SF/24172.22241-27

SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.913, de 2019, da CPI de Brumadinho (SF), que *proíbe o licenciamento ambiental de barragens de rejeitos e de barragens de resíduos industriais novas, estabelece regras de segurança e prazo para o descomissionamento das barragens de rejeitos e das barragens de resíduos industriais em construção ou existentes, ativas e inativas, e institui a Taxa de Fiscalização de Segurança de Barragens de Rejeitos (TFSBR)*.

Relator: Senador **ZEQUINHA MARINHO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei nº 3.913, de 2019, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas do rompimento da barragem na Mina Córrego do Feijão, da empresa de mineração Vale, em Brumadinho e outras barragens (CPI de Brumadinho).

Consta de sua ementa que a proposição *proíbe o licenciamento ambiental de barragens de rejeitos e de barragens de resíduos industriais novas, estabelece regras de segurança e prazo para o descomissionamento das barragens de rejeitos e das barragens de resíduos industriais em construção ou existentes, ativas e inativas, e institui a Taxa de Fiscalização de Segurança de Barragens de Rejeitos (TFSBR)*.

A proposição é composta de dezenove artigos e dois anexos.

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

O art. 1º reproduz o conteúdo de sua ementa, anunciando o tema sobre o qual a proposição trata.

O art. 2º, em seus nove incisos, apresenta o rol de definições de termos relevantes utilizados na proposição.

O art. 3º proíbe o licenciamento ambiental de barragens rejeitos de mineração e de barragens de resíduos industriais novas. Essa proibição não alcança a disposição final ou temporária de rejeitos de mineração em cabas de minas exauridas sem a utilização de diques.

O art. 4º determina o descomissionamento de barragens de rejeitos e das barragens de resíduos industriais, em construção ou existentes, no prazo máximo de dez anos para barragens ativas ou em construção e de cinco anos para as inativas.

O descomissionamento, nos termos do art. 5º, exige licenciamento ambiental específico, que deve prever, entre outros requisitos, a apresentação do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) do empreendimento, ou sua atualização.

O § 3º do art. 5º preceitua que a licença ambiental para descomissionamento deve determinar as medidas a serem adotadas na área do empreendimento, incluindo o monitoramento dos aspectos físicos, bióticos e socioeconômicos, bem como o uso futuro da área.

O art. 6º determina ser obrigatória a contratação de engenheiro de registros para acompanhar as barragens de rejeitos, o que não exime de responsabilidade, em caso de acidente, o empreendedor, o controlador, os membros da Diretoria e do Conselho de Administração, bem como os responsáveis pelo projeto, construção, operação, manutenção e inspeção das barragens de rejeitos.

O art. 7º proíbe, nos empreendimentos mineradores, a existência de instalações, equipamentos e obras que impliquem a presença humana na Zona de Autossalvamento (ZAS) de barragens de rejeitos. Essa vedação não se aplica a instalações, equipamentos, obras e atividades temporárias para manutenção e para segurança da própria barragem de rejeitos ou de outras barragens.

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

Caso haja instalações em desconformidade com a proibição prevista no art. 7º, a Agência Nacional de Mineração (ANM) deve estipular prazo para a sua desativação ou desmonte.

O art. 8º determina uma indenização aos titulares de imóveis localizados em Zona de Autossalvamento que tiverem que desocupá-los por mais de tinta dias em razão de ameaça de rompimento de barragem. O valor da indenização deve corresponder ao valor do imóvel desocupado e de outros danos causados. Caso haja a indenização, a titularidade do imóvel passa a ser do empreendedor da barragem.

Nos termos do art. 9º, cabe à ANM instituir sistema de credenciamento e de contratação de profissionais e empresas especializadas para apoiar as suas atividades de fiscalização de segurança e de avaliação de riscos de barragens de rejeitos.

Dispõe o art. 10 que a escolha e a contratação de profissionais responsáveis pela fiscalização e avaliação de riscos de barragens cabe à ANM, por meio de sorteio entre os profissionais credenciados ou por meio de outro método que garanta a independência dos auditores em relação às mineradoras.

O profissional ou empresa selecionada não pode manter relação comercial ou de outro tipo que possa afetar sua independência frente ao empreendedor da barragem a ser auditada.

