

## FUNDAMENTOS LEGAIS PARA O COMBATE À POLUIÇÃO DAS ÁGUAS (\*)

HELY LOPES MEIRELLES

Juiz de Direito em São Paulo — Professor  
na Escola de Engenharia de São Carlos, da  
Universidade de São Paulo

A preservação dos mananciais e a conservação das águas no seu estado de pureza natural têm constituído preocupação constante dos povos civilizados, que, por todos os meios técnicos e legais, procuram combater a poluição desse elemento vital da humanidade, através do policiamento sanitário das águas. Este trabalho visa sumariar os meios e as normas legais existentes no Brasil sobre poluição das águas.

### 1. Policiamento sanitário das águas.

A polícia sanitária é daquelas matérias da competência concorrente das três entidades estatais — União, Estados e Municípios —, porque a todas elas incumbe a defesa da saúde pública nas respectivas áreas de atuação governamental. Ao governo central cabem as normas gerais do policiamento sanitário; aos governos estaduais tocam as medidas de âmbito regional; e aos governos municipais competem as providências específicas em relação às fontes e cursos d'água que abastecem as comunidades locais (Cf. nosso *Direito Municipal Brasileiro*, 2.<sup>a</sup> ed., 1964, págs. 142 e 284).

(\*) Trabalho aprovado pelo "Seminário Sobre Processos Biológicos de Tratamento de Águas Residuais e Contrôles da Poluição das Águas", realizado em dezembro de 1964, em São Paulo (Brasil), sob o patrocínio da Organização Mundial da Saúde, Organização Panamericana de Saúde e Organização dos Estados Americanos, com a colaboração da Faculdade de Higiene e Saúde Pública e Escola Politécnica, da Universidade de São Paulo.

Daí porque em nosso país, que é uma Federação, com descentralização político-administrativa em três níveis, a polícia sanitária das águas é regida simultaneamente por normas federais (Código Civil, Código de Águas, Código Nacional da Saúde e Código Penal), por normas estaduais (Código Sanitário, Regulamento da Alimentação Pública e leis complementares) e por normas municipais (Código de Obras e legislação edilícia complementar). Esse conjunto de normas jurídicas fornece os fundamentos legais para o combate à poluição das águas, dentro dos critérios científicos indicados pelos pesquisadores e adotados pelos técnicos que assessoram as autoridades públicas incumbidas do policiamento das águas.

Antes, porém, do exame dos fundamentos legais da polícia sanitária, impõe-se o esclarecimento do conceito de *poluição*.

### 2. Conceito de poluição.

O conceito de *poluição* é amplo, abrangendo todas as formas de inutilização ou empioramento da água para a sua normal destinação.

Não importa a causa, a substância ou o modo pelo qual se piora o estado natural da água. Poluir é sujar, contaminar, envenenar, imprestabilizar a água por meios físicos, químicos ou biológicos. No sentido em que se emprega o vocábulo "poluir", êle abrange a inutilização total ou parcial da água, por qualquer forma ou agente. Mas a poluição é sempre considerada em relação ao uso da água. A água destinada a fins humanos há de ser, portanto, mais pura que a empregada na lavoura ou na indústria. Não se há de exigir, pois, para caracterizar a poluição, o mesmo padrão de pureza da água potável. A poluição é sempre relativa à destinação da água (Cf. nosso *Direito de Construir*, 1.<sup>a</sup> ed., 1961, pág. 67).

Fiel a essa orientação, o Decreto federal n. 50.877, de 29 de junho de 1961, conceituou a "poluição" como "qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas das águas, que possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ainda comprometer a sua utilização para fins agrícolas, industriais, comerciais, recreativos e principalmente a existência normal da fauna aquática" (art. 3.<sup>o</sup>).

Eis aí o conceito legal de *poluição de águas* no direito brasileiro.

Fixado o conceito de poluição, vejamos os três fundamentos legais que autorizam o combate à poluição das águas, ou sejam, o

*fundamento civil, o fundamento administrativo e o fundamento penal.*

### 3. *Fundamento civil.*

O fundamento civil se encontra no direito de vizinhança, segundo o qual “o proprietário ou o inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam” (Código Civil, art. 554); e, no que concerne ao uso das águas entre vizinhos, a mesma lei prescreve que “são proibidas construções capazes de poluir ou inutilizar, para o uso ordinário, a água do poço ou fonte alheia, a elas preexistentes” (art. 584).

Essa norma, como preceito de direito privado, só ampara individualmente os proprietários e habitantes de prédios que se vejam prejudicados pela poluição de suas águas, pelos vizinhos, e contra os quais dispõem da ação respectiva. Quanto ao interesse coletivo na preservação das águas, é relegado ao direito público, através de normas administrativas de aplicação geral em defesa da comunidade, como veremos a seguir.

