



**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**  
**Faculdade de Direito**

**REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP**

**DA POLUIÇÃO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS**

**Haroldo César Bianchi**

Promotor de Justiça do Estado de São Paulo  
Doutorando em Direito do Estado pela PUC/SP

**SUMÁRIO**

1. Das Considerações Iniciais.
2. Do Meio Ambiente.
3. Da Educação Ambiental
4. Da Poluição e seu Conceito.
5. Da Poluição das Águas Subterrâneas.
6. Da Responsabilidade pela Poluição das Águas Subterrâneas.
  - 6.1. Da Responsabilidade Administrativa.
  - 6.2. Da Responsabilidade Criminal.
  - 6.3. Da Responsabilidade Civil.
7. Conclusões.
8. Bibliografia



**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**  
**Faculdade de Direito**

**REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP**

**Planeta Água**

Água que nasce na fonte serena do mundo  
*E que abre um profundo grotão*  
Água que faz inocente um riacho  
*E deságua na corrente do ribeirão*  
Águas escuras dos rios que levam a fertilidade ao sertão  
Águas que banham aldeias e matam a sede da população  
*Águas que caem entre as pedras*  
*No véu das cascatas, ronco de trovão*  
*E depois dormem tranqüilas no leito dos lagos*  
Água dos igarapés onde Yara mãe d'água  
*É misteriosa canção*  
Água que o sol evapora, 'pro' céu vai embora  
*Vira nuvens de algodão*  
*Gotas de água na chuva alegre arco-íris sobre a plantação*  
*Gostas de águas na chuva, tão tristes, são lágrimas na inundação*  
*Águas que movem moínhos*  
*São as mesmas águas que encharcam o chão*  
*E sempre voltam humildes pro fundo da terra*  
*Terra, planeta água*

(Guilherme Arantes)

**1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS.**

A proteção da água é questão que vem sendo objeto de calorosos debates em vários países e inúmeras instituições, tendo em vista as alarmantes notícias de que é finito aquele que é considerado o mais precioso dos bens do século XXI.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Estudos demonstram que três quartos da superfície do nosso planeta estão cobertos por água e que isso corresponde a aproximadamente um bilhão e quatrocentos milhões de litros de água. Segundo os cálculos realizados, apenas 3% dessa proporção são de água doce e, destes, cerca de 77% estão no mundo sob a forma de gelo, 22% abaixo da terra e 1% em rios e lagos.

Nada obstante a grandeza desses números - que poderia dar a falsa idéia de que a água é um recurso infinito -, há uma sincera preocupação mundial com o mau uso das águas e os seus nocivos reflexos no meio ambiente e na vida em sociedade, que, despertada por essas questões específicas, busca melhor tutelar esse bem jurídico.

Foi nessa linha de inquietação sobre o perigo da má utilização desse recurso natural limitado, a Assembléia Geral das Nações Unidas definiu 2003 como o “Ano Mundial da Água”, com vistas a motivar a reflexão sobre as conseqüências do desperdício. A idéia é chamar a atenção da sociedade internacional para o fato de que, nas últimas décadas, a partir da de 50, houve redução drástica da disponibilidade de água para cada ser humano, ao mesmo tempo em que o crescimento da população mundial evoluiu de 4 bilhões para 6 bilhões de pessoas.

No Brasil, essa questão também tem sido motivo de muita preocupação. Afinal, apesar de nosso país deter 12% dos recursos hídricos existentes no mundo, abrigar o “Amazonas” - considerado o maior rio do planeta -, e, de quebra, albergar o maior aquífero até agora conhecido, não se desconhece que a falta de água ainda é um dado de realidade presente na vida de muitos brasileiros.

Daí porque, seguindo nessa preocupante proporção, a proposta deste trabalho é justamente levar o leitor à conclusão de que o inconseqüente desperdício da água e a necessidade de seu consumo cada vez maior levarão, inarredavelmente, ao uso cada vez maior de nossas águas subterrâneas, as quais também precisam estar a salvo da poluição que, infelizmente, já toma conta de nossos rios e lagos.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

De conseqüência, busca-se impor a atuação efetiva do Poder Público, com políticas públicas que atendam efetivamente esse setor, e - é preciso reconhecer - da própria coletividade, com sua conscientização de que é necessário evitar os desperdícios e a piora da qualidade da água, gerada por condutas nada responsáveis em relação ao uso sustentável da água. Enfim, é preciso que forças se unam no sentido de encontrar imediatas soluções para a preservação e uso, controlado e sustentado, desse precioso recurso natural.

## 2. DO MEIO AMBIENTE

Não se pode falar em água sem fazer referência ao meio ambiente.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente definiu o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, inc. I, da Lei 6.938/81).

A expressão *meio ambiente* é objeto de críticas na doutrina, sob ao argumento de que, afinal, se a palavra ambiente quer-se referir a tudo o que cerca ou envolve os seres vivos e as coisas, a expressão *meio ambiente* é redundância.

Ademais, nos dias de hoje, o meio ambiente é considerado sob três aspectos: artificial, cultural e natural (ou físico), de modo que aquela definição legal o restringe, já mencionada, aos recursos naturais.

Assim, na lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>1</sup>, temos o *meio ambiente artificial*, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*); o *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou; e o *meio ambiente natural*, ou

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, p. 3.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

*físico*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correção recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam<sup>2</sup>.

A preocupação com o meio ambiente decorre da significativa influência que exerce sobre a vida de todo o ser humano. Daí porque o legislador constitucional originário tratou de ressaltar sua importância, através do art. 225 da nossa Constituição Federal, assegurando que 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 pra as presentes e futuras gerações.

### 3. DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

No tocante a esse tema, é preciso mencionar --- ainda que como mera referência e sem a preocupação de analisar aprofundadamente a legislação respectiva --- que vige entre nós a Lei n. 9795/99, que prescreve o direito de todos à educação ambiental.

Foi a preocupação com os valores sociais, os conhecimentos, as habilidades, as atitudes e as competências voltadas para a conservação do meio ambiente que deu origem à denominada *educação ambiental*, tida pelo legislador pátrio como componente essencial e permanente da educação nacional, que, por isso mesmo, deve estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.

Abram-se parênteses para anotar que educação ambiental não-formal significa todas as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

---

<sup>2</sup> A doutrina refere-se também ao meio ambiente do trabalho, expressão que designaria “a ambiência na qual se desenvolvem as atividades do trabalho humano”. A esse respeito, confira-se: ROCHA, Júlio Cesar de Sá, *Direito Ambiental e Meio Ambiente do Trabalho*, p. 30.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### **REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP**

Com essa proposta e à luz do que determina essa legislação, incumbe ao Poder Público, nos termos dos arts. 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente; às instituições educativas, promover a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem; aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, promover ações de educação ambiental integradas aos programas e conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente; aos meios de comunicação de massa, colaborar de maneira ativa e permanente na disseminação de informações e práticas educativas sobre meio ambiente e incorporar a dimensão ambiental em sua programação; às empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas, promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores, visando à melhoria e ao controle efetivo sobre o ambiente de trabalho, bem como sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente; à sociedade como um todo, manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

Os princípios básicos da educação ambiental envolvem, segundo a mencionada Lei, o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade; o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade; a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais; a garantia de continuidade e permanência do processo educativo; a permanente avaliação crítica do processo educativo; a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais; e o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### **REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP**

A legislação estabelece, ainda, como objetivos fundamentais da educação ambiental o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; a garantia de democratização das informações ambientais; o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania; o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade; o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia; e o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

Para tanto, o Poder Público, em níveis federal, estadual e municipal, deverá incentivar: a difusão, por intermédio dos meios de comunicação de massa, em espaços nobres, de programas e campanhas educativas, e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente; a ampla participação da escola, da universidade e de organizações não-governamentais na formulação e execução de programas e atividades vinculadas à educação ambiental não-formal; a participação de empresas públicas e privadas no desenvolvimento de programas de educação ambiental em parceria com a escola, a universidade e as organizações não-governamentais; a sensibilização da sociedade para a importância das unidades de conservação; a sensibilização ambiental das populações tradicionais ligadas às unidades de conservação; a sensibilização ambiental dos agricultores; e o ecoturismo.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

#### 4. DA POLUIÇÃO E SEU CONCEITO.

A água saudável, considerada bem ambiental, é indubitavelmente essencial à sadia qualidade de vida dos seres humanos, disso decorrendo que o acesso a esse recurso natural mostra-se indispensável à dignidade da pessoa humana.

