



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1/2022/PFDC

Assunto: Instituição de Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens. Subsídios para a discussão a respeito do Projeto de Lei nº 2.788, de 2019, atualmente em trâmite no Senado Federal.

Referência: PA-PPB nº 1.00.000.014557/2020-24

1. Importância e urgência de uma lei sobre a política nacional de direitos das populações atingidas por barragens.

A tensão entre desenvolvimento e direitos humanos, sempre presente, de um modo geral, em grandes empreendimentos, encontra especial ressonância no contexto da construção e operação de barragens – estruturas de diversas composições e tamanhos que podem ser utilizadas para distintas funções, tais como a captação de água para produção de energia; a acumulação para abastecimento da população e uso na produção agrícola; a contenção para proteção contra cheias; e, ainda, a disposição final ou temporária de rejeitos da atividade industrial ou extrativa, especialmente a minerária.

A implementação de barragens de água ou de rejeitos apresenta, desde sua concepção, variados impactos ao ecossistema em que estão inseridas e às populações de seu entorno, na medida em que promovem o alagamento de grandes porções de terra para a criação de reservatórios, muitas vezes provocando o deslocamento forçado de comunidades que habitam a área.

Reiterados casos de rompimento de barragens – como as de Fundão (em Mariana/MG) e da Mina Córrego do Feijão (em Brumadinho/MG) – têm resultado em verdadeiros desastres ambientais, sociais e econômicos, devastando vidas humanas, o meio ambiente, o patrimônio público e particular (incluindo o histórico e cultural), causando a destruição de famílias e de comunidades.

Nesse contexto, revela-se premente a aprovação de uma **Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens**, cujas disposições tenham caráter vinculante, e que estabeleça parâmetros mínimos de mitigação dos danos próprios à consecução do empreendimento, bem como de reparação das perdas e outros prejuízos por ele causados – o que não está previsto de forma suficiente e adequada na Lei nº 12.334, de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens.

A experiência adquirida pelo Ministério Público Federal (MPF) a partir do trabalho em casos de violações de direitos humanos no contexto de grandes empreendimentos, como a edificação dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio/Jirau e de Belo Monte e o rompimento das barragens de rejeitos das mineradoras Samarco Mineração S. A. (em Mariana/MG) e Vale S. A. (em Brumadinho/MG), indica que a efetiva proteção contra perdas e danos causados por tais estruturas deve ter como principais premissas: i) a adoção de um conceito amplo de populações atingidas; e ii) o alçamento das vítimas a uma posição de protagonismo em processos de prevenção, mitigação e reparação.

Atendendo a uma demanda socioambiental histórica, reivindicada por décadas através de mobilização popular, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 2.788, de 2019, já aprovado pela Câmara dos Deputados, e que tem por objetivo estabelecer uma Política Nacional das Populações Atingidas por Barragens.

Com o fim de analisar a proposição legislativa e contribuir com as discussões relativas à gênese desse novo marco normativo, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), por meio de seu Grupo de Trabalho (GT) Direitos Humanos e Empresas (DH-EE), realizou audiência pública no dia 15 de setembro de 2021, da qual participaram diversos representantes do poder público, da academia, dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral, e na qual foram colhidos substanciais subsídios para a elaboração da presente Nota Técnica, especialmente em relação às considerações a seguir deduzidas.

2. Projeto de Lei nº 2.788, de 2019: aspectos positivos.

O Projeto de Lei nº 2.788, de 2019, dispõe sobre a instituição da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas Por Barragens. Já aprovado pela Câmara dos Deputados, atualmente tramita no Senado Federal, tendo como relatora a Senadora Leila Barros (PSB/DF). Referida proposição legislativa se insere no contexto pós-rompimento das barragens de Fundão (2015) e da Mina Córrego do Feijão (2019), sendo fruto dos trabalhos da Comissão Externa da Câmara dos Deputados sobre o desastre de Brumadinho/MG.

O PL em questão tem méritos evidentes, seja por instituir, de modo **vinculante**, um conceito abrangente de populações atingidas, seja por disciplinar os direitos

dessas populações, impor deveres aos empreendedores responsáveis por barragens, tratando com equidade as partes envolvidas e conferindo segurança jurídica à questão, consoante será adiante demonstrado.

A proposição também representa um avanço em relação à Lei nº 12.334, de 2010 (Lei da Política Nacional de Segurança de Barragens), ao dispor sobre a tutela dos direitos das populações atingidas pela construção, operação, desativação ou rompimento de barragens, independentemente das dimensões do empreendimento (art. 1º, § 1º, II), bem como ao prever a aplicabilidade das disposições do futuro diploma legal tanto na etapa de licenciamento ambiental quanto nos casos de emergência decorrentes de vazamentos ou do colapso dessas estruturas, iminentes ou já ocorridos (art. 1º, § 2º).