### 4. *Fundamento administrativo*

O fundamento administrativo para o combate à poluição das águas é encontrado nas *normas de ordem pública* — federais, estaduais e municipais — como são o Código Nacional da Saúde, o Código de Águas, a Lei federal n. 1.283, de 18 de dezembro de 1950, o Decreto federal n. 50.877, de 29 de junho de 1961, os Códigos Sanitários Estaduais, os Códigos de Obras Municipais e legislação complementar, como veremos a seguir.

O *Código Nacional da Saúde* (Decreto federal n. 49.974-A, de 21-1-1961), ao dispor sobre “saneamento” (Cap. VI), estabelece que o abastecimento de água e remoção de resíduos (sólidos, líquidos ou gasosos), para a melhoria das condições ambientais, atribuídos ou não à Administração Pública, ficarão sujeitos à orientação e fiscalização das autoridades competentes (art. 33), e nos dispositivos seguintes defere essa fiscalização às autoridades sanitárias locais (estaduais e municipais) e ao órgão competente do Ministério da Saúde (art. 33, § 3.º), atribuindo à administração local, dentro de sua jurisdição, a responsabilidade pela ocorrência de poluição das

águas e ao mesmo tempo impõe a obrigação do tratamento das águas residuais, quando forem capazes de poluir as águas receptoras (art. 37). A mesma lei obriga as novas indústrias a submeterem à autoridade sanitária competente, para prévio conhecimento e aprovação, o plano completo de lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, visando a evitar a poluição das águas, das áreas territoriais circundantes e da atmosfera (art. 38); e, quanto às indústrias já instaladas, ficam obrigadas a promover as medidas necessárias a corrigir os inconvenientes e a evitar a poluição, dentro do prazo fixado pela fiscalização sanitária (art. 39). Finalmente, submete o planejamento, a construção e o uso de piscinas coletivas ao controle da autoridade sanitária competente (art. 44).

Essas imposições são de caráter geral e de observância obrigatória em todo o território nacional e por todas as autoridades sanitárias da União, dos Estados e dos Municípios, por constituírem o desdobramento das “Normas Gerais Sobre Defesa e Proteção da Saúde”, estabelecidas pela Lei federal n. 2.312, de 3 de setembro de 1954, editada em cumprimento do disposto no art. 5.º, n. XV, letra b, da Constituição Federal vigente.

O *Código de Águas* (Decreto federal n. 24.643, de 10-7-1934) dispõe que “a ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que consome, com prejuízo de terceiros” (art. 108), e o citado Decreto n. 50.877, de 1961, acrescenta que os resíduos líquidos, sólidos ou gasosos, domiciliares ou industriais, somente poderão ser lançados às águas *in natura* ou depois de tratados, quando essa operação não implique na poluição das águas receptoras (art. 1.º), e proíbe terminantemente a limpeza de motores dos navios e lançamento dos resíduos oleosos dela provenientes nas águas litorâneas do País (art. 2.º). O mesmo Decreto, depois de conceituar o que se considera *poluição*, estabelece os padrões de pureza das águas ultrapassados os quais se consideram poluídas, sujeitando os infratores a penalidades administrativas consistentes em multa e retenção da embarcação poluidora, no caso das águas litorâneas (artigos 4.º e 7.º).

A *Lei federal n. 1.283*, de 18 de dezembro de 1950, ao dispor sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, tornou obrigatório o exame da água de abastecimento e fixou os mínimos de pureza exigíveis, obrigando a aprovação dos planos

e o tratamento das que não satisfizerem os requisitos legais (artigo 62).

O Decreto federal n. 50.877, de 29 de junho de 1961, dispõe sobre o lançamento de resíduos tóxicos ou oleosos nas águas interiores ou litorâneas do país, estabelece os padrões de pureza para fins de controle da poluição e impõe a obrigação de tratamento das águas poluidoras.

A legislação estadual, seguindo as normas federais, vem estabelecendo exigências completamentares para o combate à poluição das águas, como nos evidencia a Lei n. 2.182, de 23 de julho de 1953, do Estado de São Paulo, regulamentada pelo Decreto n. 24.806, de 25 de julho de 1955, bem como a Lei n. 2.126, de 20 de janeiro de 1960, do Estado de Minas Gerais. Ambas — a paulista e a mineira — impõem normas para o lançamento de esgotos e resíduos domiciliares e industriais nos cursos d'água, e fixam as penalidades consistentes em multa e interdição das indústrias infratoras.

Por outro lado, os Códigos e Regulamentos Sanitários Estaduais contêm vedações genéricas de lançamento de resíduos poluidores, proibições essas que são de observância obrigatória nas construções especiais e nas edificações sujeitas à legislação municipal (Código de Obras e normas complementares).

A legislação municipal, por sua vez, pode estabelecer condições específicas para o combate à poluição das águas do Município, atribuindo o policiamento sanitário dessas águas a órgãos locais ou intermunicipais, através de consórcio administrativo entre as várias Prefeituras interessadas. Exemplos dessa legislação temos na Lei n. 1.319, de 1958, de Santo André; na Lei n. 1.636, de 1958, de São Bernardo; na Lei n. 740, de 1958, de São Caetano, pelas quais os denominados municípios do "ABC" de São Paulo adotaram as medidas sanitárias convenientes ao combate à poluição de suas águas e do ar, constituindo a "Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar" (CICPAA), que se acha em plena atividade, com resultados satisfatórios para as municipalidades pactuantes.