O princípio da dignidade humana, insculpido no art. 1º, inc. III, da nossa Carta Magna, está intimamente ligado ao direito fundamental à saúde, de que trata, entre outros, o art. 6º da Lei Maior, restando garantido, assim o direito ao acesso à água limpa, saudável.

Lamentavelmente, a intervenção humana vem piorando a qualidade da água existente, situação que se agrava com a incompreensível omissão do Poder Público, que, por seu turno, ainda contribui para a degradação desse precioso elemento vital quando não edifica estações de coleta de esgoto, quando não investe em infra-estrutura que impeça seja o esgoto atirado a céu aberto e etc.

Surgiu, entre nós, a poluição das águas.

São vários os autores que debruçaram sobre o conceito de poluição, encerrando, de uma forma geral, a idéia de que *polluir* significa alterar, por qualquer modo, as características de um ambiente, tornando-o impróprio às formas de vida que abriga<sup>3</sup>.

O legislador brasileiro estabeleceu no art. 3º, inc. III, da Lei Federal n. 6938/81, que o fenômeno da poluição decorre da “degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população ou que afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente”.

---

<sup>3</sup> José Afonso da Silva, Direito Ambiental Constitucional, São Paulo: Malheiros Editores, 2. ed., p. 12; Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo : Malheiros Editores, 1993, p. 405; Cid Tomanik Pompeu, Regime Jurídico da Polícia das Águas Públicas, São Paulo, 1976; Valdir Sznick, Direito Penal Ambiental : São Paulo : Ícone, 2001, pg. 377.





## **5. DA POLUIÇÃO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS**

A hidrologia – que é o estudo da água nos estados líquido, sólido e gasoso, da sua ocorrência, distribuição e circulação na natureza – explica que a água desenvolve atividade de constante movimentação, denominada de *ciclo hidrológico* (evaporação – formação de nuvens – precipitação). Parcela dessa água, ao retornar sob a forma de chuva, dependendo das condições propiciadas pela natureza, acaba penetrando na terra e chega a atingir os aquíferos.

Há que se distinguir aquíferos de águas subterrâneas.

A expressão *aquífero*, segundo o dicionário AURÉLIO, indica simplesmente um local que contém água, enquanto que, na visão de HEARH, trata-se de “uma unidade de rocha que suprirá água a um poço ou fonte em quantidades úteis”. Para REBOUÇAS, os aquíferos são “corpos rochosos com características relativamente favoráveis à circulação e ao armazenamento de água subterrânea”<sup>4</sup>.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) reconhece como aquífero o corpo hidrogeológico com capacidade de acumular e transmitir água através dos seus poros, fissuras ou espaços resultantes da dissolução e carreamento de materiais rochosos, segundo dispõe o inc. III do art. 1º da Resolução n. 15, de 2001.

A instrução normativa n. 4, de 2000, artigo 2º, inc. II, do Ministério do Meio Ambiente, determina que *águas subterrâneas* são as que transitam no subsolo infiltradas através do solo ou de suas camadas subjacentes, armazenadas na zona de saturação e suscetíveis de extração e utilização.

Para o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, *águas subterrâneas* são aquelas que correm naturalmente ou artificialmente para o subsolo, segundo se depreende da leitura do art. 1º, inc. I, da mesma Resolução.

---

<sup>4</sup> HEARH, Ralph C. Hidrologia Básica de Água Subterrânea, p. 5. REBOUÇAS, Aldo da C. Águas Subterrâneas, p. 120.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Também impende diferenciar as águas subterrâneas das *águas minerais*.

As águas minerais estão definidas pelo art. 1º do Decreto-lei n. 7.841/45, como sendo “aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes confirmam uma ação medicamentosa”.

Essas águas minerais, por suas propriedades, despertaram o interesse econômico, como reconheceu o Código da Mineração de 1967 (Decreto-lei n. 227/67) ao afirmar que elas constituem substância mineral dotada de valor econômico e formada de jazida, devendo ser regidas por leis especiais<sup>5</sup>.

A importância dessa distinção encontra respaldo na própria Constituição Federal de 1988, que, no seu artigo 22, inc. IX, considera como bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo; enquanto que as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito incluem-se entre os bens do Estado, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União, “ex vi” do que dispõe o art. 26, inc. I da Carta Maior.

Pois bem. Colocadas essas questões primeiras, há que se considerar outros dados relevantes, entre os quais a existência de pesquisas dando conta de que as águas subterrâneas alcançam 80% da água doce do planeta e que, desde as mais remotas civilizações, é dela que se utiliza o ser humano para consumo próprio, para saciar a sede de animais e, mesmo, na agricultura e pecuária.

Esse proveito, cada vez mais comum, decorrente da abertura de poços para atingir o lençol aquífero mais próximo da superfície, agrava-se ainda mais com a escassez das águas superficiais, encontradas nos lagos e nos rios, revelando um outro dado também preocupador.

---

<sup>5</sup> O Decreto-Lei n. 7.841/45 - Código das Águas Minerais -, estabeleceu normas próprias para as águas subterrâneas classificadas como minerais, termais, gasosas, potáveis de mesa e as destinadas para fins balneários.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

O maior aquífero do mundo, denominado “Guarani”, possui 71% de sua área no subsolo brasileiro (abrangendo os Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), enquanto que 19% dele estão na Argentina, 6% no Paraguai e 4% no Uruguai, ao todo com uma extensão estimada de 1,2 milhões de quilômetros quadrados.

Evidentemente que a quantidade dessas águas fronteiriças estimulam o interesse de outros países, pela significativa porção existente no subsolo brasileiro.

Atento a toda essa realidade, o legislador brasileiro as considerou como de domínio público, de modo que sua extração para consumo final ou insumo de processo produtivo passou a depender de outorga do Poder Público.

Revela a Lei 9.433/97, em seu art. 1º, que a água é um bem de domínio público (inc. I); é recurso natural limitado, dotado de valor econômico (inc. II); e que, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos pe o consumo humano e a dessedentação de animais (inc. III).

O art. 12, inc. II, da mesma Lei prescreve que estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos: (I) derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; (II) extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; (III) lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; (IV) aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; e (V) outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água<sup>6</sup>.

A questão também não passou despercebida pelo legislador quando da reforma do Código Civil Brasileiro. Em vigência desde 2002, esse

<sup>6</sup> O § 1º excepciona a regra do art. 12, “caput”, esclarecendo que independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento, (I) o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; (II) as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; e (III) as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Código estabelece que as águas subterrâneas são consideradas bens públicos de uso comum e, em decorrência, são inalienáveis, não estando sujeitas, portanto, à venda, transferência, doação etc.

Nada obstante, como é comum ocorrer no Brasil, a fiscalização dessa atividade mostra-se diminuta, reflexo da inexistência de suficiente material humano e tecnológico. De conseqüência, sem fiscalização adequada, multiplicam-se os casos de perfuração de poços, na grande maioria das vezes desconhecida do Poder Público, o que contribui para que a água subterrânea seja extraída de forma irregular e desordenada, exposta a todos os riscos de poluição – esse o problema.

A princípio e desavisadamente, poder-se-ia concluir que as águas subterrâneas estão a salvo da poluição em razão de não estarem diretamente expostas à atuação humana e, também, por conta da existência da camada de solo, que atuaria à guisa de filtro.

Não é bem assim.

O subsolo efetivamente possui mecanismos próprios para filtrar e depurar a água que recebe, de modo que a água ali existente pode, de imediato, servir ao consumo humano.