Ao trazer uma definição ampla de populações atingidas, o art. 2º do PL trata não somente dos fisicamente deslocados e dos economicamente impactados, mas, de forma geral, de todos aqueles que sofrem alterações em seu modo de vida. Assim, o *caput* do referido dispositivo define como atingidos “*todos aqueles sujeitos a um ou mais dos [...] impactos provocados pela construção, operação, desativação ou rompimento de barragens*”, listados nos respectivos incisos.

De forma abrangente, os incisos do art. 2º contemplam não apenas a situação de quem perde a propriedade ou a posse de imóvel, mas também daqueles prejudicados pela desvalorização do bem em decorrência da localização próxima ou a jusante de mencionadas estruturas. Alcançam, ainda, as pessoas atingidas pela perda da capacidade produtiva de suas terras, assim como de elementos naturais da paisagem geradores de renda.

Abarcam, ademais, quem perde o produto ou áreas de exercício de atividade pesqueira ou de manejo de recursos naturais; comunidades que sofrem interrupção prolongada de abastecimento de água ou alteração de sua qualidade; pessoas que deixam de ter trabalho e outras fontes de renda; e aquelas que sofrem mudança de hábitos ou efeitos sociais, culturais e psicológicos negativos devido à remoção ou evacuação em situações de emergência.

Atentam, ainda, à realidade de povos indígenas e comunidades tradicionais que tenham seu modo de vida alterado, bem como de populações cujo acesso a áreas urbanas ou rurais seja interrompido, além daquelas que sofram outros tipos de impacto, a critério do órgão ambiental licenciador.

O art. 3º do Projeto de Lei nº 2.788, de 2019, estabelece um rol exemplificativo dos direitos das populações atingidas por barragens. Destacam-se, nesse campo, os direitos de reparação por meio de reposição, indenização, compensação equivalente e compensação social (inciso I); de reassentamento coletivo como opção prioritária, de modo a favorecer a preservação dos laços culturais e de vizinhança preexistentes na situação original (inciso II);

de assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas, às expensas do empreendedor e sem sua interferência, com o objetivo de orientá-las no processo de participação (inciso V); de auxílio emergencial nos casos de acidentes ou desastres, que assegure a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes (inciso VI); e de recebimento individual, por pessoa, família ou organização cadastrada, de cópia de todas as informações constantes a seu respeito, até 30 (trinta) dias após a atualização do cadastramento para fins de reparação (inciso XVII).

Os parágrafos 1º e 2º desse artigo são inovadores ao estabelecerem diretrizes para a reparação que busquem contemplar as experiências e especificidades de grupos, comunidades, famílias e indivíduos, tendo por norte o princípio da centralidade do sofrimento da vítima, o qual exige a consideração e a participação de tais pessoas em posição de protagonismo, seja em discussões acerca da responsabilização civil e criminal nas hipóteses de perdas e danos provocados por barragens, seja em debates sobre a formulação de mecanismos de não repetição.

O art. 6º também prevê a criação de um órgão colegiado nacional, de natureza consultiva e deliberativa, cuja função será o monitoramento e a fiscalização da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas Por Barragens. Na sequência, o art. 7º dispõe sobre a constituição de um Comitê Local da Política Nacional de Atingidos Por Barragens, de composição tripartite e caráter provisório, responsável pelo acompanhamento, fiscalização e avaliação, em cada caso concreto, do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB), garantindo que, em ambos os casos, participem membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, com direito a voz (art. 8º).

Essa opção do legislador pelo modelo de composição tripartite (com representantes do poder público, dos empreendedores e da sociedade civil, nesse caso indicados por movimentos sociais de atingidos por barragens) reforça a dinâmica dos *multistakeholders* presente nos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos e nas Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos (Decreto nº 9.571, de 2018), embora a ideia de governança multipartite traduzida por este conceito ainda careça de uma definição legal mais precisa, como será detalhado no tópico seguinte.

Por fim, o art. 10 do PL em análise revoga os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 223-G da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que fixam balizas numéricas para fixação, pelo Poder Judiciário, de indenização por dano extrapatrimonial decorrente da relação de trabalho. Trata-se de alteração positiva, ao menos no que se refere à presente discussão, uma vez que esses dispositivos promovem controversas limitações à efetiva reparação às vítimas quando forem empregadas do causador do dano.