Essa tríplice legislação — federal, estadual e municipal — é que fornece os fundamentos administrativos para o combate à poluição das águas e do ar, através do policiamento sanitário realizado pelas autoridades competentes das três entidades estatais — União, Estado e Município —, cada qual agindo dentro de suas atribuições e aplicando as sanções correspondentes estabelecidas nas

respectivas leis e regulamentos (Cf. nosso *Direito Administrativo Brasileiro*, 1.<sup>a</sup> ed., 1964, pág. 117 — Polícia Sanitária).

Mas, além das sanções administrativas, podem os infratores incidir na sanção penal, pelo crime de poluição de água, como veremos a seguir.

#### 5. Fundamento penal.

O fundamento penal da repressão à poluição das águas está no Código Penal (Decreto-lei federal n. 2.848, de 7-12-1940), que assim dispõe: "Art. 271 — Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde — Pena: reclusão, de dois a cinco anos. — Parágrafo único — Se o crime é culposo: Pena — detenção, de dois meses a um ano".

Como se vê, a definição deste delito contra a saúde pública só alcança a poluição da água potável, isto é, da água destinada ao consumo humano. Não constitui crime, portanto, a poluição das águas não potáveis, utilizadas na indústria, na agricultura, na pecuária ou na recreação. A poluição destas águas só é reprimível pelas sanções administrativas — multa e interdição da atividade poluidora —, não o sendo pela sanção penal.

#### 6. Conclusões.

Do exposto sobre os fundamentos legais para o combate à poluição das águas no Brasil, chega-se às seguintes conclusões:

I — O conceito de poluição é amplo, abrangendo todos os meios e formas de adulteração ou inutilização da água para a sua normal destinação.

II — O combate à poluição das águas (e do ar) pode apoiar-se em três fundamentos: *civil*, *administrativo* e *penal*. As normas civis e penais são da competência privativa da União; as normas administrativas são da competência concorrente da União (normas gerais), do Estado (normas regionais) e do Município (normas locais).

III — O policiamento sanitário das águas é da competência concorrente das três entidades estatais, —

União, Estados e Municípios —, podendo, cada qual, editar normas legais e instituir órgãos de controle da poluição, bem como aplicar sanções administrativas aos infratores, consistentes em multa e interdição da atividade poluidora.

IV — A repressão penal do crime de poluição só abrange as águas potáveis (Código Penal, art. 271), mas seria conveniente que se estendesse a todas as águas de uso comum, para melhor defesa da fauna aquática e da normal utilização dessas águas para fins domésticos, industriais, agrícolas, pastoris ou recreativos. Essa extensão só pode ser feita através de modificação do Código Penal vigente.

V — Todas as entidades estatais podem criar órgãos ou serviços técnicos para o controle da poluição das águas (e do ar) de seus territórios. A atuação dos órgãos ou serviços estaduais e municipais pode estender-se a mais de um Estado ou Município, através de convênio ou de consórcio entre as entidades públicas interessadas.

## A TRIBUTAÇÃO COMO ÔNUS DA PESSOA JURÍDICA DOS LUCROS POR ELA DISTRIBUÍDOS

(LEI N.º 4.506/64, ART. 38)

GUSTAVO MIGUEZ DE MELLO  
Advogado no Estado da Guanabara

### 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

#### 1.1. O direito anterior.

1.1.1. No direito anterior inexistia tributação, como ônus da pessoa jurídica, incidente sobre a distribuição de lucros por ela efetuada.

1.1.2. A pessoa física beneficiária do rendimento suportava toda a tributação incidente sobre lucros distribuídos, pagando o imposto quer exclusivamente mediante desconto na fonte (dividendos de ações ao portador não-identificado, por exemplo), quer mediante a intercomunicação dos regimes de fonte e lançamento, hipótese em que o imposto retido na fonte era compensado com o devido em decorrência da declaração, tendo o contribuinte direito à devolução do excesso, se houvesse (exemplo de tal situação era a tributação incidente sobre dividendos de ações nominativas), quer ainda cobrado exclusivamente mediante lançamento (imposto incidente sobre o excesso de retirada de diretores de sociedades civis e comerciais classificadas na cédula "F" da declaração de rendimentos da pessoa física) (1).

(1) A partir da vigência da Lei n.º 4.357, de 16-7-1964 (art. 12, § 3.º), e da Lei n.º 4.506, de 30-11-1964 (art. 10, § 3.º), o excesso de retiradas de diretores passou a ser tributado pela forma de intercomunicação dos regimes de fontes e lançamento (ver o § 4.º do citado art. 12 da Lei n.º 4.357,