

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

MINUTA

MOÇÃO CNRH Nº xxx, DE xxx DE DE 2020

Apresenta considerações e recomendações quanto 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 referente às alterações na Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB.

O CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH, no uso das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, pelo Decreto nº 10.000, de 3 de setembro de 2019, e pelo seu Regimento Interno, e

Considerando que ao CNRH compete:

1. analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos do inciso V, do art. 35, da Lei nº 9.433, de 1997;
2. zelar pela implementação da PNSB e,
3. apreciar o Relatório de Segurança de Barragens - RSB, fazendo, se necessário, recomendações para melhoria da segurança das obras, bem como encaminhá-lo ao Congresso Nacional;

Considerando que o Projeto de Lei - PL nº 550, de 2019, de autoria da Senadora Leila Barros, foi aprovado pelo Senado Federal, em 18 de março de 2019, e, com substituições, pela Câmara dos Deputados, em 19 de maio de 2020;

Considerando que, ao longo de 2019, o CNRH passou por reestruturação, tendo sido criada a Câmara Técnica da Segurança de Barragens, 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, de 2019, na Câmara dos Deputados;

Considerando que o PL nº 550, de 2019, atende a diversas recomendações contidas nos pareceres do CNRH a respeito dos RSB entre 2011 e 2018;

Considerando a impossibilidade de ajustes redacionais, neste momento, e que pontos específicos do PL nº 550, de 2019, podem dificultar a implantação da PNSB, de forma a não contribuir para a melhoria da segurança das barragens ou da gestão de acidentes e incidentes;

Considerando o parecer do Grupo de Trabalho da Câmara Técnica de Segurança de Barragem, destinado a analisar o PL nº 550, de 2019, e a apresentar subsídios à tomada de decisões sobre as alterações na Lei nº 12.334, de 2010;

Resolve aprovar moção dirigida aos Senadores da República e ao Presidente da República para manifestar apoio à aprovação e sanção do PL n. 550, de 2019, com ressalvas aos seguintes itens:

(i) Orientar a necessidade de supressão dos dispositivos abaixo listados referentes ao Art.2º do PL 550 que altera a Lei 12.334/2010 visando minimizar o risco de retrocessos à PNSB:

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 de critérios técnicos internacionais amplamente difundidos na comunidade técnica. Por se tratar de assunto técnico sugere-se que sejam regulamentados no âmbito do CNRH.

V – categoria de risco alto, a critério do órgão fiscalizador, conforme definido no art. 7º desta Lei.” (NR)

Justificativa: A classificação quanto à categoria de risco (CRI) contempla alguns quesitos documentais em sua classificação e, provavelmente, quando do encaminhamento de proposta de inclusão desse critério para o enquadramento das barragens, houve um equívoco com os conceitos de risco (e/ou probabilidade de risco) e categoria de risco. Assim, uma CRI alta não implica necessariamente um risco técnico alto ou risco de real rompimento.

Ressalta-se também a preocupação com a aplicabilidade e frequência de classificação da categoria de risco, devido à alta mutabilidade de classificação quanto ao CRI, tendo em vista que, uma dada barragem que não esteja enquadrada em nenhum dos outros quatro critérios atualmente previstos na PNSB (altura, volume, resíduos perigosos e Dano Potencial Associado – DPA) pode apresentar um problema (estrutural, por exemplo) hoje e ser classificada com CRI alto e, passado um mês, após a aplicação de medidas corretivas pelo empreendedor, esta mesma barragem pode passar a ter um CRI baixo. E neste caso, considerando que a responsabilidade de classificação é dos fiscalizadores, as barragens precisariam ser reclassificadas constantemente a cada problema identificado e a cada medida corretiva aplicada, o que dificultaria o controle dos fiscalizadores, implicando ainda em um aumento de trabalho significativo.

Destaca-se ainda que, para realizar tal classificação, o fiscalizador necessita de informações prestadas pelos empreendedores como, por exemplo, estado de conservação (obtido a partir da realização de inspeções pelo empreendedor) e existência de Plano de Segurança da

Barragem (PSB).

Dessa forma, caso este inciso seja incluído no enquadramento de barragens, obrigará o órgão fiscalizador a solicitar a todos os empreendedores (independentemente do enquadramento nos itens anteriores) a realização, no mínimo, de uma inspeção de segurança regular (ISR), de modo a viabilizar sua classificação.

Por fim, ressalta-se que, segundo a PNSB, os empreendedores de barragens enquadradas são obrigados a apresentar o PSB e, no caso de barragens que não se enquadram nos demais critérios já previstos na política e que ainda não possuem PSB, a categoria de risco, quando da sua classificação, tende a ser elevada (visto o peso deste critério na tabela de CRI), o que provavelmente já aumentaria seu valor na categoria de risco e a chance de ser classificada como CRI alta e, conseqüentemente, ser enquadrada na PNSB, aumentando significativamente o número de barragens enquadradas e que, mais uma vez, pode não refletir risco real de rompimento.

Art. 2º

I - barragem: **qualquer estrutura construída dentro ou fora** de um curso permanente ou temporário de água, em talvegue ou em cava exaurida com dique, para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas; (grifo nosso)

Justificativa: O termo “**qualquer estrutura construída dentro ou fora** de um curso permanente ou temporário de água...” é abrangente e poderá trazer para dentro da PNSB estruturas geotécnicas situadas fora de cursos d’água que possuam reservatório acima da cota natural ou original do terreno, englobando estruturas diversas, tais como reservatórios *off-stream* (Bolsões, Piscinões), diques e bacias de contenção de cheias, reservatórios de vinhoto, lagoas de estabilização, tanques de efluentes de suinicultura e despolpamento de café, dentre outras, estando presentes em áreas urbanas, no setor agropecuário, na mineração e na indústria. Estas estruturas são distintas de barragens e possuem, em sua maioria, outros modos de falha, e sua inclusão na PNSB poderá afetar e, até mesmo, inviabilizar atividades dos setores agropecuário e industrial, uma vez que deverão ser aplicados e atendidos todos os dispositivos da política, principalmente no que tange às exigências referentes à viabilidade locacional da obra.

Além disso, em alguns Estados a maioria destas estruturas não são passíveis de licenciamento e outorgas, no entanto, muitas vezes são tratadas no âmbito dos processos de licenciamento das atividades, não fazendo sentido estarem contempladas na Lei de Segurança de Barragens. Isto posto, muitos dos órgãos fiscalizadores estabelecidos no art. 5º da Lei nº 12.334/2010 não terão competência legal para realizar a fiscalização da segurança destas estruturas.

Ressalta-se ainda que a implantação destas estruturas deve ser balizada em projetos técnicos elaborados por profissionais habilitados, com registro no Sistema Confea/Crea, seguindo as boas práticas de engenharia. Portanto, é fundamental o acompanhamento profissional das obras de implantação, bem como, das manutenções periódicas de forma a garantir sua funcionalidade e

segurança.

Considerando que, se o objetivo da proposição deste novo conceito de barragem é abarcar estruturas presentes na mineração, isto já está bem definido no conceito estabelecido no art. 2º, II, da Portaria ANM nº 70.389/2017:

“Art. 2º Para efeito desta Portaria consideram-se:

(...)

II. Barragens de Mineração: barragens, barramentos, diques, cavas com barramentos construídos, associados às atividades desenvolvidas com base em direito minerário, construídos em cota superior à da topografia original do terreno, utilizados em caráter temporário ou definitivo para fins de contenção, acumulação, decantação ou descarga de rejeitos de mineração ou de sedimentos provenientes de atividades de mineração com ou sem captação de água associada, compreendendo a estrutura do barramento e suas estruturas associadas, excluindo-se deste conceito as barragens de contenção de resíduos industriais;

(...)”

Por fim, se é interesse em disciplinar sobre os aspectos de segurança de estruturas geotécnicas situadas fora de cursos d'água que possuam reservatório acima da cota natural ou original do terreno, sugere-se que se faça uma legislação específica que considere as características construtivas e modos de falha destas estruturas.

Art. 8º

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

Justificativa: Contraria fundamento da PNSB que estabelece o empreendedor como responsável pela segurança da barragem.

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, assumindo, deste modo, a responsabilidade solidária com o empreendedor, que deve ser, de fato, o único responsável.

Assim, o Poder Executivo, por meio dos seus órgãos fiscalizadores, assumiria função de escritório de projetos para segurança de barragens.

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 associadas com determinado grau de experiência no tema, inexistente no quadro funcional dos órgãos fiscalizadores.

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: O inciso e os parágrafos contrariam o disposto na 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.

Pois, ao exigir como parte integrante do Plano de Ação de Emergência (PAE), os dispositivos sugeridos à supressão do PL nº 550 atribuem ao empreendedor a responsabilidade de “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”, justamente a competência do Município apresentada no Art. 8º, inciso IX ¹ da Lei 12.608/2012, que deveriam ser tratados nos Planos de Contingências Municipais (PLANCONs).

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. 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.

Essa inversão de responsabilidade poderá desmotivar a estruturação de defesas civis locais, movimento já iniciado devido aos processos de integração dos empreendedores de barragens

¹ Texto integral extraído do artigo 8º, inciso IX da Lei 12.608/2012 - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, artigo este que estabelece a competências do Município na PNPDEC.

com as autoridades de proteção e defesa civil.

Nesse sentido, com as Defesas Cíveis 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.

§ 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, 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 a supressão do parágrafo § 6º do Art.12 da Lei nº 12.334/2010.

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.

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

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

(ii) Orientar a necessidade de supressão dos dispositivos abaixo listados do Art.3º do PL 550 que acresce dispositivos à Lei 12.334/2010:

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.

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”.

(iii) Manifestar que o texto do PL 550 apresenta sérios problemas de redação nos dispositivos apresentados abaixo. E que estes trarão riscos de conflitos jurídicos, dificuldades para regulamentação e implantação da PNSB:

- a. Art.2º do PL 550 que altera a lei 12.334/2010:
 - i. Art. 4º, inciso II;
 - ii. Art. 12º, incisos V e IX;
 - iii. Art. 13º, parágrafo 4º;
 - iv. Art. 17º, incisos XVII e XXI;

- b. Art.3º do PL 550 que acresce dispositivos à Lei 12.334/2010:
- i. Art. 17º-A, parágrafos 2º e 3º;

(iv) Encaminhar o parecer técnico do Grupo de Trabalho de análise do PL 550, destacando as considerações a respeito das propostas de supressão de texto que causam risco à segurança de barragens, bem como propostas de redação de texto que garantam a real factibilidade da PNSB.