



São Paulo, julho de 2019

MEMORANDO

Posição institucional da Diretoria da ABGR acerca dos Projetos de Leis que propõem a oferta de garantias financeiras em razão da existência de barragens

O tema, em face de sua complexidade e dos diferentes Projetos de Leis que tramitam no âmbito do Congresso Nacional, será tratado de maneira sucinta neste Memorando e baseado apenas naqueles PL que têm tramitado. Desse modo, serão objeto de comentários o PL n.º 3.561/2015, do deputado Wadson Ribeiro, o PL n.º 3.563/2015, da deputada Elcione Barbalho e o PL n.º 2.791/2019, do deputado Zé Silva e outros.

Resumo dos PL

O **PL n.º 3.561/2015** – torna obrigatória a contratação de seguro contra o rompimento e/ou vazamento de barragens. Assim, o referido PL determina o seguro como instrumento único de garantia financeira. A cobertura deve abranger danos físicos, inclusive morte, e prejuízos ao patrimônio público e privado e ao meio ambiente, nas áreas urbanas e rurais situadas a jusante. Aplica-se às barragens de cursos d'água, inclusive aquelas do setor elétrico, de contenção de rejeitos industriais, mineração e esgoto. O seguro deve abranger a cobertura para o período de construção da barragem. A ausência do seguro sujeita o infrator à Lei de Crimes Ambientais. Na justificativa do PL, o deputado indicou que *“a contratação de seguro traz uma série de*



vantagens adicionais, além de maior facilidade de indenização às famílias e ao patrimônio. As companhias seguradoras serão, de certa forma, os auditores e fiscais, vigiando para que os projetos sejam elaborados e as obras sejam executadas de acordo com a técnica adequada e a manutenção das barragens seja efetivamente realizada”.

O **PL n.º 3.563/2015** – torna obrigatório o pagamento de indenizações e contratação de seguro no caso de rompimento de barragens. O seguro constitui o instrumento único de garantia financeira. Os demais dispositivos e exigências são idênticos aos do PL 3.561/2015. Na justificativa da proposição do PL, a deputada simplesmente repetiu os mesmos termos reproduzidos acima, extraídos do PL 3.561/2015.

O **PL n.º 2.291/2019** – altera a Lei n.º 12.334/2010 (Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB) e o Decreto-Lei n.º 227/1967 (Código de Minas). Propõe, entre outros dispositivos, a inclusão, no artigo 17 da LNSB, do inciso XVI, § 2º, com a seguinte redação: “§ 2º *Sem prejuízo das prerrogativas da autoridade licenciadora do Sisnama, o órgão fiscalizador deve exigir a apresentação 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”.*

Premissas norteadoras da análise

De modo a objetivarmos a análise e o posicionamento da ABGR, algumas premissas foram necessariamente observadas. São elas:

I – As determinações propostas, uma vez aprovadas e transformadas em lei, são exequíveis sob o ponto de vista financeiro dos empreendedores?



II – Serão igualmente exequíveis em face do Mercado de Seguros nacional, ou seja, as Seguradoras aceitarão todos os riscos inerentes, emitindo as apólices correspondentes? Aceitarão todas as barragens já existentes, em funcionamento ou descomissionadas e também os projetos novos? Esse tipo de exigência encontra similaridade em outra situação de risco?

III – As Seguradoras se tornarão, assim como foi idealizado pelos deputados, autores dos PL, em auditoras e (ou) fiscais dos locais segurados?

IV – Os PL são claros no tocante aos valores das garantias financeiras a serem oferecidas ou sobre o limite de indenização a ser contratado através do seguro? E quanto às coberturas a serem compreendidas pelas garantias financeiras ou seguro?

V – Essa possível legislação encontra respaldo em ordenamentos de outros países?

VI – Existiria a melhor alternativa, ou seja, a determinação exclusiva da contratação do seguro ou a livre opção do empreendedor, oferecendo uma garantia financeira entre as opções legais ou, ainda, um programa misto contemplando mais de uma opção?

Análise e Respostas às Premissas

Objetivamente, temos as seguintes respostas para cada uma das premissas elencadas neste Memorando, após a análise sistêmica do assunto:



I – As determinações propostas, uma vez aprovadas e transformadas em lei, são exequíveis sob o ponto de vista financeiro dos empreendedores?

Resposta: a lei deverá ser cumprida por todos aqueles que desejarem operar, sem alternativa.

II - Serão igualmente exequíveis em face do Mercado de Seguros nacional, ou seja, as Seguradoras aceitarão todos os riscos inerentes, emitindo as apólices correspondentes? Aceitarão todas as barragens já existentes, em funcionamento ou descomissionadas e também os projetos novos? Esse tipo de exigência encontra similaridade em outra situação de risco?

Resposta: muito provavelmente as Seguradoras não se sentirão obrigadas a aceitar riscos que estejam fora das exigências contidas nos respectivos manuais de subscrição de cada uma delas, ainda que o seguro tenha natureza compulsória. Em outras atividades e situações de riscos esse cenário já é observado, assim como acontece em relação ao “Seguro de Danos Pessoais causados por Embarcações ou por sua Carga”, conhecido por DPEM, sendo que a obrigatoriedade da contratação instituída pela Lei n.º 8.374, de 30 de dezembro de 1991, não incentivou que as Seguradoras do país comercializassem o produto. Outros tipos de seguros, de caráter obrigatório no país, conforme o disposto no artigo 20, do Decreto-Lei n.º 73/1966, constam da lei, mas não são regularmente contratados e, quando são, nem todos os modelos ofertados se mostram eficazes. Desse modo, a eventual compulsoriedade legal da contratação do seguro para barragens não significará, necessariamente, a completa eficácia do procedimento em face da garantia a ser oferecida à sociedade. Para os novos projetos de construção de barragens, a garantia do seguro terá maior grau de facilitação ou de possibilidade quanto à sua comercialização, mas aquelas barragens já existentes ou mesmo



descomissionadas dificilmente serão aceitas no seguro e o cenário será o mesmo encontrado atualmente.

III – As Seguradoras se tornarão, assim como foi idealizado pelos deputados, autores dos PL, em auditoras e (ou) fiscais dos locais segurados?

Resposta: não é esta a função das Seguradoras, todas elas de natureza privada. As Seguradoras poderão sim vistoriar os locais segurados, mas essa atividade visa tão somente a afirmação da conformidade dos riscos segundo as informações que foram prestadas no instrumento inicial do seguro, a proposta. O Código Civil, neste aspecto, determina a possível perda de direito dos segurados, se houver inconformidades. De outro lado, as vistorias que poderão ser realizadas pelas Seguradoras não suplantarão, de nenhuma forma, as funções originais do Poder Público. Neste aspecto, a prerrogativa do poder de polícia, exclusiva do Estado, não será delegada ao privado. Inexequível, portanto, as pretensões dos deputados quanto a essa particularidade.

IV – Os PL são claros no tocante aos valores das garantias financeiras a serem oferecidas ou sobre o limite de indenização a ser contratado através do seguro? E quanto às coberturas a serem compreendidas pelas garantias financeiras ou seguro?

Resposta: não são objetivos, de forma alguma, quanto aos limites de garantia, seja qual for o instrumento financeiro determinado pela legislação proposta. Este ponto é crucial e a lei não pode ser omissa e tampouco delegar a incumbência da determinação a órgãos públicos desprovidos de mecanismos e de conhecimento adequado para a realização da tarefa. Para as coberturas que deverão ser abrangidas este quesito se apresenta



mais claro, na medida em que os PL nomeiam as situações de riscos que deverão ser contempladas. Na União Europeia, por exemplo, a legislação pertinente aos Estados-Membros determina o valor mínimo da garantia financeira a ser compulsoriamente apresentada pelo empreendedor de riscos ambientais.

V – Essa possível legislação encontra respaldo em ordenamentos de outros países?

Resposta: a título exemplificativo, a Argentina instituiu a obrigatoriedade da contratação do seguro ambiental através da Ley nº 25.675, de 06 de novembro de 2002, sendo que desde a promulgação da referida norma nenhuma Seguradora ofereceu o seguro aos possíveis interessados. Foi criado, portanto, um imbróglio jurídico-normativo, sem solução até o momento. A União Europeia, por sua vez, conforme a Diretiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, no seu artigo 14, determinou o seguinte: *“1. Os Estados-Membros devem tomar medidas destinadas a incentivar o desenvolvimento, pelos operadores econômicos e financeiros devidos, de instrumentos e mercados de garantias financeiras, incluindo mecanismos financeiros em caso de insolvência, a fim de permitir que os operadores utilizem garantias financeiras para cobrir as responsabilidades que para eles decorrem da presente diretiva”*. Nesse mesmo sentido, nas justificativas da referida Diretiva, o item 27 indicou o seguinte: *“Os Estados-Membros devem adotar medidas para incentivar o recurso, por parte dos operadores, a seguros ou outros mecanismos de garantia financeira adequados e o desenvolvimento de instrumentos e mercados de garantia financeira, para proporcionar uma cobertura eficaz das obrigações financeiras decorrentes da presente diretiva”*. Diante dessa orientação comunitária, os Estados-Membros transpuseram para os respectivos ordenamentos os princípios nela indicados, exigindo a apresentação de garantias financeiras, as quais podem ser representadas por seguro, caução, fiança ou fundo específico. *“Os seguros ambientais específicos, antes desenvolvidos exclusivamente nos*



