

PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 2788, de 2019, do Deputado Zé Silva, que *institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.*



SF/22473.20150-05

Relator: Senador **PAULO ROCHA**

I – RELATÓRIO

Vem para a análise da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) o Projeto de Lei (PL) nº 2788, de 2019, doravante tratado neste Parecer apenas como PL, de autoria do Deputado Federal Zé Silva e outros deputados, que *institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.*

O PL, aprovado em regime de urgência urgentíssima pelo Plenário da Câmara dos Deputados, é composto por onze artigos.

O art. 1º institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) e estabelece como barragens abrangidas pela Lei as incluídas na Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que criou a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e aquelas que,

mesmo não incluídas na PNSB, tiverem atingido populações. Além disso, o art. 1º determina que a Lei seja aplicada às barragens tanto em situação de licenciamento quanto de acidente.

O art. 2º caracteriza as Populações Atingidas por Barragens (PAB), seja durante o licenciamento, seja em caso de acidente, de acordo com os tipos de impactos sofridos em razão das barragens, que incluem, entre outros, perda da propriedade ou posse de imóvel, desvalorização de imóvel, prejuízos para o modo de vida ou atividades de subsistência e interrupção de acessos.

O art. 3º estabelece os direitos das PAB, que devem ser pactuados no Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB), incluindo: a reparação por meio de reposição, indenização, compensação equivalente ou social; reassentamento rural ou urbano coletivo previamente discutido e aprovado pelas PAB; livre escolha do tipo de reparação; negociação preferencialmente coletiva; assistência técnica de livre escolha das PAB; e auxílios emergenciais e reparação por danos morais em caso de acidentes.

O art. 4º acrescenta direitos específicos para as PAB que exploram a terra em regime de economia familiar como, por exemplo, compensação pelo deslocamento compulsório e por perdas imateriais.

O art. 5º determina que todas as barragens listadas no art. 1º devem criar um PDPAB às expensas do empreendedor, que, entre outras disposições, deve dar atenção especial a mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência, pessoas em situação de vulnerabilidade, populações indígenas, comunidades tradicionais, trabalhadores da obra, pescadores, comunidades receptoras do reassentamento.

O art. 6º institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) e cria um órgão nacional, de caráter consultivo e deliberativo, para formular e avaliar a política.

O art. 7º cria um Comitê Local da PNAB para cada barragem abrangida pela Lei.

O art. 8º garante a participação, como convidados permanentes, do Ministério Público e da Defensoria Pública nos órgãos colegiados da PNAB.



O art. 9º obriga ao empreendedor arcar com as despesas do PDPAB.

O art. 10º revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que estabelecem parâmetros para o cálculo da indenização por dano extrapatrimonial decorrente de relação de trabalho.

Por fim, o art. 11 estipula a vigência da Lei a partir da data de sua publicação.

O PL foi distribuído às Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Serviços de Infraestrutura (CI).

Na CMA, o PL foi aprovado na forma de emenda substitutiva integral, a Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), que acolheu a Emenda nº 1-CMA.

II – ANÁLISE

Cabe à CI, nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre assuntos pertinentes a obras públicas em geral, como os tratados no PL em tela.

De acordo com a Constituição Federal (CF), compete à União, privativamente, legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I), desapropriação (CF, art. 22, II), águas e energia (CF, art. 22, IV), jazidas e minas (art. 22, XII) e, concorrentemente com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (CF, art. 24, VI) e responsabilidade por danos ao meio ambiente (CF, art. 24, VIII), todos temas tratados em um ou mais dispositivos do PL. Como cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*) e não há previsão de lei complementar para dispor das matérias tratadas no PL, no caso em tela, lei federal ordinária é o instrumento normativo adequado para veicular a vontade do legislador. Além disso, não se verifica na proposição desrespeito às competências privativas do Presidente da República de iniciativa legislativa (CF, art. 61, § 1º) e regulamentar (CF, art. 84, VI). Portanto, o PL não padece de inconstitucionalidade formal.

Da mesma forma, não se verifica inconstitucionalidade material, haja vista que o PL é consentâneo com vários princípios

constitucionais, em especial, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*) e a recuperação do meio ambiente degradado pela mineração (art. 225, § 2º).

Também não se encontraram óbices quanto à juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PL.

Com relação à Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), consideramos que preserva os atributos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do PL.

