



Ministério do Desenvolvimento Regional
Conselho Nacional de Recursos Hídricos
Câmara Técnica de Segurança de Barragens

Parecer Técnico nº 02/2020/CTSB/CNRH/MDR

Referência: 59000.012465/2020-16

Assunto: Justificativas das considerações e recomendações referentes ao Projeto de Lei nº 550, de 2019, aprovado pela Câmara dos Deputados, visando subsidiar o Senado Federal e a Presidência da República na tomada de decisão no que diz respeito às alterações na Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB.

1. Introdução e fundamentos

1.1. A lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), tem como principal objetivo promover a observância de padrões de segurança e a gestão de informações, visando evitar ou minimizar a ocorrência de incidentes e acidentes com barragens, bem como suas consequências.

1.2. Esta mesma lei atribuiu ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) competências relacionadas à segurança de barragens, conforme determinado nas alterações dos incisos XI, XII e XIII, do art. 35, da lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, transcritos abaixo:

“XI - zelar pela implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB);

XII - estabelecer diretrizes para implementação da PNSB, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB);

XIII - apreciar o Relatório de Segurança de Barragem fazendo, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso Nacional.”

1.3. Além destas competências, este mesmo artigo da lei 9.433/1997 atribui outras relacionadas indiretamente com a Política Nacional de Segurança de Barragem, a saber:

“I - promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;

V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;”

1.4. Em 3 de setembro de 2019, houve a edição do Decreto nº 10.000/2019, que ajustou a estrutura do CNRH às determinações do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. A nova estrutura do CNRH contemplou a criação da Câmara Técnica de Segurança de Barragens (CTSB) em seu art. nº 9, inciso VI, à qual compete, dentre outras:

“c) monitorar a implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens e propor, sempre que necessário, recomendações para a melhoria da segurança de barragens;

d) promover a integração da Política Nacional de Segurança de Barragens com a

Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; a Política Nacional de Recursos Hídricos; a Política Nacional do Meio Ambiente e outras políticas públicas correlatas;

e) analisar, estudar e emitir pareceres sobre assuntos encaminhados pelo Plenário e aqueles de sua competência.”

1.5. Após a publicação da lei 12.334/2010, o País registrou em 5 de novembro de 2015 a ruptura da barragem de Fundão, em Mariana-MG, com registro de 18 mortos e 1 desaparecido. A partir desta data foram aceleradas iniciativas de elaboração e revisão da regulamentação desta lei pelos órgãos competentes.

1.6. Ainda durante o processo de implantação da lei 12.334/2010 e suas regulamentações, o País novamente foi surpreendido por outro acidente de grandes proporções com barragem de mineração, desta vez a ocorrência aconteceu com a barragem B1 da Mina de Córrego do Feijão em Brumadinho-MG, com 270 mortos.

1.7. Estas ocorrências geraram uma natural perplexidade e comoção na sociedade brasileira, pressionando os atores envolvidos a proverem respostas rápidas, nos vários níveis da administração pública e da sociedade em geral, nos temas relacionados à segurança de barragens.

1.8. Neste cenário, surgiram e foram retomados diversos projetos de lei de iniciativa tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal em que o Projeto de Lei nº 550 de autoria da Senadora Leila Barros evoluiu mais rapidamente sendo aprovado no Senado em 18 de março de 2019, posteriormente, enviado para a Câmara dos Deputados em sequência ao trâmite estabelecido.

1.9. Na Câmara dos Deputados, o texto sofreu diversas alterações concentrando demandas estabelecidas em outras iniciativas de Projetos de Lei relacionados ao tema que estavam em discussão. Assim, foi votado e aprovado em 19 de maio de 2020 um texto substitutivo ao PL nº 550, que retornou ao Senado Federal para avaliação.

1.10. Como consequência dos acidentes terem ocorrido com uma barragem do setor minerário, as discussões à respeito do Projeto de Lei nº 550 de 2019 foram muito influenciadas pelas características particulares destas barragens de mineração. Deste modo, os impactos econômicos decorrentes das medidas contidas no texto aprovado deste PL nº 550 apresentam grande probabilidade de inviabilizar importantes investimentos em outros setores com menor fonte de remuneração, mas de suma importância tais como: usos múltiplos da água, irrigação, dessedentação da pecuária, abastecimento público e saneamento. Cabe ressaltar que a agropecuária consome, cerca de, 70% da água doce no Brasil, cuja reservação de água, em muitos casos, são promovidas por empreendedores com menor fonte de remuneração. E que, os contratos de concessão mantidos pela administração pública para empreendimentos, em vários setores produtivos que detém barragens, poderão sofrer significativos impactos econômicos, devido a alguns custos relevantes, imputados por artigos específicos deste PL nº 550, ao atribuir responsabilidades aos empreendedores sem o devido zelo necessário ao texto legislativo, para evitar interpretações e ações equivocadas.

1.11. Há que se destacar que, apesar de aproveitar iniciativas parlamentares anteriores, o PL nº 550 foi formatado após o acidente de Brumadinho-MG, portanto, o seu trâmite durou, até a presente data, 1 ano e meio. Neste período houveram discussões influenciadas por alta carga emocional, ao mesmo tempo em que o CNRH passou por reestruturação, tendo sido criada a CTSB, cuja primeira reunião foi realizada nos dias 13 e 14 de fevereiro de 2020, comprometendo a sua manifestação técnica ao longo das discussões do PL nº 550 em seu rito quando transcorrido o devido processo legal na Câmara dos Deputados.

1.12. Para efeito comparativo, a duração do trâmite legislativo da lei nº

12.334/2010 foi cerca de 7 anos com discussões amplas, envolvendo todos os atores relacionados ao tema, havendo importantes convergências entre a área técnica e social, sendo inegáveis os avanços promovidos por esta lei, porém, também não restam dúvidas que esta lei necessitava de readequações importantes após implantar as políticas nela estabelecida, e verificar, na prática, as oportunidades de melhoria e fragilidades remanescentes.

1.13. Algumas destas oportunidades e fragilidades foram manifestadas pelo CNRH entre 2011 e 2018 por meio de seus Relatórios de Segurança de Barragens (RSB) que apresentaram diversas recomendações das quais várias foram atendidas pelo PL n° 550 e, certamente, impactará positivamente na PNSB. Porém, alguns aspectos deste PL tendem a dificultar a correta implantação da PNSB, atuando em sentido contrário às recomendações emitidas pelo CNRH cujos textos resumidos encontram-se listados abaixo:

I - A cooperação entre instituições e o compartilhamento de experiências trarão avanços mais rápidos e proporcionarão a emissão de regulamentos coerentes e não conflitantes (RPS: 2011, 2015, 2016);

II - Dificuldade de alocação de recursos orçamentários à segurança de barragens, visando prover maior sustentabilidade financeira, em especial, àquelas barragens de uso múltiplo que detêm grande relevância social e empreendedores com pouca capacidade econômica. (RPS: 2012/2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018);

III - Melhorar estrutura de órgãos fiscalizadores, que sofrem com falta de pessoal e dotação orçamentária para as atividades de segurança de barragens previstas na PNSB. (RPS: 2016, 2017 e 2018);

IV - Que a Defesa Civil e os empreendedores de barragens se articulem visando harmonizar os Planos de Ação de Emergência e os Planos de Contingência Municipais. (RPS: 2017 e 2018);

V - Qualquer mudança na lei 12.334/2010, no âmbito do Congresso Nacional, seja amplamente debatida com a comunidade técnica, com as entidades fiscalizadoras de segurança de barragens e com a sociedade, de modo a suprir as deficiências identificadas.

1.14. Neste sentido e, em cumprimento ao Decreto n° 10.000 de 03 de setembro de 2019, que atribuiu competência à CTSB para propor, sempre que necessário, recomendações para a melhoria da segurança de barragens. Assim, esta CTSB logo em sua primeira reunião realizada em 13 e 14 de fevereiro de 2020 decidiu-se por constituir um grupo de trabalho com o objetivo de avaliar os possíveis impactos e riscos de retrocessos do texto do PL n° 550 na PNSB e propor recomendações e considerações aos pontos mais polêmicos deste Projeto de Lei, com a finalidade de subsidiar discussões ainda remanescentes ao trâmite legislativo, ao qual o projeto ainda percorrerá até a sua aprovação definitiva.

1.15. Os participantes do grupo de trabalho que avaliou o Projeto de Lei entendem que a criação da CTSB foi muito positiva para que discussões sobre segurança de barragens pudessem envolver, num mesmo fórum, critérios: técnicos, sociais, ambientais e regulatórios com profissionais experientes nestas diversas áreas relacionadas à PNSB, representando toda a sociedade. Assim sendo, o consenso formado neste fórum, certamente, auxiliaria nas discussões sobre alterações da PNSB. Porém os integrantes também lamentam que o PL n° 550 já estivesse com o texto finalizado e aguardando agenda para votação na Câmara dos Deputados, no momento em que este grupo foi criado. Entretanto, como o processo legislativo ainda não chegou ao seu fim, as contribuições e recomendações julgadas relevantes pelo grupo e aprovadas pela plenária do CNRH foram emitidas ao Senado Federal e ao Presidente da República por meio

desta moção, em que os assuntos tratados encontram-se melhor detalhados no presente parecer técnico.

1.16. Por fim, os acontecimentos de Brumadinho e Mariana são marcos na história brasileira e devem ser utilizados como exemplos para que tragédias deste âmbito jamais ocorram novamente. Neste contexto, a alteração da lei 12334 é bem-vinda e deve trazer ganhos à sociedade, uma vez que critérios técnicos não sejam ignorados e medidas de engenharia sejam tomadas para que as barragens não se rompam. Essa deve ser a maior preocupação do empreendedor detentor dessa estrutura, e, que medidas estejam em curso, ininterruptamente, a fim de garantir que a sua barragem se mantenha de pé.

1.17. As contribuições e recomendações aqui apresentadas têm um viés pragmático, tendo por base atendimento legal que já existe, de modo a desburocratizar, viabilizar recursos e lubrificar, de uma maneira geral, a relação entre os diversos atores participantes da PNSB.

2. Objetivo

2.1. Os objetivos desse parecer técnico são: apresentar as justificativas para cada uma das contribuições e recomendações, julgadas importantes pelo grupo de trabalho que avaliou o texto do PL nº 550, aprovado na Câmara dos Deputados, para subsidiar decisões a serem tomadas nas demais etapas de tramitação do processo legislativo de aprovação da lei.

3. Estruturação da Moção CNRH nº 02 de 22 de junho de 2020

3.1. Inicialmente, a moção apresenta uma série de considerações para embasamento legal e técnico à respeito das contribuições apresentadas pela CTSB e do CNRH. Parte destas considerações foi melhor detalhada ao longo da introdução do presente parecer técnico.

3.2. Posteriormente são apresentadas manifestações de apoio à aprovação do PL nº 550, por entender que existem avanços relevantes à PNSB. Porém, foram ressaltados riscos de retrocessos divididos que foram ressaltados e apresentados em duas partes a saber:

I - o grupo entende que o texto prejudicará as ações praticadas na PNSB e outras políticas relacionadas direta ou indiretamente e, portanto, existe a sugestão de supressão de textos deste PL nº 550;

II - o grupo entende que é importante a existência de regras adicionais para melhor disciplinar a PNSB, mas os textos da forma como estão apresentam sérios problemas de redação e trarão dificuldades para regulamentação e implantação da PNSB, podendo haver riscos de retrocessos à PNSB.

3.3. Assim, no item relativo às justificativas, estão detalhadas todas as motivações para as recomendações de supressão e de reavaliação de textos presentes no PL nº 550.

4. Justificativas das recomendações e contribuições ao PL nº 550

4.1. **Orientar a necessidade de supressão dos dispositivos abaixo listados do PL nº 550 visando minimizar o risco de retrocessos à PNSB:**

a) Quanto ao Art. 2º do PL nº 550 que altera a lei 12.334/2010 nos seguintes dispositivos:

“Art

1º.....

Parágrafo

único.....

I - altura do maciço, medida do encontro do pé do talude de jusante com o nível do solo até a crista de coroamento do barramento, maior ou igual a 15 (quinze) metros;”

Justificativa: Diverge dos critérios técnicos adotados pelo

International Commission on Large Dams (ICOLD), estabelecidos em 1932, para determinação de altura de barragens. As barragens detêm estruturas importantes à sua integridade estrutural, que permanecem abaixo do nível do solo. Ignorar estas estruturas não favorecerá a sua segurança, pelo contrário.

Por se tratar de assunto técnico, sugere-se que este tema seja regulamentado no âmbito do CNRH, dando oportunidade para que as discussões técnicas sejam desenvolvidas em um fórum competente: a recém criada CTSB.

“Art.

8º

.....
§ 5º O Plano de Segurança da Barragem e suas atualizações devem ser aprovados pelo órgão fiscalizador.”

Justificativa: Esse dispositivo vai de encontro ao fundamento da PNSB que estabelece o empreendedor como responsável pela segurança da barragem (inciso III do art. 4º).

Ao exigir um ato de aprovação do Poder Público para todo o Plano de Segurança de Barragens – PSB, a lei traz ao poder público a obrigação de exercer controle sobre todos os planos de segurança das barragens, localizadas em território nacional, assumindo, deste modo, a responsabilidade solidária com o empreendedor, que deve ser, de fato, o único responsável.

Tal dispositivo, além de não contribuir para a segurança das barragens, acaba por colocar o Poder Público como responsável por cada barragem individualmente, desonerando o empreendedor de elaborar seus planos de segurança, de forma consistente, para não trazer riscos a estas estruturas.

Sob a lógica proposta no PL nº 550, o Poder Executivo se incumbiria, para todo plano e revisão, de emitir Parecer com necessidades de alterações do PSB, trazendo falta de compromisso pelo Empreendedor, pois, esse último, sempre teria a tutela do Estado para indicar quais as necessidades de adequação dos documentos elaborados. Assim, o Poder Executivo, por meio dos seus órgãos fiscalizadores, assumiria função de escritório de projetos para segurança de barragens, função que, definitivamente, não é do órgão fiscalizador. Em Portugal, por exemplo, esta função é assumida pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC). Porém não Brasil ainda não existe esse ator e imputar esta responsabilidade ao órgão fiscalizador não parece ser uma boa solução.

Tal lógica, além de contribuir para o risco anteriormente citado, onera sobremaneira os órgãos fiscalizadores que já são deficitários, em termos de recursos humanos, para a fiscalização de barragens e que passariam a ter obrigação adicional de avaliar toda e qualquer revisão dos Planos de Segurança de Barragens.

Importa lembrar que o Sistema Nacional de Informações de Segurança de Barragens – SNISB, que é gerido pela Agência Nacional de Águas – ANA, já consolida quase 20 mil barramentos no território nacional.

Outro ponto que reforça a necessidade de supressão deste item é o fato de que a complexidade do Plano de Segurança de

Barragens exige expertise em diversas áreas do conhecimento, geralmente associada com determinado grau de experiência no tema, inexistente no quadro funcional dos órgãos fiscalizadores.

Muitos dos concursos realizados pelos órgãos fiscalizadores sequer exigem formação acadêmica em Engenharia Civil ou Geologia formação necessária para fins de aprovar um documento de elevado conteúdo técnico do tema barragem.

“Art.

12

VII - programas de treinamento e divulgação para os envolvidos e para as comunidades potencialmente afetadas, com a realização de exercícios simulados periódicos;

§ 2º O empreendedor deverá, antes do início do primeiro enchimento do reservatório da barragem, elaborar, implementar e operacionalizar o PAE e realizar reuniões com as comunidades para a apresentação do plano e a execução das medidas preventivas nele previstas, em trabalho conjunto com as prefeituras municipais e os órgãos de proteção e defesa civil.

§ 5º O empreendedor deverá, juntamente com os órgãos locais de proteção e defesa civil, realizar, em periodicidade a ser definida pelo órgão fiscalizador, exercício prático de simulação de situação de emergência com a população da área potencialmente afetada por eventual ruptura da barragem.”

Justificativa: A elaboração do PAE tem um viés técnico pungente. Representantes da população, normalmente, não possuem os conhecimentos necessários para contribuir nessa tarefa. Quanto às medidas de evacuação de pessoas, a atividade é prevista pela lei federal 12.608/2012, cujos procedimentos deveriam estar contemplados nos Planos de Contingências Municipais (PLANCONS).

Além disso, o inciso e os parágrafos acima identificados contrariam o disposto na mesma lei nº 12.608/2012 que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) determinando as diretrizes, objetivos e competências dos entes federados, como esclarece o artigo 3º da citada lei em que a PNPDC “abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.”

Neste sentido a lei atribui, em seus artigos 7º e 8º, aos Estados e Municípios a execução do referido Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, *in verbis*:

“Art. 7º Compete aos Estados:

“I - Executar o PNPDC em seu âmbito territorial;”

“Art. 8º Compete aos Municípios:

I- executar o PNPDC em âmbito Local.”

Assim, cabe ao empreendedor fornecer todo o suporte necessário à defesa civil, provendo-lhe todas as informações a respeito do empreendimento e das dimensões dos riscos mapeados, mas não o de assumir a responsabilidade pelas ações na comunidade além daquelas as quais não existe tempo da defesa civil agir em situação de emergência. É com a defesa civil que a população conta para tais ações, havendo o pertencimento necessário para um processo participativo de conscientização e capacitação sobre a segurança. Soma-se a isso a necessidade de lidar com dados cadastrais da população,

os quais o empreendedor não teria legitimidade para coletar, nem atuar para evitar ocupações de áreas submetidas a riscos de desastres. Conforme determinam as alíneas IV, V e IX do mesmo Art. 8º, compete aos municípios:

"IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como protocolos de prevenção e alerta sobre ações emergenciais em circunstâncias de desastres;"

Essa inversão de responsabilidade poderá desmotivar a estruturação de defesas civis locais, movimento já iniciado devido aos processos de integração dos empreendedores de barragens com as autoridades de proteção e defesa civil.

Nesse sentido, com as Defesas Civis Municipais funcionando conforme a lei nº 12.608/2012, os municípios estarão preparados não apenas para acidentes com barragens, cujo risco é baixo, mas também para todas as demais ameaças (de causas naturais ou tecnológicas) às quais os municípios estão submetidos.

É válido ressaltar que outros setores produtivos, aqueles que não detêm barragens, mas que cujas atividades causam algum risco à comunidade do entorno tais como: refinarias, aeroportos e usinas nucleares, atuam de forma diversa a este protocolo de relacionamento entre empreendedor e comunidade proposto pelo PL nº 550 e é necessário haver uma padronização da atuação das autoridades de proteção e defesa civil em território nacional e independente do setor que opera o risco tecnológico à comunidade.

Para melhor ilustrar, citamos como exemplo os planos de contingência das usinas nucleares de Angra, que certamente são os mais antigos para resposta a uma emergência de acidentes de causas tecnológicas no Brasil (década de 90). Estes planos foram estruturados com planos de contingência internos (similar ao PAE) denominado Plano de Emergência Local (PEL) sob a responsabilidade das usinas nucleares. As atividades externas, a serem realizadas na comunidade, são desenvolvidas pelas autoridades de proteção e defesa civil estadual e municipal, através do Plano de Emergência Externo do Estado do Rio de Janeiro (PEE), a semelhança dos protocolos estabelecidos no PLANCON.

A Agência Internacional de Energia Atômica – IAEA, órgão da ONU, preconiza que o Operador de uma usina nuclear tem suas responsabilidades e capacidades bem definidas no seu Plano Interno, e, o agente de Defesa Civil no seu Plano Externo que deve ser o mesmo plano utilizado para atender as demais demandas de Defesa Civil no município. Este mesmo conceito também é orientado nos documentos técnicos que orientam as normas internacionais de barragem produzidos pelo ICOLD.

Deve-se destacar que na Zona de Autossalvamento (ZAS), “trecho do vale a jusante em que não haja tempo suficiente para intervenção da autoridade competente em situação de emergência”[\[1\]](#), as infraestruturas de evacuação preventiva são parte dos dispositivos de autossalvamento e devem ser providas pelo empreendedor. Logo, nessas áreas, antes de se falar da lei 12.608/2012, há natural responsabilidade ao empreendedor em garantir os tais infraestruturas de

autoproteção da população uma vez em que administra o risco tecnológico ali existente.

Com isso, entende-se que estas infraestruturas devem ser fornecidas pelo empreendedor na região da ZAS tais como: sinalização de rotas de fuga e pontos de encontro; sistema de comunicação; produção e distribuição de material de divulgação; suporte para viabilizar reuniões e treinamentos com a comunidade; dentre outras. Elementos estes, a serem implantados nas comunidades com a interlocução, apoio e responsabilidade direta dos órgãos de proteção e defesa civil e poder público municipal.

Para o restante das áreas (não definidas como ZAS), nas quais há possibilidade de atuação do poder público durante a emergência aplicam-se, naturalmente, todos os demais argumentos referentes à lei 12.608/2010.

É entendimento do grupo de que a regulamentação poderá deixar mais clara a divisão de responsabilidades para esse tema a partir dos demais dispositivos que não foram recomendados à supressão.

“§ 6º O empreendedor deverá estender os elementos de autoproteção existentes na ZAS aos locais habitados da ZSS nos quais os órgãos de proteção e defesa civil não possam atuar tempestivamente em caso de vazamento ou rompimento da barragem.”

Justificativa: O presente dispositivo não se faz necessário, uma vez que a nova definição de ZAS, presente no inciso nº IX adicionado ao Art. 2º da lei nº 12.334/2010 pelo PL nº 550/2019, apresenta o seguinte texto: “trata-se do trecho de jusante da barragem em que não haja tempo suficiente para intervenção da autoridade competente em situação de emergência, conforme mapa de inundação”, portanto, o conteúdo é muito similar a este parágrafo 6º, adotando nomes diferentes. Isso pode gerar confusão no momento de sua implantação.

Dessa forma, considerando que tal duplicidade desfavorece as boas práticas de técnica legislativa redacional, propõe-se que o paragrafo § 6º do Art.12 da lei nº 12.334/2010 seja suprimido do texto do PL nº 550.

“Art.

17.....

“§ 2º Sem prejuízo das prerrogativas da autoridade licenciadora do SISNAMA, o órgão fiscalizador pode exigir, nos termos do regulamento, a apresentação não cumulativa de caução, seguro, fiança ou outras garantias financeiras ou reais para a reparação dos danos à vida humana, ao meio ambiente e ao patrimônio público, pelo empreendedor de:

I - barragem de rejeitos de mineração ou resíduos industriais ou nucleares classificada como de médio e alto risco ou de médio e alto dano potencial associado;

II - barragem de acumulação de água, exceto para aproveitamento hidrelétrico, classificada como de alto risco ou alto dano potencial associado; e

III - barragem de acumulação de água para fins de aproveitamento hidrelétrico classificada como de alto risco.”

Justificativa: Com relação ao inciso II, os empreendedores públicos terão severas dificuldades de se adequar a essa exigência, podendo inviabilizar projetos de segurança hídrica.

Trata-se de exigência de seguro ou garantias financeiras de barragens de usos múltiplos, geralmente responsáveis por viabilizar as políticas públicas de combate à seca e à produção pela agricultura irrigada. Especialmente as de maior porte são barragens públicas, que prestam serviço público ainda não associado a remuneração por taxa ou tarifa, custeadas pelos impostos, por meio dos tesouros da União, Estados ou Municípios. Assim, ao erário, já tão pressionado, caberiam esses seguros ou garantias financeiras. Além disso, diferentemente do setor de energia e de mineração, que possuem apenas os fiscalizadores federais (ANEEL e ANM), o setor de usos múltiplos tem um fiscalizador por estado, além da ANA em nível federal, que certamente resultará em diferentes critérios de aplicação dessa exigência.

Acredita-se que pelo conservadorismo, ou pela atuação dos órgãos de controle e do Ministério Público, os fiscalizadores exigirão essa garantia financeira. Isso poderá inviabilizar a construção e a operação de barragens de usos múltiplos no país, prejudicando a política pública de segurança hídrica.

Também há de se questionar a viabilidade econômica deste artigo como um todo, pois, dados os riscos e altos custos potenciais a serem pagos em caso de acidente com parte considerável das barragens, o mercado de seguradoras pode não demonstrar o interesse por este tipo de apólice e imputará um custo exagerado a esse prêmio, o mesmo se aplica as demais garantias financeiras. Este fato irá onerar demasiadamente os empreendedores de barragens, drenando os já escassos recursos destinados à manutenção da barragem, atividade que efetivamente reduz o risco da estrutura.

Haja vista que os custos de reparos dos danos causados pelas barragens de Fundão e B1 em Brumadinho-MG foram estimados pelo Ministério Público em cifras próximas a 20 bilhões de Reais.

§ 4º As barragens já existentes terão o prazo de 2 (dois) anos para se adequarem à previsão do § 2º deste artigo.” (NR)

Justificativa: Quando se tratar de empreendedores públicos, especialmente se não for suprimido o inciso II, seria preciso ampliar o prazo.

Por exemplo, a PNSB está completando 10 anos e os empreendedores públicos ainda foram capazes de se adequar totalmente às exigências estabelecidas na lei 12.334/2010, considerando que as complexidades desta lei são ainda menores que as deste artigo. A maior dificuldade é a dependência de recursos do Tesouro para a implementação de todas estas exigências.

b) Quanto ao Art.3º do PL nº 550 que acresce dispositivos à lei 12.334/2010 nos seguintes dispositivos:

“Art. 18-B. Os órgãos fiscalizadores devem criar sistema de credenciamento de pessoas físicas e jurídicas habilitadas a atestar a segurança da barragem, incluída a certificação, na forma do regulamento.”