O perigo da contaminação surge justamente a partir do desenvolvimento de alguma atividade do homem, nociva à natureza, que acaba poluindo o subsolo e, por decorrência, as águas subterrâneas. Basta que um efluente industrial seja lançado de forma inseqüente num rio; ou que resíduos de material tóxico e/ou radioativo sejam atirados ao solo, sem qualquer precaução em relação à possibilidade de sua migração para o subsolo e aquíferos; o que ocorram vazamentos em acidentes com caminhões que transportam produtos potencialmente contaminadores; ou, ainda, que se faça o uso indiscriminado de fertilizantes e herbicidas na zona rural, lançando-os no solo sem as cautelas necessárias para evitar sua infiltração no subsolo; além de outros focos de contaminação, talvez mais próximos de todos nós, como os esgotos domésticos, os aterros sanitários etc.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Claro que há um conjunto de fatores que se mostram necessários para que o material poluente atinja o aquífero e, de conseqüência, polua suas águas. Isso ocorrerá com maior facilidade quando se tratar de aquífero não tão profundo, com maior índice de porosidade e de baixa ou inexistente impermeabilidade.

Além disso, deve-se levar em consideração o tipo de material poluente que foi depositado no solo e sua capacidade de fixar moléculas de uma outra substância em sua superfície, fenômeno denominado *adsorção*<sup>7</sup>.

De qualquer maneira, não se podendo estabelecer se esses fatores estarão ou não presentes, haverá sempre o risco da contaminação, em face do que a administração pública estadual necessita empreender esforços para o efetivo controle da exploração e utilização dessas águas subterrâneas, que vem sendo realizada de forma desordenada e descontrolada, inclusive restringindo sua extração com a obrigatoriedade de autorização (concessão) do direito de uso.

## 6. DA RESPONSABILIDADE PELA POLUIÇÃO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

### 6.1. Da Responsabilidade Administrativa

Quando a Constituição Federal, em seu artigo 225, reconhece o *meio ambiente* como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, está impondo ao Poder Público a tarefa de exercer rigorosa fiscalização e árduo controle sobre toda e qualquer atividade causadora de poluição, visando coibir aquelas condutas reconhecidamente ruinosas ao meio ambiente, que se pretende saudável “para as presentes e futuras gerações”, como desejou o legislador constituinte originário.

<sup>7</sup> A adsorção dá-se com a fixação de moléculas de uma substância (o adsorvato) na superfície de outra substância (o adsorvente), segundo o Dicionário AURÉLIO – Século XXI, versão 3.0, Editora Nova Fronteira.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Essa complexa atuação a ser eficazmente desenvolvida pelo Estado tem como fundamento o *poder de polícia* que, exercido sobre os integrantes da sociedade, deve levar à restrição do uso e do gozo de bens, de direitos e de atividades, sempre atendendo a soberania dos direitos pertencentes a toda a coletividade.

A conceituação legal do poder de polícia está inserida no art. 78 do Código Tributário Nacional, “in verbis”:

“Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Visando tornar efetivas as medidas tendentes a coibir a poluição das águas subterrâneas, a Lei Estadual n. 6.134, de 02 de julho de 1988, tratou de estabelecer em seu art. 4º, parágrafos 1º e 2º, que:

“A preservação e conservação dessas águas implicam em uso racional, aplicação de medidas contra a sua poluição e manutenção do seu equilíbrio físico, químico e biológico em relação aos demais recursos naturais” e que “Os órgãos estaduais competentes manterão serviços indispensáveis à avaliação dos recursos hídricos do subsolo, fiscalizarão sua exploração e adotarão medidas contra a contaminação dos aquíferos e deterioração das águas subterrâneas”.

Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual paulista n. 32.955/91, que conferiu à Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental-CETESB, a prevenção e o controle da poluição das águas subterrâneas (art. 8º); ao Departamento de Águas e Energia Elétrica-DAEE a administração das águas subterrâneas do Estado, nos campos de pesquisas, captação, fiscalização, extração e acompanhamento de sua interação com águas superficiais e com o ciclo hidrológico, bem como a manutenção dos serviços indispensáveis à avaliação dos



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

recursos hídricos subterrâneos, ao conhecimento do comportamento hidrológico dos aquíferos, ao controle e à fiscalização da extração (art. 7º e parágrafo único); à Secretaria da Saúde a fiscalização das águas subterrâneas destinadas a consumo humano, quanto ao atendimento aos padrões de potabilidade (art. 9º); e ao Instituto Geológico a execução de pesquisa e estudos geológicos e hidrogeológicos, o controle e o arquivo de informações dos dados geológicos dos poços, no que se refere ao desenvolvimento do conhecimento dos aquíferos e da geologia do Estado (art. 10).

Não é só.

A Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação já previa, nos idos dos anos 80, em seu art. 14:

“Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I – à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União, se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;

II – à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III – à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV – à suspensão de sua atividade.

§ 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Tem mais. O art. 15 do Decreto estadual (SP) n. 32.955/91 é incisivo no sentido de que:

“Todos os projetos de implantação de empreendimentos de alto risco ambiental, pólo petroquímico e cloroquímico, usinas nucleares e quaisquer outras fontes de grande impacto ambiental ou de periculosidade e risco para as águas subterrâneas, deverão conter uma detalhada caracterização da hidrogeologia e vulnerabilidade de aquíferos, assim como medidas de proteção a serem adotadas”.

O art. 49 da Lei n. 9.433/97 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos) estabelece como infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais e subterrâneos as seguintes condutas: derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso; iniciar a implantação ou implantar empreendimento relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, que implique em alterações no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem autorização dos órgãos ou entidades competentes; utilizar-se dos recursos hídricos ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em desacordo com as condições estabelecidas na outorga; perfurar poços para extração de água subterrânea ou operá-los sem a devida autorização; fraudar as medições dos volumes de água utilizados ou declarar valores diferentes dos medidos; infringir normas estabelecidas no regulamento dessa lei e nos regulamentos administrativos, compreendendo instruções e procedimentos fixados pelos órgãos ou entidades competentes; obstar ou dificultar a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

No art. 50, da mesma lei, o legislador estabeleceu as penalidades decorrentes de infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas.





# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Nesses casos, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração: I - advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades; II - multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais); III - embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos; IV - embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

O § 1º estabelece que, sempre que da infração cometida resultar prejuízo a serviço público de abastecimento de água, riscos à saúde ou à vida, perecimento de bens ou animais, ou prejuízos de qualquer natureza a terceiros, a multa a ser aplicada nunca será inferior à metade do valor máximo cominado em abstrato.

O § 2º, por sua vez, refere que, no caso dos incisos III e IV, independentemente da pena de multa, serão cobradas do infrator as despesas em que incorrer a Administração para tornar efetivas as medidas previstas nos citados incisos, na forma dos arts. 36, 53, 56 e 58 do Código de Águas, sem prejuízo de responder pela indenização dos danos a que der causa.

Em eventual caso de reincidência a multa será aplicada em dobro, “ex vi” do que dispõe o § 4º do referido dispositivo legal.

A Lei 9.605/98, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, considera, em seu artigo 70, como infração administrativa ambiental, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

#### 6.2. Da Responsabilidade Criminal

A princípio, a proteção penal do bem “água” estava circunscrita ao disposto nos arts. 270 e 271 do Código Penal, que tratam, respectivamente, do envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal; e da corrupção ou poluição de água potável, havendo previsão da figura culposa em ambas as infrações penais.

O art. 270, do Código Penal, pune com pena de reclusão, de 10 (dez) a 15 (quinze) anos, a conduta de “Envenenar água potável, de uso comum ou particular, ou substância alimentícia ou medicinal destinada a consumo”; e estabelece, em seu parágrafo 1º, que “Está sujeito à mesma pena quem entrega a consumo ou tem em depósito, para o fim de ser distribuída, a água ou a substância envenenada.

O “quantum” da reprimenda privativa de liberdade foi determinada pela Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990, que trata dos crimes hediondos.

Se o crime for culposos, a pena será de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, conforme dispõe o parágrafo 2º do art. 270, daquele “Codex”.