Quanto ao mérito, reconhecemos que o PL vem suprir uma lacuna importante no direito brasileiro. Muito embora o problema das populações deslocadas por grandes obras de infraestrutura, especialmente barragens, já fosse intensamente discutido nas décadas finais do século passado, inclusive em instituições multilaterais de fomento, como o Banco Mundial, a desapropriação por utilidade pública no Brasil ainda é regida pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Esse anacronismo do Estado-Novo, bem como o marco jurídico posterior que veio a reger as reparações, seja por desapropriação, seja por danos causados em acidentes com obras de infraestrutura, tem escopo bastante restritivo no que tange aos bens indenizáveis dos indivíduos atingidos e é omissa com relação aos danos sociais provocados. Na verdade, a sociedade é assumida como se fosse um grupo de indivíduos desprovidos de ligações sentimentais, culturais e econômicas.

Os malefícios dessa mentalidade antiquada e reducionista da legislação ganham visibilidade quando ocorrem desastres provocados por acidentes com obras de infraestrutura que atingem grandes grupos populacionais, por exemplo, o rompimento das barragens de mineração da Samarco, em Mariana, e da Vale, em Brumadinho. Apesar de os acidentes terem ocorrido, respectivamente, em 2015 e 2019, até hoje as vítimas lutam por reconhecimento de seu sofrimento, reparações dignas e reconstrução econômica e social de suas vidas.

Todavia, não é apenas em casos de acidentes que o tecido social de comunidades inteiras é destruído de forma irreparável. A construção de barragens usualmente inunda extensas áreas e desloca todos que nelas vivem, quase sempre destruindo modos de vida ancestrais. Ou seja, essas obras implicam perdas que vão muito além de bens patrimoniais, mas que não são consideradas pela legislação vigente.

É preciso, então, que o legislador corrija tamanha injustiça, ainda que com décadas de atraso, e institua novos parâmetros para disciplinar as reparações de indivíduos e comunidades atingidos pela construção ou rompimento de barragens. Nesse contexto, apoiamos o PL, destacadamente a instituição da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), o estabelecimento dos direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB) e a criação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB).

Cabe ressaltar, contudo, que julgamos a Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), de autoria da ilustre Senadora Leila Barros, relatora do PL naquela Comissão, um avanço em relação à redação original do PL aprovado na Câmara dos Deputados. Pois, mantendo todos os objetivos essenciais do PL, inclusive os destacados acima, a Emenda nº 2-CMA (Substitutivo) introduziu diversos aperfeiçoamentos técnicos, de conteúdo e de forma, que dão maior clareza à proposição, como na definição das barragens que são abrangidas pela lei e das populações por elas atingidas e na listagem dos impactos indenizáveis e dos direitos das populações atingidas por barragens. A clareza e a assertividade da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo) dão maior segurança jurídica tanto para as populações atingidas por barragens quanto para os empreendedores.

A partir de alerta dado pelo Deputado Federal mineiro Rogério Correia, entendemos que ao histórico trabalho realizado pela Senadora Leila Barros cabe apenas um reparo. Vemos com ressalvas a expressão “*implantadas após a entrada em vigor desta Lei*”, inserida no fim do inciso I do art. 3º, o qual diz respeito às hipóteses de aplicação da Lei. O texto, decorrente do acatamento, pela Relatora, de emenda do ilustre Senador Vanderlan Cardoso, limita o alcance da futura lei, que ficará restrito às barragens enquadradas na PNSB, especificadas no inciso I do art. 3º, que forem implantadas a partir da entrada em vigor da norma legal, embora mantendo-se os casos decorrentes de acidente ocorrido ou iminente de qualquer tipo de barragem. Em conclusão, observa-se uma gradativa limitação do alcance dos direitos dos atingidos por barragens ao longo da tramitação da matéria.

Somos favoráveis a supressão da referida expressão por entendermos que a alteração não prejudica, ao contrário, valoriza o riquíssimo trabalho da Senadora Leila Barros e da CMA.

III – VOTO

Ante o exposto, nos pronunciamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 2788, de 2019, e da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo) e, no mérito, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2788, de 2019, na forma da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), com a seguinte Subemenda:

SUBEMENDA Nº - CI À EMENDA Nº 2-CMA (SUBSTITUTIVO)

Dê-se ao inciso I do art. 3º do Projeto de Lei nº 2788, de 2019, na forma da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo), a seguinte redação:

“**Art. 3º**.....

I – no planejamento, implantação, operação, desativação e descaracterização de barragens de rejeitos de mineração ou de minérios nucleares, de resíduos industriais e de acumulação de água de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica enquadradas na Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010; e

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator