional e mundial. A questão ambiental não tem fronteiras. Ela é global, por excelência.

No **Brasil**, os seguros referentes aos riscos ambientais existem de forma bastante singela, sendo que determinadas parcelas de riscos vêm sendo acobertadas através de vários ramos e cada qual de acordo com os riscos e as ‘atividades’ desenvolvidas pelos segurados. **Novos modelos** deverão surgir no futuro próximo, com novos conceitos e tratamentos diferenciados. Tudo o que existe hoje carece de profunda reformulação.

5. Cobertura básica – mercados de seguros internacionais e nacional

Os mercados, ao longo dos últimos vinte anos, vêm acobertando o risco de natureza **‘súbita’** e **‘acidental’** – para os danos ambientais – cujos eventos trazem consigo o caráter **repentino, inesperado** – ocorridos durante a vigência da apólice. A **poluição ‘gradual’** – de natureza paulatina, de longa latência – onde entre o fato gerador ou a causa primeira e a real manifestação do dano ambiental – muito tempo pode transcorrer, não encontra cobertura facilitada nos mercados internacionais e também no Brasil.

Trata-se de seguro complexo, de alta tecnologia, o qual enseja

² A esse respeito, ver MILARÉ, Edis, *Direito do ambiente*, 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito ambiental*, 7ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris.

underwriting (análise para a aceitação/recusa de riscos) minucioso e especializado, além de requerer inspeções técnicas prévias nos locais dos riscos – as quais devem ser realizadas por profissionais também especializados e de **conhecimentos multidisciplinares** (geólogos, sanitaristas, biólogos, engenheiros etc.).

De ordem técnica – vários são os problemas ou pontos conflitantes encontrados neste segmento, para os quais ensejaria discussões mais demoradas – sobre cada um deles:

- **Multas** e demais sanções. Esta parcela de risco não se encontra coberta por nenhum tipo de apólice de risco ambiental, face ao caráter punitivo, intransferível para o Segurador.
- **Ambigüidade dos termos legais**, os quais dificultam a aplicação da lei e a redação dos clausulados de coberturas.
- Risco de Desenvolvimento – **State of the Art**. Estágio atual do conhecimento; por exemplo, em relação às emissões toleradas. Ao mesmo tempo, existe a possibilidade de a ciência desconhecer a capacidade nociva de determinados produtos ou processos, tal como aconteceu em relação ao amianto e ao ascarel. Na maioria das vezes, esta parcela de risco encontra-se excluída da cobertura oferecida pelos contratos de seguros ambientais.
- **Chuva ácida**. ‘Causa-Efeito’ dificultada na apuração, face à freqüente participação de várias fontes poluidoras.
- Tantos outros pontos poderiam ser citados e comentados nesta oportunidade.

As **apólices disponíveis** para riscos ambientais, na maioria das vezes, **acobertam** as seguintes e principais seções de riscos e despesas:

- (i) Poluição Súbita;
- (ii) Poluição Gradual;
- (iii) Despesas de Contenção de Sinistros (medidas emergenciais tomadas diante de um incidente ocorrido e de modo a evitar o sinistro de poluição ambiental propriamente dito);
- (iv) Honorários Advocatícios e Custas Judiciais para a defesa do segurado.

A partir dessas seções, vários são os **modelos disponibilizados**, ora mais ora menos abrangentes, e podendo envolver uma **série de atividades** ou **segmentos da atividade** humana:

- Riscos Industriais
- Riscos do Petróleo
- Riscos Nucleares
- Seguros para Empresas de Transportes Rodoviários, Aquáticos e Ferroviários de produtos perigosos
- Seguros para Aterros Sanitários
- Seguros para Aeroportos e Portos



