

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 3.561, DE 2015 (Apenso: Projeto de Lei nº 3.563, de 2015)

Torna obrigatória a contratação de seguro contra o rompimento e/ou vazamento de barragens e dá outras providências.

Autor: Deputado WADSON RIBEIRO

Relator: Deputado JOSUÉ BENGTON

I – RELATÓRIO

O PL 3.561/2015, de autoria do Deputado Wadson Ribeiro, *“torna obrigatória a contratação de seguro contra o rompimento e/ou vazamento de barragens e dá outras providências”*. Ele traz apensado o PL 3.563/2015, da Deputada Elcione Barbalho, que *“torna obrigatória o pagamento de indenizações e contratação de seguro no caso de rompimento de barragens”*.

O projeto principal tem seis artigos, sendo seu principal comando a obrigatoriedade da contratação de seguro contra o rompimento e/ou vazamento de barragem, incluindo o período de sua construção, para a cobertura de danos físicos, inclusive morte, e de prejuízos ao patrimônio público e privado e ao meio ambiente, das áreas urbanas e rurais situadas a jusante. O projeto prevê a criação de Comitês de Manutenção, Inspeção e Segurança da Barragem, ou comissão técnica compatível com a complexidade do objeto, responsável pela execução, elaboração de diretrizes, fiscalização da obra e registro de todas as etapas de seu desenvolvimento.

A proposição aplica-se tanto às barragens públicas ou privadas destinadas à contenção de rejeitos industriais, de mineração e de esgotamento sanitário quanto àquelas de cursos d'água cujo rompimento e/ou vazamento possa inundar áreas habitadas ou utilizadas para atividades econômicas ou de subsistência, excluindo aquelas do setor elétrico em que os estudos de projeto se desenvolvam de acordo com os regulamentos estabelecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e manuais elaborados pela Eletrobrás, e que comprovem programas de inspeção e monitoramento durante a fase de operação da barragem.

Por fim, o PL 3.561/2015 sujeita os infratores às penalidades previstas nos arts. 68, 70 e 72 da Lei de Crimes Ambientais, condiciona a renovação da licença de operação da barragem à implantação e à manutenção de medidas de segurança contra o rompimento e/ou vazamento e incumbe o Poder Público de realizar o levantamento e o cadastramento das barragens construídas em todo o território nacional, dando aos proprietários das estruturas já construídas o prazo de seis meses para que as adaptem às disposições ali previstas.

Já o PL 3.563/2015 tem seis artigos e dois comandos principais. O primeiro estatui a obrigatoriedade do pagamento de indenizações, no prazo máximo de 30 dias, em razão do rompimento de barragens – tanto as de acumulação de água quanto as destinadas à contenção de rejeitos industriais e de esgotos sanitários –, para cobertura de danos físicos, inclusive morte, e prejuízos materiais às pessoas físicas e jurídicas domiciliadas nas respectivas jusantes. O segundo comando é a obrigatoriedade de que todas essas barragens tenham cobertura de seguro contra rompimento, incluindo o período de sua implantação, tendo seus proprietários natureza jurídica pública ou privada.

Os autores de ambos os projetos alegam, na justificção, que suas iniciativas objetivam prevenir desastres como o ocorrido em 05/11/2015 em Mariana/MG, em que o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, da Samarco Mineração, levou à morte 19 pessoas, inundou de lama o subdistrito de Bento Rodrigues, alagou parcialmente outras comunidades no vale do rio Doce e chegou até o mar, provocando inúmeros impactos econômicos, sociais e ambientais ao longo dos cursos d'água afetados.

As proposições tramitam em regime de urgência, estando sujeitas à apreciação simultânea das comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Minas e Energia (MME), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), além do Plenário, onde elas poderão receber emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Os dois projetos em foco tratam da obrigatoriedade de contratação de seguro contra o rompimento ou vazamento de barragem, tendo sido motivados pela tragédia ocorrida em Mariana/MG, em 05/11/2015, com o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, da Samarco Mineração, e todos os efeitos deletérios daí resultantes.

É de lembrar que a **possibilidade** (não a **obrigatoriedade**) da contratação de seguro para barragens já existe na legislação federal, nos termos da Lei nº 12.305, de 2010 (Lei de Resíduos Sólidos), cujo art. 40 prevê que *“no licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento”* (grifamos).

Os projetos ora em análise também tornam obrigatória essa contratação de seguro, ou seja, **tornam obrigatório um instituto que é de natureza voluntária**. O seguro ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, presente no art. 9º da Lei nº 6.938, de 1981. Entretanto, o fato de estar enumerado como um dos instrumentos de defesa ambiental não significa dizer que ele seja obrigatório. Ao contrário, a característica dos instrumentos econômicos ali estabelecidos é a sua voluntariedade, ou seja, são institutos que se somam às exigências legais de proteção, caso o empreendedor assim o deseje.

Tal posicionamento é corroborado pela própria legislação ambiental brasileira, que exige, para a construção de barragem ou para a

instalação de atividades que a utilizem ao longo de sua cadeia produtiva, estudo prévio de impacto ambiental para que a autoridade competente possa controlar os riscos e a adequação das normas técnicas e de segurança na construção da barragem (Resolução CONAMA nº 001, de 1986).

Além do estudo, dependendo do porte da obra, exige-se do empreendedor um licenciamento ambiental em três fases. Assim, de acordo com a Resolução CONAMA nº 237, de 1997, o empreendimento pode ser controlado não só em sua fase de planejamento e construção (licenças prévia e de instalação), mas, igualmente, em sua operação, mediante monitoramento técnico contínuo das instalações construídas (licença de operação e condicionantes ambientais, estas também presentes nas duas licenças anteriores, caso o poder público as solicite). O controle preventivo de possíveis vazamentos ou inundações decorrentes do rompimento da barragem deve ser feito, portanto, conforme as exigências legais estabelecidas tanto no estudo de impacto quanto durante o processo de obtenção da licença ambiental.

Visando reforçar a prevenção de danos decorrentes de acidentes com barragens, foi ainda instituída a **Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), cujos objetivos, estabelecidos na Lei nº 12.334, de 2010**, são os seguintes:

"Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB):

I - garantir a observância de padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas consequências;

II - regulamentar as ações de segurança a serem adotadas nas fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação e de usos futuros de barragens em todo o território nacional;

III - promover o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens;

IV - criar condições para que se amplie o universo de controle de barragens pelo poder público, com base na fiscalização, orientação e correção das ações de segurança;

V - coligir informações que subsidiem o gerenciamento da segurança de barragens pelos governos;

VI - estabelecer conformidades de natureza técnica que permitam a avaliação da adequação aos parâmetros estabelecidos pelo poder público; e

VII - fomentar a cultura de segurança de barragens e gestão de riscos”.

Assim, a partir do momento em que a Lei 12.334/2010 regulamenta diversas questões sobre a segurança de barragens, tais como padrões de segurança, classificação das barragens de acordo com seu risco, monitoramento e fiscalização/inspeção, adoção do Plano de Segurança da Barragem e obrigatoriedade da Revisão Periódica de Segurança de Barragem, entende-se **que já há amplo arcabouço jurídico-normativo de controle e prevenção dos riscos decorrentes da instalação de barragens, sendo absolutamente desnecessário onerar ainda mais o setor produtivo com a exigência de contratação de seguro.**

Lembre-se, igualmente, que **a atuação ambiental deve ser sempre preventiva**, daí o foco da Lei 12.334/2010 em determinar obrigações específicas ao empreendedor, algumas de alto custo, para evitar possíveis danos, a saber:

"Art. 17. O empreendedor da barragem obriga-se a:

I - prover os recursos necessários à garantia da segurança da barragem;

II - providenciar, para novos empreendimentos, a elaboração do projeto final como construído;

III - organizar e manter em bom estado de conservação as informações e a documentação referentes ao projeto, à construção, à operação, à manutenção, à segurança e, quando couber, à desativação da barragem;

IV - informar ao respectivo órgão fiscalizador qualquer alteração que possa acarretar redução da capacidade de descarga da barragem ou que possa comprometer a sua segurança;

V - manter serviço especializado em segurança de barragem, conforme estabelecido no Plano de Segurança da Barragem;

VI - permitir o acesso irrestrito do órgão fiscalizador e dos órgãos integrantes do Sindec ao local da barragem e à sua documentação de segurança;

VII - providenciar a elaboração e a atualização do Plano de Segurança da Barragem, observadas as recomendações das inspeções e as revisões periódicas de segurança;

VIII - realizar as inspeções de segurança previstas no art. 9º desta Lei;

IX - elaborar as revisões periódicas de segurança;

X - elaborar o PAE, quando exigido;

XI - manter registros dos níveis dos reservatórios, com a respectiva correspondência em volume armazenado, bem como das características químicas e físicas do fluido armazenado, conforme estabelecido pelo órgão fiscalizador;

XII - manter registros dos níveis de contaminação do solo e do lençol freático na área de influência do reservatório, conforme estabelecido pelo órgão fiscalizador; e

XIII - cadastrar e manter atualizadas as informações relativas à barragem no SNISB.

Parágrafo único. Para reservatórios de aproveitamento hidrelétrico, a alteração de que trata o inciso IV também deverá ser informada ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)."

Não é pela obrigatoriedade de subscrever seguro que a população ficará mais protegida de danos decorrentes de rompimentos de barragens. Tampouco a subscrição acabará, como citado pelo autor, com o "*cipal de burocracias e procrastinações dos processos judiciais*", problemas esses referentes ao Judiciário brasileiro, e não à atividade empreendedora. **Já há regras que regulamentam a construção de barragens visando à prevenção de danos e, caso estes ocorram, deve-se lembrar que o direito**

ambiental possui igualmente sistemas de reparação, tanto na esfera administrativa e penal quanto na civil.

Por fim, se os custos de contratação de seguro forem muito onerosos, a obrigatoriedade aqui estabelecida pode inviabilizar inúmeras atividades que exigem a construção de barragens. Ademais, os custos de instalação de uma barragem em determinadas regiões de grande uso agrícola ou industrial, ou de grande densidade populacional em sua proximidade, podem se tornar inibitórios a quaisquer atividades que utilizem barragens, devido à avaliação das seguradoras dos prêmios concernentes aos possíveis danos à região.

Adicionalmente, a proposição apensada **(PL 3.653/2015)** transfere às companhias seguradoras o dever de fiscalização e controle, que são de responsabilidade do Estado. Nesse ponto, vale lembrar que a transferência da responsabilidade para as companhias de seguro não garantirá maior segurança à implantação e operação dos empreendimentos, na medida em que cada uma delas poderá trabalhar com diferentes padrões de qualidade, podendo estes, inclusive, ser menos restritivos que os padrões já impostos pelo Estado.

Ademais, o modelo de contrato de seguro sugerido pelo PL 3.563/2015 não alcançaria o resultado esperado, de garantir o pagamento de indenização aos atingidos por eventual rompimento de barragem no prazo de 30 dias, eis que se trata de um seguro de responsabilidade civil por dano ambiental, regulamentado pelo art. 787 do Código Civil:

“Art. 787. No seguro de responsabilidade civil, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro.

[...].

§ 2º É defeso ao segurado reconhecer sua responsabilidade ou confessar a ação, bem como transigir com o terceiro prejudicado, ou indenizá-lo diretamente, sem anuência expressa do segurador.

§ 3º Intentada a ação contra o segurado, dará este ciência da lide ao segurador.

[...]”.

Como se pode observar, nos casos de seguro de responsabilidade civil a seguradora somente irá cobrir os danos ocasionados a terceiros quando houver culpa *stricto sensu* do segurado. Ou seja, somente haverá o pagamento de indenização quando o dano resultar de uma conduta ilícita, decorrente de negligência, imprudência ou imperícia do segurado.

Assim, diferentemente do que espera o autor do projeto apensado, a indenização vai depender de um processo administrativo no qual a seguradora avaliará a responsabilidade do segurado – no caso, o proprietário da barragem –, bem como a extensão dos danos, para só então pagar eventual indenização aos terceiros. Esse processo pode não ser concluído em 30 dias, até mesmo porque alguns danos não são constatados e aferidos de forma imediata ao acidente.

Não obstante, é sabido que as seguradoras podem oferecer proteção contra qualquer risco, desde que elas possam identificá-lo, calcular sua frequência e a magnitude de sua perda potencial, para com isso fixar o prêmio devido pelo contrato. Porém, esse prêmio sempre refletirá o grau de incerteza associado ao risco, sendo que, no caso de algumas barragens, principalmente as localizadas em regiões populosas, de amplo potencial turístico, torna-se impraticável avaliar a extensão dos danos de qualquer acidente, sendo impossível determinar um valor necessário para a cobertura de terceiros, muito menos avaliar um prêmio condizente por eventual indenização.

Assim, diante de tantas incertezas, a exigência de tal contratação para os empreendedores inviabilizará a implantação de barragens no Brasil. Isso, sem falar nos empreendimentos já em operação, nos quais a exigência da contratação de seguro extremamente oneroso ofende o direito adquirido e o ato jurídico perfeito.

Tendo em vista todo o exposto, somos pela **REJEIÇÃO dos Projetos de Lei nºs 3.561 e 3.563, ambos de 2015.**

É o voto.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JOSUÉ BENGTON
Relator