*Estados Unidos da América desde os anos 1980, passaram a constituir ferramenta de interesse máximo também nos países europeus, cuja oferta segue na forma facultativa. Cabe a cada empreendedor interessado escolher o modelo de garantia financeira que melhor lhe atenda ou mesmo uma combinação delas*¹. No Brasil, o legislador já adotou esse mesmo procedimento europeu, quando determinou a responsabilidade civil do operador nuclear, conforme o disposto na Lei n.º 6.453, de 17 de janeiro de 1977, artigo 13: “o operador da instalação nuclear é obrigado a manter seguro ou outra garantia financeira que cubra a sua responsabilidade pelas indenizações por danos nucleares”. Desse modo, os atuais legisladores deveriam se espelhar no modelo nacional já existente, desde 1977, o qual traduz procedimento extremamente moderno e eficaz, cujo paradigma vem sendo aplicado nos países desenvolvidos.

VI – Existiria a melhor alternativa, ou seja, a determinação exclusiva da contratação do seguro ou a livre opção do empreendedor, o qual deverá oferecer uma garantia financeira entre as opções legais ou, ainda, um programa misto contemplando mais de uma opção?

Resposta: assim como já foi explorado nos itens precedentes, a compulsoriedade do seguro na condição de instrumento único de garantia financeira não se mostra exequível, sendo que os países desenvolvidos já perceberam essa lógica há muito tempo. Insistir, portanto, no seguro como modelo inovador no ordenamento nacional, certamente não logrará êxito algum. A idealização feita pelos parlamentares, não só representada pela garantia dos riscos inerentes à existência e uso de barragens, sejam quais forem as condições delas, como também pela transposição dos deveres do Poder Público à iniciativa privada são bases que não se sustentam. Os países europeus parecem ter encontrado o ponto de equilíbrio ao acolherem, em seus respectivos

¹ POLIDO, Walter. *Programa de Seguros de Riscos ambientais no Brasil. Estágio de desenvolvimento atual*. 4ª ed. Rio de Janeiro: ENS, 2019, p. 348.



ordenamentos jurídicos, as diversas garantias financeiras disponibilizadas pelos mercados de seguro e financeiro, todas elas perfeitamente admissíveis e até mesmo justapostas ou interligadas através de programas especialmente construídos com a finalidade objetivada.

Conclusões

Diante do exposto nos itens precedentes, a Diretoria da ABGR conclui o seguinte sobre o tema tratado neste Memorando:

- 1. Os PL que visam a determinação exclusiva do seguro como condição de instrumento garantidor em face dos riscos de barragens, não podem ser acolhidos pela Associação, em face de sua inexecutabilidade operacional. A eventual determinação legal contrastará diante da obrigatoriedade imposta pela norma legal e o esperado desinteresse do Mercado de Seguros em oferecer o produto;**
- 2. Do mesmo modo, não haverá interesse algum na oferta de cobertura proveniente de Seguradoras sediadas no exterior, mesmo porque as grandes companhias já estão representadas e operam no Brasil;**
- 3. A lei que determinar a compulsoriedade do seguro apenas criará um complicador a mais para os empreendedores nacionais, sem solução aparente;**



4. O Mercado de Seguros Nacional já demonstrou o seu desinteresse na oferta e operação compulsória do Seguro Ambiental, conforme o disposto no 2º Plano Setorial da Indústria do Seguro, de 2004, p. 78-80;
5. Uma vez determinada a compulsoriedade da apresentação de garantia financeira em face dos riscos de barragens, então a ABGR entende que o melhor modelo é aquele indicado no PL n.º 2.291/2019, o qual retrata o mesmo mecanismo já utilizado pelos países desenvolvidos, qual seja, a multiplicidade de instrumentos garantidores (*caução, seguro, fiança ou outras garantias financeiras ou reais*), de livre opção dos empreendedores;
6. O tema, em face de sua importância e reflexos financeiros que pode trazer, deve ter a sua discussão expandida, envolvendo não só as empresas associadas à ABGR, mas também os parlamentares relatores dos referidos PL, os representantes do Mercado de Seguros, especialmente a CNSeg e FenSeg, assim como os representantes do Sistema Financeiro, tal como a Febraban. Na Europa, é sabido, os agentes aqui mencionados se articularam para a promulgação da Diretiva 2004/35/CE. Não convém que sejamos todos surpreendidos com a edição de uma lei que nos atingirá fatalmente, sem que tenhamos discutido em todos os fóruns competentes e com os



principais agentes envolvidos e possíveis interessados. Medidas nesse sentido serão empreendidas pela Diretoria da ABGR, com possível urgência.

Diretoria da ABGR