



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER Nº , DE 2023

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.

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

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 Relatório 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.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

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 e 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.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

O art. 10 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.

Nesta Comissão, foram apresentadas quatro subemendas à Emenda nº 2-CMA (Substitutivo). A primeira retira da lista de danos indenizáveis os abalos psicológicos decorrentes da remoção ou evacuação em situações de incidente ou acidente ocorrido com barragens. Já a segunda subemenda, na mesma senda da primeira, busca limitar as situações em que é cabível a indenização por danos morais. A terceira emenda, por sua vez, retira o poder fiscalizador dos Comitês a serem criados para acompanhar o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB). Por fim, a quarta subemenda também restringe atribuições de órgão a ser criado, desta feita, o colegiado nacional, de composição tripartite, responsável pela avaliação do exercício dos direitos instituídos na Lei.

No dia 17 de outubro de 2023, nesta Comissão, atendendo aos Requerimentos nº 63, de 2023, e nº 80, de 2023, foi realizada audiência pública com a presença dos seguintes convidados: Elisa Stronoli, do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB/PA); Joceli Andrioli, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB/MG); Padre Dario, Assessor da Comissão Especial da CNBB para a Ecologia Integral e Mineração; Carlos Bernardo Vainer, Professor emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professor e pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), economista e sociólogo, doutor em desenvolvimento econômico e social pela Université de Paris I; Luiza Borges Dulci, Assessora da Secretaria-Geral da Presidência da República; Rinaldo César Mancin, Diretor de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM); e Marcelo Moraes, Presidente do Fórum de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Setor Elétrico (FMASE).

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.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

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 a 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



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

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).

Em relação à Emenda nº 01 – CMA, do Senador Vanderlan Cardoso, e à Emenda nº 02-CMA (Substitutivo), de autoria da ilustre Senadora Leila Barros, relatora do PL na CMA, reconhecemos a tentativa de contribuir para o aperfeiçoamento do PL aprovado na Câmara dos Deputados. Entretanto, considerando os fatos expostos na audiência pública realizada nesta Comissão em 17 de outubro de 2023, julgamos que o texto aprovado pela Câmara dos Deputados representa o melhor arranjo para acomodar os diversos e legítimos interesses das partes envolvidas.

Pela mesma razão apresentada acima, somos contrários ao aproveitamento das quatro subemendas apresentadas nesta Comissão.

Por fim, visando dar mais clareza ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados, propomos algumas emendas de redação ao PL nº 2788, de 2019. Em resumo, as emendas apenas desmembram dispositivos, ou seja, divide o um comando em legal em dois, sem que seja alterado o seu teor.

As emendas de redação mencionadas acima consistem em:

- no art. 1º: desmembramento do § 2º em dois parágrafos, o § 2º (com a inclusão da expressão “nos termos do regulamento”) e um novo § 3º;
- no art. 2º: desmembramento do parágrafo único em dois parágrafos, o § 1º (com a inclusão da expressão “nos termos do regulamento”) e o § 2º;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

- no art. 3º: supressão, no inciso VII, do termo “dinheiro” e inclusão de um novo parágrafo, o § 3º, explicitando que a indenização será “em dinheiro”;

- no art. 3º: supressão, no inciso VIII, da expressão “ou de descumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental relativas ao tema específico” e inclusão do de um novo parágrafo, § 4º, explicitando esse comando excluído do inciso VIII;

- no art. 3º: supressão, no inciso XIII, das expressões “de 12 (doze) meses, contado do reassentamento” e “no mesmo prazo”, e inclusão de um novo parágrafo, o § 5º, explicitando esse comando excluído do inciso XVIII;

- no art. 3º: supressão, no inciso IV do §1º, da expressão “com vistas a reparar as situações consideradas imensuráveis ou de difícil mensuração, como o rompimento de laços familiares, culturais e de redes de apoio social, as mudanças de hábitos, a destruição de modos de vida comunitários, os danos morais e os abalos psicológicos, entre outras”, e inclusão de um novo parágrafo, o § 6º, explicitando esse comando suprimido do citado inciso IV.

III – VOTO

Ante o exposto, nos pronunciamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 2788, de 2019, da Emenda nº 1 – CMA, da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo) e das subemendas de nº 1 a 4 apresentadas na CI, e, no mérito, votamos pela rejeição da Emenda nº 01 – CMA, da Emenda nº 2-CMA (Substitutivo) e das subemendas de nº 1 a 4 apresentadas na CI e pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2788, de 2019, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº - CI (REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 2788, de 2019:

“Art. 1º

.....

§ 2º As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental de barragem e aos casos de emergência decorrente de vazamento ou rompimento dessa estrutura, nos termos do regulamento.

§3º O disposto no §2º refere-se a casos:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

I – ocorridos; ou

II – eminentes".

EMENDA Nº - CI (REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação art. 2º do Projeto de Lei nº 2788, de 2019:

“Art. 2º

.....

§1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo às PAB existentes na região por ocasião do licenciamento ambiental da barragem ou de emergência decorrente de vazamento ou rompimento da estrutura, nos termos do regulamento.

§2º O disposto no §1º refere-se a casos:

I – ocorridos; ou

II – eminentes.”

EMENDA Nº - CI (REDAÇÃO)

2019: Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei nº 2788, de

“Art. 3º

.....

§ VII – indenização pelas perdas materiais, justa e, salvo nos casos de acidentes ou desastres, prévia, que contemple:

VIII – reparação pelos danos morais, individuais e coletivos, decorrentes dos transtornos sofridos em processos de remoção ou evacuação compulsórias, nos casos de emergência, que englobem:

.....



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

XIII – escrituração e registro dos imóveis decorrentes dos reassentamentos urbano e rural no prazo máximo , ou, se for o caso, concessão de direito real de uso;

.....

§ 1º

.....

IV – compensação social: quando a reparação assume a forma de benefício material adicional às formas de reparação dispostas nos incisos I, II e III deste parágrafo e não esteja nelas incluído, a ser concedido após negociação com o Comitê Local da PNAB.

.....

§ 3º A indenização a que se refere o inciso VII se dará em dinheiro.

§ 4º A reparação a que se refere o inciso VIII incluirá os casos de descumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental relativas ao tema específico.

§ 5º O prazo máximo para a garantia do inciso XIII será de no máximo 12 (doze) meses contado do reassentamento.

§ 6º O inciso IV do § 1º terá como objetivo reparar as situações consideradas imensuráveis ou de difícil mensuração, como o rompimento de laços familiares, culturais e de redes de apoio social, as mudanças de hábitos, a destruição de modos de vida comunitários, os danos morais e os abalos psicológicos, entre outras.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes