



PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 550, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 550, de 2019, da Senadora Leila Barros.

O objetivo da proposição é alterar a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e modificar a Lei nº 9.443, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

O PL foi estruturado em quatro artigos.

O art. 1º cuida das alterações na Lei nº 12.334, de 2010. Inicialmente, promove-se pequeno ajuste redacional no inciso IV do art. 1º, que faz remissão ao dispositivo pertinente à classificação das barragens — enquanto a lei em vigor se refere ao art. 6º, o correto é a referência ao art. 7º, conforme previsto na proposição.



SF/19958.45354-90



Mediante a alteração do art. 2º, pretende-se aperfeiçoar as definições dos termos “barragem” e “empreendedor”, bem como acrescentar as definições de “acidente” e “desastre”.

A proposição modifica, ainda, o art. 3º, inciso I, para prever, dentre os objetivos da PNSB, a garantia de observância de padrões de segurança de barragens, de maneira a reduzir a possibilidade de acidente ou desastre, bem como minimizar as suas consequências.

O PL também altera o art. 4º, pertinente aos fundamentos da Política Nacional de Segurança de Barragens, para prever a responsabilidade civil objetiva do empreendedor por danos decorrentes de falhas da barragem.

O art. 5º, que cuida dos órgãos competentes para fiscalizar a segurança das barragens, é igualmente alterado, destacando-se a inclusão da entidade responsável pela fiscalização da pesquisa, da lavra e da industrialização de minérios nucleares, quando se tratar da disposição final ou temporária de rejeitos desses minérios.

A proposição também inclui dois novos instrumentos na PNSB — o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens e os guias de boas práticas em segurança de barragens —, mediante alteração do art. 6º da Lei nº 12.334, de 2010.

Na modificação do art. 7º, o PL introduz alteração na classificação das barragens. Além de prever a classificação pelo órgão fiscalizador — e não pelos agentes fiscalizadores —, a proposição também restringe a classificação por “categoria de risco” e por “dano potencial associado”, excluindo a classificação pelo volume da barragem.

No art. 8º da Lei nº 12.334, de 2010, a proposição introduz obrigações ao empreendedor relativas ao Plano de Segurança da Barragem (PSB), como manter atualizado e operacional o PSB até a completa desativação da barragem e tornar disponível ao órgão fiscalizador o PSB antes do início do primeiro enchimento do reservatório. Nas barragens com alto potencial de dano associado, o PSB deve ser validado por profissional independente e de notória especialização em segurança de barragens, caso solicitado pela entidade fiscalizadora.





O PL também acrescenta dispositivos ao art. 12, especialmente para estabelecer que os órgãos de proteção e defesa civil e a população da área potencialmente afetada devem ser ouvidos na fase de elaboração do Plano de Ação de Emergência (PAE). Ademais, institui que, antes do início do enchimento da barragem, o empreendedor deverá: (i) instalar equipamentos de alerta de emergência e sinalização de rotas de fuga e de pontos de encontro; (ii) realizar audiência pública para apresentação do PAE; (iii) promover treinamento de evacuação com a população da área potencialmente afetada; e (iv) divulgar à população o contato para oferecimento de denúncias relacionadas à segurança da barragem. Por fim, prevê que os procedimentos de evacuação em caso de emergência previstos no PAE serão coordenados pelos órgãos de proteção e defesa civil das áreas atingidas ou potencialmente afetadas pelo acidente ou desastre.

O Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) é aperfeiçoado mediante a inclusão de dois novos parágrafos no art. 13. O primeiro prevê que o SNISB manterá informações sobre incidentes e acidentes de barragens, enquanto o segundo estipula que o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) manterá canal de comunicação para o recebimento de denúncias e informações relacionadas à segurança de barragens, informando ao respectivo órgão fiscalizador eventuais inconformidades.

O art. 16, pertinente às competências do órgão fiscalizador, também é alterado pela proposição. Substitui-se o termo “fiscalização” por “inspeção”, além de se exigir a contratação de seguro ou apresentação de garantia financeira para a cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre. Prevê-se, ainda, a necessidade de elaboração, anualmente, do Plano de Fiscalização de Barragens (PFB), que deve contemplar, no mínimo, as ações fiscalizatórias previstas e os meios materiais e humanos necessários para sua execução. Outra inovação é a exigência de o empreendedor disponibilizar na rede mundial de computadores as informações básicas das barragens sob sua fiscalização, bem como o relatório e a data das fiscalizações realizadas.

A proposição também prevê novas obrigações do empreendedor, mediante alteração do art. 17. Além de aperfeiçoar as obrigações previstas nos incisos VI e VII, inclui sete novas, dentre as quais se destacam a necessidade de instrumentar a barragem de forma a permitir o monitoramento de sua estabilidade remotamente em tempo real, o acionamento automático de alarmes em caso de emergência e o envio





automático de alerta ao empreendedor, ao órgão do SINPDEC e ao órgão fiscalizador em caso de incidente; e a necessidade de contratação de seguro ou apresentação de garantia financeira para a cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente, em caso de acidente ou desastre, nas barragens. Prevê, ainda, que todos os empreendedores deverão contribuir para o custeio da segurança da barragem, caso haja mais de um empreendedor.

O PL cria, ainda, um novo capítulo na Lei nº 12.334, de 2010, pertinente às infrações e respectivas sanções. No art. 17-A define como infração administrativa o descumprimento das obrigações estabelecidas nos arts. 12 e 17 da própria Lei. Institui, por meio do art. 17-B, as seguintes sanções: (i) advertência; (ii) multa simples; (iii) multa diária; (iv) embargo da barragem ou atividade; e (v) demolição ou descomissionamento da barragem. Fixa, no art. 17-C, limites para o valor da multa, sendo no mínimo R\$ 1.000,00 (mil reais) e no máximo R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Estabelece condutas criminosas relacionadas à segurança de barragens nos arts. 17-E e 17-F, com pena de até 5 anos de reclusão.

Nas disposições finais e transitórias da Lei, a proposição altera a redação do art. 18, § 2º, para dispor que, quando a omissão ou a inação do empreendedor provocar risco de acidente ou desastre, o órgão fiscalizador deverá informar a situação à Prefeitura do Município onde se situa a barragem e aos órgãos do SINPDEC, que poderão executar ações de prevenção.

O art. 2º do PL modifica o art. 35 da Lei nº 9.433, de 1997, para agregar às competências do Conselho Nacional de Recursos Hídricos as de: (i) organizar e secretariar o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens; e (ii) organizar Câmara Técnica para investigação e prevenção de falhas em segurança de barragens.

O art. 3º estipula que a garantia financeira ou o seguro de que trata a Lei nº 12.334, de 2010, para barragens existentes, deverão ser apresentados no prazo de dois anos a partir da data da publicação da lei resultante da aprovação do PL.

Por fim, prevê-se a entrada em vigor imediata da lei resultante da aprovação da proposição.





No prazo regimental, foram oferecidas três emendas, todas de autoria do Senador Lasier Martins.

A Emenda nº 1 tem por objetivo proibir a instalação de barragens destinadas à acumulação ou à disposição final ou temporária de rejeitos ou resíduos de mineração pelo método de alteamento a montante, em razão da maior vulnerabilidade a rompimentos quando comparada às demais técnicas existentes. Prevê, ainda, a desativação das barragens licenciadas e já instaladas que utilizem ou tenham utilizado esse método de alteamento, após o vencimento da licença ambiental.

A Emenda nº 2, por sua vez, visa a obrigar o empreendedor, caso se trate de barragem classificada na categoria de alto risco, a remover e a realocar, no prazo máximo de quarenta e cinco dias contados da data de classificação, às suas expensas, os ocupantes, moradores ou não, das áreas potencialmente afetadas em situação de emergência. Deve-se, ainda, garantir as condições para a continuidade das atividades desenvolvidas pelos ocupantes do local original.