Em linhas gerais, o Projeto de Lei nº 2.788, de 2019, atende, em grande medida, ao anseio da sociedade brasileira de maior proteção em face de perdas e danos provocados pela construção, operação, desativação e rompimento de barragens, estabelecendo, de forma adequada, o conceito de populações atingidas, bem como seus direitos, além dos deveres impostos aos empreendedores.

Sem embargo, portanto, de possíveis aperfeiçoamentos a serem realizados no decorrer do processo legislativo, inclusive os que serão adiante indicados, referida proposição merece ser aprovada e convertida em lei, notadamente em razão de seu potencial como instrumento de efetivação de direitos fundamentais.

3. Projeto de Lei nº 2.788, de 2019: aspectos passíveis de aperfeiçoamento.

Nada obstante seus inegáveis méritos, o Projeto de Lei nº 2788, de 2019, porque ainda em discussão no Senado Federal, pode ser objeto de ajustes pontuais, que permitam o pleno alcance de seu potencial enquanto instrumento de proteção de direitos das populações atingidas por barragens, bem como de definição de regras de responsabilidade social do empreendedor.

Apesar de louvável a previsão de aplicabilidade da futura lei ao licenciamento ambiental (art. 1º, § 2º), seria ideal que a norma fosse além, indicando, expressamente, a incidência do diploma normativo em questão a todas as etapas do procedimento, bem como condicionando a emissão de licença prévia à consulta livre, prévia e informada – na qual esteja incluído o poder de veto – das populações atingidas, cujas legítimas demandas não podem ser ignoradas pelo poder público antes que se decida pela aprovação da realização do empreendimento.

Nessa mesma linha, mostra-se salutar a inclusão, no conceito de populações atingidas, previsto no *caput* do art. 2º, não somente daquelas pessoas sujeitas a impactos provocados pela construção, operação, desativação ou rompimento de barragens, mas também das que sofrem as consequências deletérias do mero planejamento do empreendimento (como a presença de pessoas estranhas às comunidades, a incômoda circulação de maquinário pesado, muitas vezes perigoso e barulhento, e também o medo da ocorrência de desastres socioambientais). Nessa primeira etapa, é fundamental que seja garantida a participação popular, inclusive como forma de prevenção a eventuais violações de direitos nas fases seguintes, relativas à consecução dos respectivos projetos.

Além da inclusão do termo “planejamento” no *caput* do art. 2º, seria positivo, ainda, o acréscimo dos vocábulos “instalação”, “ampliação” e “manutenção” de barragens, tal como previsto na Lei nº 23.795, de 2021, do Estado de Minas Gerais, que estabelece a

Política Estadual dos Atingidos por Barragens, uma vez que referidas atividades também têm potencial de causação de danos.

No que se refere ao inciso V do art. 2º, entende-se pela necessidade de substituição do termo “interrupção prolongada” do abastecimento de água, conceito indeterminado que comporta questionamentos acerca de seu real alcance, por uma expressão mais precisa, a qual remeta a qualquer redução de fluxo apta a comprometer o abastecimento ou a qualidade da água ofertada à população atingida.

Revela-se igualmente negativa a restrição prevista no parágrafo único do art. 2º, no sentido de que o disposto no *caput* do dispositivo somente se aplica às populações atingidas existentes na região por ocasião do licenciamento da barragem ou de emergência decorrente de vazamento ou rompimento da estrutura.

Em desastres de grande magnitude, como o provocado pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, muitas vezes os danos causados, como aqueles relacionados à saúde, não são imediatamente perceptíveis e identificáveis, de modo que produzem efeitos apenas em médio e longo prazos, podendo vitimar não apenas as pessoas que se encontravam na região atingida por ocasião do evento, mas também aquelas que posteriormente passaram a, de algum modo, se relacionar com o território em questão.

Seria de igual maneira importante que o direito das populações atingidas por barragens de contar com o auxílio de assessorias técnicas independentes, previsto no art. 3º, inciso V, constasse expressamente como pré-requisito para a implementação do empreendimento, dada sua relevância como instrumento central de efetivação dos direitos dessas populações, de modo que, nos casos concretos, elas não precisassem se submeter à (complexa) pactuação no processo de participação informada e negociação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB).

Em relação ao direito a auxílio emergencial nos casos de acidentes ou desastres, instituído com o objetivo de assegurar a manutenção dos níveis de vida das famílias e indivíduos em condições ao menos equivalentes às precedentes (art. 3º, VI), mostra-se imprescindível explicitar que, por se tratar de verba de natureza alimentar e não indenizatória, inexistirá razão idônea para que seja descontada, posteriormente, do valor da indenização de que trata o inciso VII do mesmo dispositivo; e, ainda, que será devido a toda e qualquer pessoa que contribua para a renda familiar, afastando-se expressamente a possibilidade de que seja pago apenas a um “responsável pelo núcleo familiar”, o que, como experimentado no caso do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, gerou impacto desproporcional de gênero, excluindo muitas mulheres do acesso à dita remuneração.

A inclusão de previsão expressa, no § 2º do art. 3º, de que a reparação dever ser integral, além de justa, é essencial para que não parem quaisquer dúvidas interpretativas

sobre o alcance das formas de reabilitação e de satisfação passíveis de serem aplicadas às populações atingidas por barragens, formas essas que não devem se restringir àquelas discriminadas exemplificadamente no § 1º do mesmo dispositivo legal, dada a multiplicidade de situações concretas possíveis.

Quanto aos órgãos colegiados previstos nos artigos 6º e 7º, revela-se recomendável que as respectivas estrutura e composição sejam definidas na própria Lei – e não em regulamento a ser posteriormente editado –, com o fim de que, mediante ampla participação democrática em sua formulação, sejam evitados desequilíbrios entre as representações do setor público, de empreendedores e da sociedade civil. Para mitigar a possibilidade de captura das instâncias deliberativas pelos detentores de poder econômico, a representação dos atingidos deve corresponder, ao menos, a 50% (cinquenta por cento) dos assentos, à semelhança do que ocorre com os Conselhos de Saúde, nos termos da Lei nº 8.142, de 1990, e da Resolução CNS nº 33/2003.

Por fim, apresenta-se como oportuna a discussão e eventual deliberação acerca da criação de um fundo específico destinado a financiar políticas públicas e medidas reparatórias em favor das populações atingidas por barragens. Referido fundo poderá ser constituído por valores oriundos, a título de investimento social, de parcela do montante pago pelo empreendedor como contrapartida à concessão, permissão ou autorização administrativa para o desenvolvimento da atividade econômica no bojo da qual a barragem será implementada.

Em face de todo o exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) apresenta as sugestões técnicas ora formuladas, com o objetivo de enriquecer os debates em torno do Projeto de Lei nº 2.788, de 2019, possibilitando que a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas Por Barragens alcance seu potencial pleno, sobretudo enquanto instrumento de efetivação de direitos fundamentais, assim como de garantia de segurança jurídica no exercício da atividade econômica.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

Carlos Alberto Vilhena

Subprocurador-Geral da República

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Thales Cavalcanti Coelho

Procurador da República

Coordenador do GT Direitos Humanos e Empresas da PFDC

1 Pelo **poder público**, fizeram uso da palavra: Thiago Carrion (Procuradoria Federal Especializada do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA); Leandro Scalabrim (Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH); e Rafael Portella (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo - DPE/ES).

2 Pela **academia**, sustentaram oralmente: Manoela Roland (Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF); Bruno Milanez (Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF); Felipe Fayer Mansoldo (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas - IF Sudeste Minas); Tatiana Ribeiro de Souza (Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP); Karine Gonçalves Carneiro Souza (Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP); Raquel Oliveira Santos Teixeira (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Marina Paula Oliveira (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG); Cristiana Losekann (Universidade Federal do Espírito Santo - UFES); Ana Maria Falkiewicz (Universidade Federal do Paraná - UFPR); Katya Regina Isaguirre Torres (Universidade Federal do Paraná - UFPR); Nickolas Chrystian Sousa Tenório (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ); Carlos Bernardo Vainer (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ); e Daniela Arantes Prata (Universidade de São Paulo - USP).

3 Pelos **movimentos sociais e sociedade civil em geral**, apresentaram suas razões: Fernanda de Oliveira Lage (Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares); Tchenna Fernandes Maso (Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB); Verônica Medeiros Alagoano (Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social de Minas Gerais - Aedas); Larissa Vieira (Instituto Guaicuy); Ana Luisa Queiroz (Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS); e Simone Silva (Comissão de Atingidos e Atingidas de Barra Longa/MG).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00008660/2022 NOTA TÉCNICA nº 1-2022**

.....
Signatário(a): **CARLOS ALBERTO CARVALHO DE VILHENA COELHO**

Data e Hora: **24/01/2022 11:13:25**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **THALES CAVALCANTI COELHO**

Data e Hora: **24/01/2022 11:16:52**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave a7115be7.e3b7a82e.57235e8f.1a606b78