Justificativa: Elaboração de estudos, projetos e relatórios referentes a segurança de barragem, nos termos na lei

nº.12.334/2010, é responsabilidade do profissional habilitado pelo Sistema CONFEA/CREA, com emissão da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.

Dessa forma, não é competência do órgão fiscalizador credenciar os profissionais habilitados a prestar esse serviço, considerando o desempenho de atividades para a qual sejam necessários habilitação legal e conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema CONFEA/CREA.

Ademais, a lei nº.12.334/2010 já traz em seu texto que cabe ao órgão fiscalizador exigir do empreendedor que os estudos, projetos e relatórios sejam realizados por profissional regular e habilitado; e que, para as inspeções de segurança, que atestam a segurança das estruturas, o órgão fiscalizador pode definir a qualificação da equipe responsável, conforme trechos transcritos:

"Art. 16. O órgão fiscalizador, no âmbito de suas atribuições legais, é obrigado a:

(...)

II - exigir do empreendedor a anotação de responsabilidade técnica, por profissional habilitado pelo Sistema Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) / Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea), dos estudos, planos, projetos, construção, fiscalização e demais relatórios citados nesta lei;

Art. 9º As inspeções de segurança regular e especial terão a sua periodicidade, a qualificação da equipe responsável, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento definidos pelo órgão fiscalizador em função da categoria de risco e do dano potencial associado à barragem."

"Parágrafo único. O empreendedor deverá contratar os serviços previstos no caput deste artigo entre as pessoas físicas e jurídicas credenciadas e substituí-las no prazo máximo de 3 (três) anos."

Justificativa: Entende-se que restringir a liberdade dos empreendedores em contratar profissionais de sua confiança e limitar os prazos de contrato não é aconselhável e vai contra princípios caros ao direito, como o "princípio da liberdade contratual".

O poder público não deve dizer ao particular quem ele pode ou não contratar. Ademais, isso pode, inclusive, se voltar contra o próprio fiscalizador, caso o profissional credenciado cometa erros na prestação do serviço ou em um diagnóstico errôneo.

4.2. **Manifestar que o texto do PL nº 550 apresenta sérios problemas de redação que trarão riscos de conflitos jurídicos, dificuldades para regulamentação e implantação da PNSB dispositivos abaixo listados:**

a) Quanto ao Art.2º do PL nº 550 que altera a lei 12.334/2010 nos seguintes dispositivos:

"Art

4º

.....
II - a informação e o estímulo à participação direta ou indireta da população nas ações preventivas e emergenciais, incluída a elaboração e a implantação do Plano de Ação de Emergência (PAE) e o acesso ao seu conteúdo, ressalvadas as informações de caráter pessoal;"

Justificativa: Emergências em barragens sempre se iniciam na estrutura, mas afetam diretamente as comunidades habitantes às margens do rio. Assim, a gestão de emergência em uma

barragem apenas terá êxito, se o empreendedor planejar e viabilizar ações por meio do PAE, e também se houver continuidade destas ações pelos órgãos públicos de proteção e defesa civil, através dos Planos de Contingência Municipais (PLANCONs). Por este motivo, existe o PAE, elaborado pelo empreendedor, e os PLANCONs, estabelecido na lei nº 12.306/2012 como uma responsabilidade das autoridades municipais. O PAE deve estar totalmente integrado aos PLANCONs. Estes planos tem a vocação de estabelecer a participação mais efetiva da comunidade por deter ações direcionadas ao público externo, na própria comunidade.

“Art

12º

V - medidas específicas para resgatar atingidos, pessoas e animais, mitigar impactos ambientais, assegurar o abastecimento de água potável, bem como resgatar e salvaguardar o patrimônio cultural, em articulação com o Poder Público;

IX - levantamento cadastral e mapeamento atualizado da população existente na ZAS, incluindo a identificação de vulnerabilidades sociais;”

Justificativa: O texto do PL, tal como apresentado nestes itens, busca transferir as atribuições legais dos Estados e Municípios para o empreendedor. É importante ressaltar novamente que as atividades de defesa civil têm como finalidade a segurança global da população, adotando medidas para garantir: o direito a vida, a segurança pública, a saúde e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, em todas as circunstâncias de desastre.

Da forma como o texto está apresentado, o levantamento cadastral deve ser realizado pelo empreendedor e sob sua responsabilidade podendo produzir informações duplicadas, uma vez que a autoridade pública mantém diversos cadastros populacionais para exercer as suas funções. É consenso do grupo de trabalho que esta atividade de cadastramento deve ser viabilizada pelo empreendedor na ZAS, porém sem a transferência de responsabilidade da autoridade de defesa civil ao empreendedor, porque trata-se de uma atividade de preparação, em que existe tempo de executá-la de forma conjunta entre autoridades de proteção e defesa civil e empreendedor.

Nesse contexto, tais atividades, por estarem diretamente relacionadas à segurança das pessoas, quando da ocorrência de desastre, são essenciais à coletividade e, desse modo, classificadas como serviço público próprio do Estado.

Com base nisso, o professor Hely Lopes de Meireles ensina que:

“Serviços próprios do Estado: são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (**segurança**, polícia, higiene, saúde públicas, judiciário etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. **Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, em regra sem delegação a particulares.**”^[2] (grifo nosso)

A defesa civil, em razão de sua natureza e característica de ser essencial para garantir a sobrevivência do grupo social, também pode ser classificada como um serviço público propriamente dito que, da mesma forma, também deve ser prestado exclusivamente pelo Estado, conforme explica o já

citado autor:

“Serviços públicos: propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados.”^[3]

Portanto, por serem atividades típicas de defesa civil, tais funções devem permanecer no âmbito de atribuição da administração pública e indelegáveis ao empreendedor.

Certamente haverá necessidade de regulamentação destes incisos e a dificuldade maior será porque não existe um fórum único capaz de regulamentar a lei nº 12.334/2010 - PNSB e a lei nº 12.608/2012 - PNPDC, de forma a resguardar a responsabilidade da autoridade de proteção e defesa civil conforme exposto anteriormente.

É entendimento da CTSB que o assunto tratado nesta justificativa seja incluído nas discussões legislativas que tratam das ações de defesa civil, como o PL nº 2790, em trâmite no congresso nacional, possibilitando melhor reflexão sobre o tema, que possa ser aplicado de modo uniforme em todo o território nacional, independente de qual setor produtivo administra o risco.

“Art.

13°.....

§ 4º O SNISB deve ser integrado ao Sistema Nacional de Informações e Monitoramento de Desastres, previsto na lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.” (NR)”

Justificativa: Certamente o PL nº 550 almeja a integração de todos os seus sistemas, mas existe grande complexidade e elevados custos na implementação, consumindo os limitados recursos financeiros disponíveis nos órgãos responsáveis por esta ferramenta.

“Art.

17.....

XVII - elaborar mapa de inundação, quando exigido pelo órgão fiscalizador;”

Justificativa: O presente dispositivo não se faz desnecessário, uma vez que todas as barragens que se enquadram nos critérios da lei devem efetuar os estudos de rompimento hipotético da barragem e dispor de mapa de inundação considerando o pior cenário identificado, nos termos do inciso XI do Art. 8º proposto por este PL nº 550.

Dessa forma, considerando que tal duplicidade desfavorece as boas práticas de técnica legislativa redacional, propõe-se que o inciso XVII do art. 17 seja reavaliado.

“XXI - não apresentar ao órgão fiscalizador e às autoridades competentes informação, laudo ou relatório total ou parcialmente falsos, enganosos ou omissos;”

Justificativa: As produções legislativas devem ser claras, simples e objetivas, de forma que as interpretações e aplicações sejam efetivas, não apresentando obscuridade em

sua escrita.

É princípio basilar básico de hermenêutica jurídica que a lei não contenha palavras inúteis, ou seja, não se faz necessário que determinada lei traga regras e conceitos já definidos em outros normativos vigentes.

As regras que buscam coibir a apresentação de informações falsas ou incompletas, pelos órgãos fiscalizadores, estão amplamente positivadas no arcabouço jurídico brasileiro. Ademais, o princípio da boa-fé, que deve reger a relação entre Administração Pública e administrado, pode ensejar a aplicação de penalidade, como preconizada na própria lei do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

"Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal)

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

(...)

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa."

Além disso, as leis e atos normativos das entidades fiscalizadoras, entre elas as Agências Reguladoras, indicam que o não envio de informação, ou o envio de informações falsas, são passíveis de penalização. Segue abaixo o exemplo da ANEEL:

Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996 (Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica)

Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Resolução Normativa ANEEL nº 846, de 11 de junho de 2019 (Aprova procedimentos, parâmetros e critérios para a imposição de penalidades aos agentes do setor de energia elétrica e dispõe sobre diretrizes gerais da fiscalização da Agência)

Art. 13. Constitui infração do Grupo V:

(...)

XVII - fornecer documentos ou informações falsas à ANEEL;

(...)

Portanto, a repetição de conceitos já amplamente consolidados acaba por trazer complexidade desnecessária ao ordenamento jurídico e ferir, inclusive, o princípio da segurança jurídico-regulatória. Diante do exposto, recomenda-se melhor avaliação da proposta o conteúdo o inciso XXI deste PL.

b) Quanto ao Art.4º do PL nº 550 que acresce o capítulo V-A à lei 12.334/2010 nos seguintes dispositivos:

"Art.

17-

A.....

§ 2º Qualquer pessoa, ao constatar infração administrativa, pode dirigir representação à autoridade competente, para efeito de

exercício do seu poder de polícia.”

Justificativa: Risco de propagação de pânico ou *fake news* por desinformação, mero desconhecimento técnico, motivos políticos ou ato de intenção criminosa. Fato que pode vir a mobilizar agentes de fiscalização e/ou de Defesa Civil sem a real necessidade, gerando custos incalculáveis ao erário público, responsável por tal atendimento. Além do mais, tais instrumentos já se encontram previstos no ordenamento jurídico vigente.

“§ 3º A autoridade competente que tiver conhecimento de infração administrativa é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade.”

Justificativa: Nem sempre é necessário abrir processo administrativo para sanar irregularidades, uma vez que a fiscalização conta com outros mecanismos de persuasão como ofícios, notificações, dentre outros. Em qualquer caso, o órgão fiscalizador não pode ser corresponsável com infrações cometidas por empreendedores. Assim, sugere-se reavaliação do dispositivo, uma vez que as obrigações dos órgãos fiscalizadores estão definidas no Art. 16, e há diversos mecanismos de controle da atividade de fiscalização.

“Art. 18-C. O laudo técnico referente às causas do rompimento de barragem deve ser realizado por peritos independentes, a expensas do empreendedor, sob a coordenação do órgão fiscalizador.”

Justificativa: Não cabe ao fiscalizador coordenar as atividades de peritos independentes, pois, se são independentes, não devem estar sob a coordenação de um órgão ou entidade estatal.

4.3. Por fim, é preciso esclarecer alguns aspectos atinentes à relação entre o poder público e os empreendedores, em especial, aos concessionários de serviços públicos.

4.4. Sabe-se que essa relação é regida pelas leis nº 8.987/95 e 8.666/93 em que a atividade desempenhada pelo empreendedor é regulada por contrato administrativo. Diante disso, um dos princípios relacionado à outorga da concessão, seja ela de uso ou de serviço, é o do Equilíbrio Econômico-financeiro do contrato.

4.5. Tal princípio advém do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de manutenção das condições da proposta vencedora da licitação:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ”

4.6. Nos dizeres de Marçal Justen Filho, referido equilíbrio pode ser definido como:

“...é a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo, estabelecida por ocasião da contratação, e que deverá ser preservada ao longo da execução do contrato.”^[4]

4.7. Assim, o contrato administrativo gera direitos e deveres para ambas as partes, em uma relação de correspondência, ou seja, o conjunto de encargos é equivalente às retribuições, de modo a estabelecer um equilíbrio.

4.8. Além disso, a manutenção da estabilidade da relação jurídico-administrativa entre o Poder concedente e o concessionário é expressão clara do princípio da segurança jurídica, assegurando àqueles que contratam com a Administração a preservação das circunstâncias e expectativas, que levaram à celebração do contrato. A quebra da chamada equação econômico-financeira gera o dever de recomposição do equilíbrio, não só para garantir a segurança jurídica, mas também para preservar a continuidade da concessão.

4.9. Assim, quando é celebrado qualquer contrato, inclusive o administrativo, as partes criam uma linha de equilíbrio entre as obrigações e a retribuição financeira correspondente, e, esperam que tal equilíbrio permaneça durante toda a relação contratual. Caso isso não ocorresse, pode-se dizer que as partes não teriam o menor interesse em contratar.

4.10. Vale esclarecer que o postulado da equação econômico financeira do contrato se configura como verdadeira garantia para o contratante, refletindo como importante meio de atração de investidores para o setor.

4.11. É importante esclarecer que caso não sejam aceitas as sugestões de supressão ou de melhor análise dos textos, que ora se propõe, ocorrerá o chamado “fato do príncipe”, que nos dizeres de Marçal Justen Filho assim se configura:

“quando a execução do contrato é onerada por medida proveniente da autoridade pública contratante, mas que exercita esse poder em um campo de competência estranho ao contrato. O exemplo típico consiste na elevação da carga tributária incidente sobre a execução da prestação devida pelo particular.”

4.12. No caso em questão, não há elevação de tributos, mas a criação de obrigações que, da mesma forma do exemplo citado pelo autor, oneram em demasia a execução da prestação do serviço.

4.13. Desse modo, a teoria do “fato do príncipe” confere direito de indenização a um particular em razão da prática de ato lícito e regular imputável ao Estado. Assim, o ordenamento jurídico compreende ser injusto e desaconselhável impor ao particular que contrata com o Estado, arcar com os efeitos onerosos de uma alteração superveniente das regras estatais, que disciplinam a atividade a ser prestada no contrato de concessão.

4.14. Portanto, os artigos do PL nº 550 indicados nesse documento como sugestão de veto criam inúmeras obrigações ao detentor da barragem, gerando vultosos custos e ônus que não foram previstos quando da assunção da concessão pelo particular e que, se aprovados, ocasionarão diversos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão o que reforça a necessidade de supressão e/ou reavaliação dos dispositivos aqui questionados.

4.15. É o parecer.

[1] Trecho extraído da proposta de alteração do Art. 2º inciso IX do PL nº 550.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed. São Paulo. Malheiros. 2016. p. 422

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed. São Paulo. Malheiros. 2016. p. 420

[4] FILHO, Marçal Justen, Curso de Direito Administrativo. 12. Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2016. p. 602

Em 12 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)

Luiz Gustavo Fortes Westin - Relator

(assinado eletronicamente)

Claudia Salles - Coordenadora do GT de avaliação do PL nº 550
Representante das Indústrias



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Gustavo Fortes Westin, Usuário Externo**, em 25/06/2020, às 21:11, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Franco de Salles Dias, Usuário Externo**, em 26/06/2020, às 10:31, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1922557** e o código CRC **D3A15F13**.