Por fim, a Emenda nº 3, proíbe a instalação de barragens à distância inferior a dez quilômetros a montante de comunidades, moradias, edificações ocupadas ou corpos hídricos utilizados para abastecimento humano. Também fica proibida a ocupação humana e a construção e a instalação de moradias, refeitórios, estruturas administrativas e operacionais e qualquer outro tipo de edificação, bem como de estradas e demais vias de acesso à distância inferior a dez quilômetros a jusante de barragens, exceto quando estritamente necessárias à operação do empreendimento.

O PL foi encaminhado a esta CCJ e à Comissão de Meio Ambiente (CMA), cabendo à última a decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos dos Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa da proposição, bem como analisar-lhe o mérito.

Quanto à admissibilidade, verifica-se a constitucionalidade formal e material do PL. Do ponto de vista do conteúdo, a proposição





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

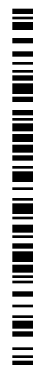
concretiza os princípios constitucionais da proteção do meio ambiente e do combate à poluição em qualquer de suas formas (Constituição Federal – CF, art. 23, VI). Ademais, compete ao Poder Público controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, nos termos do art. 225, V, da CF.

Já em relação ao aspecto formal, incide a competência legislativa da União, já que é competência privativa desta legislar sobre água e energia (CF, art. 22, IV) e jazidas e minas (CF, art. 22, XII), e é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (CF, art. 24, VI), bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (CF, art. 24, VIII). Demais disso, não há vício de iniciativa, uma vez que a proposição não invade matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, previstas no art. 61, § 1º, da CF.

Especificamente no que concerne à alteração do art. 35 da Lei nº 9.433, de 1997, que trata das competências do CNRH, alguns esclarecimentos se fazem necessários.

Conforme é de conhecimento geral, cabe ao Presidente da República, com exclusão dos demais legitimados, apresentar projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Esse dispositivo, contudo, deve ser interpretado de forma restritiva, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF (Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001). Assim, veda-se apenas a ampliação ou o redesenho das atribuições de órgãos do Poder Executivo mediante lei de iniciativa parlamentar.

No caso em questão, o PL não promove o redesenho das atribuições do CNRH. Trata-se, apenas, de adequar a competência do Conselho, órgão já incumbido de zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (art. 35, XI, da Lei nº 9.433, de 1997), aos dois novos instrumentos dessa Política – o Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens e a Câmara Técnica para investigação e prevenção de falhas em segurança de barragens. Confere-se, assim, eficácia aos novos instrumentos da PNSB, sem haver qualquer perturbação ao esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido.



SF/19958.45354-90



Quanto à regimentalidade, a tramitação seguiu o que determina o RISF, que, nos termos do inciso I do § 2º do art. 58 da CF, autoriza a adoção do procedimento legislativo abreviado, atribuindo-se o poder terminativo à Comissão de Meio Ambiente (RISF, art. 91, I).

Em relação à juridicidade, registra-se a adequação do instrumento normativo. Trata-se, ainda, de proposição que visa a inovar o ordenamento jurídico, dotado de abstração, generalidade e imperatividade.

Em termos de técnica legislativa, o PL está redigido de acordo com os mandamentos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Há apenas um pequeno ajuste a ser feito, devido à ausência de menção ao parágrafo único do art. 1º da Lei, cujo inciso IV é alterado pelo art. 1º da proposição. Nesse sentido, apresentamos emenda de redação.

Com relação às três emendas apresentadas, todas de autoria do nobre Senador Lasier Martins, consideramos que atendem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, são inegáveis a alta qualidade e a oportunidade desta proposição. A Lei nº 12.334, de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, representou um importante avanço em nosso ordenamento jurídico. Contudo, à luz dos desastres recentes envolvendo barragens para disposição de rejeitos de mineração que atingiram os municípios de Mariana e Brumadinho, está claro que importantes ajustes na referida Lei se fazem necessários para elevar sua eficácia e evitar a repetição desses infaustos acontecimentos.

As inovações legislativas constantes do PL aprimoram a Lei nº 12.334, de 2010, em diversos aspectos. Destacamos, entre outros, o maior rigor na definição de empreendedor e na indicação dos órgãos fiscalizadores, o que ajudará a escoimar as dúvidas sobre os responsáveis pelas barragens e sua fiscalização. Ainda com relação às responsabilidades, o PL explicita a responsabilidade civil objetiva, ou seja, independentemente de culpa ou dolo, do empreendedor em caso de falha da barragem.

No que diz respeito à prevenção de acidentes, são reforçados os princípios e os procedimentos voltados para a segurança, como o aprimoramento do Plano de Segurança de Barragens. Além disso, são fortalecidos os instrumentos dos órgãos fiscalizadores, tão necessários para





o adequado cumprimento de suas funções, e são evidenciadas as obrigações dos empreendedores em prol da segurança de barragens. Chamamos a atenção para a obrigatoriedade de instalação de instrumentação para monitoramento remoto e em tempo real da barragem. As novas tecnologias fornecem ferramentas que auxiliam no pronto diagnóstico dos problemas da barragem e possibilitam a rápida execução de medidas reparadoras.

Como não existe estrutura de engenharia completamente à prova de falhas, é preciso, em paralelo às ações preventivas, cuidar das medidas voltadas para a minimização das consequências de um indesejado desastre. Nesse sentido, cumpre realçar o aperfeiçoamento do PAE. Torna-se obrigatória a participação das comunidades e dos órgãos de defesa civil na sua elaboração, bem como a instalação de toda a infraestrutura necessária para alertar e evacuar a população em segurança em caso de emergência. O empreendedor também é obrigado a contratar seguro ou apresentar garantias financeiras para cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente e para garantir a correta desativação das barragens para disposição de rejeitos de mineração no final da vida dessas instalações.

Em caso de descumprimento, por parte do empreendedor, de disposições legais e regulamentares, são estabelecidas sanções administrativas que podem chegar ao embargo e à desativação da barragem. Para o caso extremo, quando há recusa do empreendedor em tomar as medidas necessárias para restabelecer a segurança da barragem e afastar o risco de desastre, o que configuraria uma situação de crime de perigo coletivo, é aplicável sanção penal, com pena de reclusão de um a cinco anos. Essa pena incide sobre todos que concorram para a prática desse crime, na medida de sua culpabilidade.

Para suprir a inação do empreendedor, fica o Poder Público autorizado a realizar obras emergenciais nas barragens, a serem custeadas com recursos Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, devendo esses custos serem ressarcidos pelo empreendedor, sem prejuízo das sanções cabíveis.

Por fim, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão que possui a atribuição de zelar pela implementação da PNSB, fica responsável pela organização do Fórum Brasileiro de Segurança de Barragens e da Câmara Técnica para investigação e prevenção de falhas de segurança de barragens. O Fórum fomentará as discussões sobre a PNSB e contribuirá para a divulgação de avanços recentes e de boas práticas entre os especialistas em





barragens. A Câmara Técnica, por sua vez, institucionalizará as investigações sobre acidentes com barragens, nos moldes do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA).

Em que pesem os acertos do PL, consideramos que é apropriado endurecer as penas para os envolvidos em crimes ambientais que causem a perda de vidas humanas, como infelizmente aconteceu em Mariana e Brumadinho. Nesse sentido, buscamos inspiração no Projeto de Lei nº 646, de 2019, de autoria do ilustre Senador Randolfê Rodrigues e apresentamos, assim, duas emendas. A primeira altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei dos Crimes Hediondos, classificando como hediondo o crime de poluição ambiental quando resultar em morte. A segunda modifica o art. 54 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei de Crimes Ambientais, prevendo o aumento de pena, até o quádruplo, se o crime de poluição ambiental resultar em morte. Devido a essas duas emendas, torna-se necessário modificar a ementa do PL, conforme disposto em emenda específica.

Com relação às três emendas do eminente Senador Lasier Martins, concordamos em acatá-las na forma de subemendas. Recordamos que o Senador é autor do PL nº 635, de 2019, que busca aprimorar a Política Nacional de Segurança de Barragens.

As emendas apresentadas por Sua Excelência ao presente PL têm como objetivo evitar situações como a que ocorreu em Brumadinho, em que foi utilizada a “técnica” de alteamento a montante, no qual o próprio material armazenado é usado na contenção. Essa espécie de armazenamento caiu em desuso na maioria dos países, em razão de ser mais vulnerável a rompimentos. Acolhemos, portanto, a Emenda nº 1, que proíbe a construção de barragens pelo método de alteamento a montante. Apenas suprimimos a escolha do vencimento da licença ambiental como prazo de desativação das barragens hoje existentes. Entendemos ser mais adequado deixar que essa definição seja realizada pelo órgão fiscalizador, pois é possível que seja identificada uma situação mais urgente, em que seja necessária a pronta desativação.

No mesmo sentido, as Emendas nº 2 e nº 3 do Senador Lasier Martins são imbuídas dos melhores propósitos, razão pela qual as acolhemos com pequenos ajustes, estabelecendo que o órgão fiscalizador determinará a remoção de pessoas e a proibição de ocupação humana nas situações de risco.





III – VOTO

Ante os motivos expostos, votamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 550, de 2019, e das Emendas ao PL nº 550, de 2019, de nºs 1 a 3. No **mérito**, votamos pela **aprovação** do PL nº 550, de 2019, e das Emendas de nºs 1 a 3, com as seguintes emendas e subemendas:

EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao inciso IV do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, na forma do art. 1º do PLS nº 550, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 1º

Parágrafo único.

.....

IV – categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 7º.” (NR)

EMENDA Nº - CCJ

Insira-se o seguinte art. 4º no Projeto de Lei nº 550, de 2019, e renumerem-se os demais:

“Art. 4º O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renomeando-se o parágrafo único como § 1º:

“Art. 1º

.....

§ 2º Considera-se hediondo o crime de poluição ambiental com resultado morte, previsto no § 4º do art. 54 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. (NR)”



SF/19958.45354-90



EMENDA Nº - CCJ

Insira-se o seguinte art. 5º no Projeto de Lei nº 550, de 2019, e renumerem-se os demais:

“**Art. 5º** O art. 54 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

Art. 54.

§ 4º Se do crime resultar morte:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 20 (vinte) anos.”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa do PL nº 550, de 2019:

“Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para classificar como hediondo o crime de poluição ambiental com resultado morte, e a Lei nº 9.065, de 12 de fevereiro de 1998, para tipificar e apenar o crime de poluição com resultado morte.”

SUBEMENDA Nº - CCJ

(à Emenda nº 1 – T)

Inclua-se o seguinte § 4º ao art. 17 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, na forma do art. 1º do PLS nº 550, de 2019, e da Emenda nº 1 – T:

“**Art. 17.**

§ 4º É vedada a construção de barragens para fins de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração construídas pela técnica de alteamento a montante, cabendo ao órgão fiscalizador competente estipular o prazo para descomissionamento e descaracterização das barragens desse tipo existentes.” (NR)



SF/19958.45354-90



SUBEMENDA Nº - CCJ

(à Emenda nº 2 – T)

Inclua-se o seguinte inciso III ao § 3º do art. 16 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, na forma do art. 1º do PLS nº 550, de 2019, e da Emenda nº 2 – T:

“Art. 16.

.....

§ 4º Caso a barragem seja classificada na categoria de alto risco, nos termos do § 1º do art. 7º desta Lei, o órgão de fiscalização deverá determinar que o empreendedor remova e realoque, às próprias expensas, os ocupantes, moradores ou não, das áreas potencialmente afetadas pela falha da barragem, garantindo as condições para a continuidade das atividades desenvolvidas nos seus locais de origem.” (NR)

SUBEMENDA Nº - CCJ

(à Emenda nº 3 – T)

Inclua-se o seguinte inciso IV ao § 3º do art. 16 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, na forma do art. 1º do PLS nº 550, de 2019, e da Emenda nº 3 – T:

“Art. 16.

.....

VI – restringir ou proibir a ocupação e a realização de atividades em áreas situadas na zona de autossalvamento, cabendo ao empreendedor arcar com as indenizações devidas.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19958.45354-90