No art. 271, do estatuto repressivo penal, a conduta de “Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde”, é apenada com reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos. Entretanto, se houve culpa, a pena será de detenção, de 2 (dois) meses a 1 (um) ano.

Nada obstante a existência dos mencionados dispositivos legais, e atento à grandiosidade do tema relativo à água, tratou o legislador pátrio de melhor disciplinar a questão com vistas a efetivamente coibir a poluição das águas, inclusive as subterrâneas, fazendo surgir, entre nós, o art. 54 da Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais), que passou a apenar com reclusão de um a quatro anos e multa, a conduta que viesse a causar poluição de qualquer natureza



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

### **REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP**

em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

Vale lembrar que, para fins penais, será considerado sujeito ativo do crime a pessoa que realizar a conduta típica, observadas as regras do art. 29 do Código Penal em relação à co-autoria e à participação.

Em relação à responsabilização da pessoa jurídica, o tema desperta alguma polêmica, na medida em que se questiona que ela só age através das pessoas físicas que a compõem. Logo, ponderam, se a pessoa jurídica não tem vontade, não tem ânimo de delinquir, de modo que qualquer condenação seria baseada na responsabilidade objetiva.

Nada obstante tais discussões, a Constituição Federal prescreve em seu art. 225, parágrafo 3º que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Obedecendo a esse comando constitucional, a Lei 9605/98, no seu art. 3º, expressamente dispôs que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, conforme o disposto na referida Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade. atribuiu responsabilidade penal à pessoa jurídica. E, no seu parágrafo único, restou esclarecido que a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

### **6.3. Da Responsabilidade Civil**

A responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, em especial em relação às águas subterrâneas, objeto deste estudo, devem ser apuradas através de Ação Civil Pública ou Coletiva.

Desde logo, anoto que a questão da distinção terminológica pode ser facilmente resolvida a partir da utilização da expressão ação coletiva para o



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

PUC-SP

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

gênero das ações propostas por qualquer dos co-legitimados em defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; e ação civil pública<sup>8</sup>, sempre que se tratar de ação não-penal, proposta pelo Ministério Público<sup>9</sup>.

Consigne-se que a Lei 6.938/81, em seu art. 14, inc. IV, par. 1o, conferiu legitimidade ao Ministério Público para propor ação na defesa da preservação ambiental, sendo que essa atribuição foi ratificada, posteriormente, pela Lei 7.437/85, art. 5o, que definiu outros co-legitimados para a respectiva ação.

Ao contrário do que ocorre na esfera penal – em que o Ministério Público é o titular exclusivo da ação penal pública (CF., art.129, I) -, a iniciativa da ação civil pode também ser proposta por co-legitimados ativos, indicados no rol do art. 5o da Lei n. 7347/85: União, Estados e Municípios; autarquia; empresa pública; fundação; sociedade de economia mista; ou por associação que esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou qualquer interesse difuso ou coletivo).

Por derradeiro, impende consignar que ocupará o polo passivo da ação o poluidor, assim considerada “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”, nos moldes do que dispõe o art. 3º, inc. IV, da Lei Federal n. 6.938/81.

## 7. CONCLUSÕES

- Os números que quantificam o volume de águas que cobre o planeta Terra dão a falsa idéia de que esse elemento é recurso infinito, induzindo o

---

<sup>8</sup> O primeiro texto legal a utilizar a expressão Ação Civil Pública foi a Lei Complementar Federal n. 40/81, que conferiu ao Ministério Público a função institucional de promovê-la, nos termos da Lei. Posteriormente, a Ação Civil Pública ou Coletiva, de responsabilidade por danos a interesses difusos e coletivos, foi disciplinada na Lei n. 7.347/85.

<sup>9</sup> Se necessário o Ministério Público intervirá na relação processual como fiscal da lei ou como parte, estando, neste último caso, co-legitimado para ações civis públicas em que haja interesses coletivos e difusos, por força do que dispõe a Constituição Federal, art. 129, incs. III, IV, V, e seu parágrafo primeiro.



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

PUC-SP

### **REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP**

desperdício e o mau uso, o que gera sincera preocupação mundial com os seus reflexos dessa distorção no meio ambiente e na vida em sociedade.