- Seguros para Obras em Construção ou Instalação e Montagem
- Seguros para Tanques Subterrâneos
- Seguros para Descontaminação de Solos
- Riscos de Garantia – para o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, por exemplo. Este segmento, novo no mercado brasileiro, pode oferecer uma garantia extraordinária ao Instrumento, pois que novo agente entra na relação, com interesse de que a obrigação de fazer seja executada de fato – a Seguradora
- Riscos Profissionais – para coberturas de Erros & Omissões no desempenho de atividades múltiplas, tal como a Certificação Ambiental, Agentes Certificadores de projetos voltados para as mudanças climáticas – Protocolo de Kyoto; empresas de engenharia ambiental; outros
- Riscos de Diretores & Administradores – D&O
- Riscos vários decorrentes das mudanças climáticas – MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil – Protocolo de Kyoto³ – Tecnologias Limpas.

O **Judiciário** tem papel preponderante no incremento deste segmento de seguro no país. Na medida em que as empresas forem cada vez mais responsabilizadas pelos acidentes ocorridos, mas e mais será necessária a contratação de seguros pertinentes. Embora a **legislação brasileira** seja extremamente moderna e rígida contra os empresários em matéria de meio ambiente, não existe o **aparelhamento adequado** do poder judiciário – em nível nacional – para instrumentalizar as prerrogativas legais. Dos inúmeros **acidentes** que ocorrem no país, com reflexos de danos ao meio ambiente – **transportes rodoviários e ferroviários** – acidentes nas indústrias e nas empresas de serviços em geral - poucos chegam ao Judiciário.

6. A obrigatoriedade ou não do seguro ambiental

No plano da natureza do contrato de seguro ambiental, deve ser afastada qualquer medida impositiva, em particular aquela que torna a contratação do seguro obrigatória, por ser totalmente incompatível com a natureza do risco e o estágio de desenvolvimento ainda precário deste segmento de seguro no país. Algumas premissas podem ser enunciadas como justificadoras da não obrigatoriedade do seguro ambiental:

- (i) o seguro obrigatório não espelha a realidade do mercado segurador e a obrigatoriedade impede o desenvolvimento de experiências próprias de cada Seguradora;

³ Sobre esse assunto, remetemos à leitura de *Viabilização jurídica do mecanismo de desenvolvimento limpo – o Protocolo de Kyoto e a cooperação internacional*, de Flavia Witkowski Frangetto e Flavio Rufino Gazani. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis, 2002.

- (ii) o seguro obrigatório é instrumento ineficaz, na medida em que não consegue a adesão integral dos Seguradores quanto a aceitação dos riscos inerentes. Deve ser preservado – sempre – o direito do Segurador de avaliar, mensurar e tarifar cada risco, de acordo com seus métodos próprios;
- (iii) não é função do mercado segurador controlar o cumprimento de normas ambientais – relativa à segurança e prevenção de acidentes. A tarefa é de competência original da Administração Pública. O seguro não pode ser transformado, de forma alguma, em “licença” para poluir;
- (iv) a compulsoriedade do seguro poderá apresentar impacto negativo para pequenos e médios negócios, inviabilizando-os – caso a apólice de seguro venha a ser considerada como instrumento para a autorização de funcionamento das empresas;
- (v) em última instância, o seguro deve ser apenas mais uma ‘garantia financeira’ – entre outras – de livre opção para o cidadão-empresário, que o ordenamento jurídico pode exigir.

Também na Europa não há incentivo quanto a obrigatoriedade do seguro ambiental, enquanto que ele deve ser apenas mais um instrumento de prevenção e de recuperação do meio ambiente – no caso de acidentes.

Muitos países da União Européia, de maneira a permitirem que o segmento pudesse melhor se desenvolver, formaram pools (consórcios) de Co-Seguros ou de Resseguros, comercializando exclusivamente os seguros ambientais. Nem sempre os sistemas tradicionais de seguros e resseguros podem resolver a questão da cobertura para riscos tão complexos e de alta exposição a sinistros requerendo, portanto, soluções extraordinárias.

Trata-se, sem dúvida, de um novo, amplo e extremamente complexo segmento ainda não explorado na sua totalidade pelo mercado segurador brasileiro e quiçá mundial.