- Nessa linha de inquietação sobre o perigo da má utilização desse recurso natural limitado, a Assembléia Geral das Nações Unidas definiu 2003 como o “Ano Mundial da Água”, com vistas a motivar a reflexão sobre as conseqüências do desperdício com a drástica redução da disponibilidade de água para cada ser humano, quando comparada com o crescimento da população mundial, que evoluiu de 4 bilhões para 6 bilhões de pessoas.
- A água saudável, considerada bem ambiental, é indubitavelmente essencial à sadia qualidade de vida dos seres humanos, disso decorrendo que o acesso a esse recurso natural mostra-se indispensável à dignidade da pessoa humana. Nada obstante, no Brasil, a falta de água ainda é um dado de realidade presente na vida de milhares de brasileiros, muito embora nosso país detenha 12% dos recursos hídricos existentes no mundo, abrigue o “Amazonas” - considerado o maior rio do planeta -, e, de quebra, albergue o maior aquífero até agora conhecido, o “Guarani”.
- A intervenção humana vem piorando a qualidade da água saudável existente, situação que se agrava com a incompreensível omissão do Poder Público, que, por seu turno, contribui para a degradação desse precioso elemento vital quando não edifica estações de coleta de esgoto, quando não investe em infra-estrutura que impeça seja o esgoto atirado a céu aberto e etc.
- A água doce existente no planeta é utilizada desde as mais remotas civilizações, dela utilizando-se o ser humano para consumo próprio, para saciar a sede de animais e, mesmo, na agricultura e pecuária. Ocorre que, com a escassez das águas superficiais, encontradas nos lagos e rios, é cada vez mais comum, nos dias de hoje, a abertura de poços para atingir o lençol aquífero mais próximo da superfície. Atento a essa realidade, o legislador brasileiro as considerou como de domínio público, de modo que



# Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

## Faculdade de Direito

PUC-SP

### REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

sua extração para consumo final ou insumo de processo produtivo passou a depender de outorga do Poder Público.

- Seguindo nessa preocupante proporção, faz-se necessário concluir que o inseqüente desperdício da água e a crescente necessidade de seu consumo levarão, inarredavelmente, ao uso cada vez maior de nossas águas subterrâneas, as quais também precisam estar a salvo da poluição que, infelizmente, já toma conta de nossos rios e lagos.
- À luz do comando da Lei n. 9795/99, que trata da educação ambiental e que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, Impõe-se a efetiva atuação do Poder Público, com políticas públicas que atendam efetivamente esse setor, e - é preciso reconhecer - da própria coletividade, com sua conscientização de que é necessário evitar os desperdícios e a piora da qualidade da água, gerada por condutas nada responsáveis em relação ao uso sustentável da água, sob pena de se fazer valer os rigores da legislação nas áreas administrativa, civil e penal.

### 8. BIBLIOGRAFIA.

- ARAÚJO, Luiz Alberto David [Coord], *A tutela da Água e algumas implicações nos direitos fundamentais* – Bauru : ITE, 2002.
- FREITAS, Vladimir Passos de, *Crimes Contra a Natureza* / Vladimir Passos de Freitas, Gilberto Passos de Freitas – 7<sup>a</sup>. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- HEATH, Ralph C. *Hidrologia Básica de Água Subterrânea*. Porto Alegre : UFRGS, 1982, 84 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo : Malheiros Editores, 1993, p. 405.
- POMPEU, Cid Tomanik Pompeu, *Regime Jurídico da Polícia das Águas Públicas*, São Paulo, CETESB, 1976
- REBOUÇAS, Aldo da Cunha, *Águas Subterrâneas*, São Paulo : Escrituras, 1999.
- ROCHA, Julio Cesar de Sá, *Direito Ambiental e Meio Ambiente do Trabalho*, Saio Paulo : LTr, 1997.
- SILVA, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional*, São Paulo: Malheiros Editores, 2. ed., 1994.
- SNICK, Valdir, *Direito Penal Ambiental* : São Paulo : Ícone, 2001, pg. 377.