O art. 11 dispõe que os serviços de profissionais e empresas independentes devem ser realizados de acordo com os manuais elaborados pela ANM, os quais devem especificar formatos, técnicas, ensaios e parâmetros que garantam a padronização, a exatidão, a reprodutibilidade e a comparabilidade dos resultados de diferentes barragens de rejeitos ou da mesma barragem ao longo do tempo.

O art. 12 determina que a avaliação da segurança da barragem deve levar em consideração o fator de segurança, o risco social e outros parâmetros definidos pela ANM.

O art. 13 estabelece parâmetros para definição do fator de segurança mínimo aceitável nas barragens, determinando que esse fator deve guardar proporcionalidade com o dano potencial associado. Caso a barragem de rejeitos apresente fator de segurança abaixo do valor mínimo estabelecido

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

pela ANM, fica suspensa a disposição de novos rejeitos até que o fator de segurança atinja valor igual ou superior ao mínimo, devendo o empreendedor realizar imediatamente as intervenções na barragem de rejeitos necessárias para esse fim.

Na hipótese de as intervenções serem inviáveis ou insuficientes para o atingimento do fator de segurança mínimo, deve-se iniciar imediatamente o descomissionamento da barragem.

Nos termos do art. 14, o empreendedor deve elaborar e apresentar à ANM projeto de avaliação, gerenciamento e comunicação de risco ambiental da barragem de rejeitos, bem como relatório anual referente a esses tópicos. Se a barragem foi classificada como de risco social intolerável, fica suspensa a disposição de novos rejeitos até que a barragem atinja a classificação de risco tolerável. Já na hipótese de classificação da barragem como de risco a ser reduzido, cabe à ANM avaliar os fatores de risco e ao empreendedor realizar as intervenções necessárias. Se classificada como de risco social tolerável, a barragem pode ser utilizada.

O art. 15 institui a Taxa de Fiscalização de Segurança de Barragens de Rejeitos (TFSBR), a ser paga pelo empreendedor à ANM pela prestação dos serviços de inspeção da segurança e da análise de risco de barragens.

Os valores da TFSBR estão definidos no Anexo 2 que acompanha o PL e serão reajustados anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O art. 16 determina que a ANM é responsável, diretamente ou por meio de empresas e profissionais contratados, pela segurança e pelo descomissionamento das barragens de rejeitos de mineração órfãs, sem prejuízo da aplicação das sanções cíveis, administrativas e penais cabíveis ao empreendedor e do ressarcimento dos custos decorrentes dessa intervenção.

Nos termos do art. 17, independe de culpa a responsabilidade civil do empreendedor e a do controlador na hipótese de falhar ou rompimento de barragens. Os controladores, diretos ou indiretos, respondem solidariamente com o empreendedor pelos danos causados. Também respondem em solidariedade os membros da Diretoria e do Conselho de Administração ou de órgãos equivalentes do empreendedor.

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

Nos termos do § 4º do art. 17, a responsabilização de pessoas físicas do controlador, membros da Diretoria e do Conselho de Administração independe da desconsideração da personalidade jurídica.

O art. 18 determina a aplicação dos dispositivos da Política Nacional de Segurança de Barragens, Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, às barragens de resíduos industriais.

A cláusula de vigência da norma que se pretende criar está contida no art. 19 do PL, que determina que a Lei entrará em vigor na de sua publicação oficial, sendo que os arts. 10 e 15 produzirão efeitos a partir do primeiro dia do ano seguinte ao de sua publicação e os demais artigos depois de decorridos 90 (noventa) dias desta, ressalvado o art. 17, que entra em vigor depois de decorridos 120 (cento e vinte) dias da data da publicação oficial.

O PL é acompanhado de dois anexos. O primeiro contém o gráfico de frequência *versus* o de fatalidades; e o segundo apresenta as tabelas de valores da TFSBR.

Na Justificação, é esclarecido a proposição é motivada pelas *trágicas consequências do rompimento de barragens de rejeitos de mineração,* [que] *infelizmente, tornaram-se sobejamente conhecidas da sociedade brasileira após os crimes da Vale em Mariana e em Brumadinho, nos quais quase trezentas vidas foram perdidas, milhares de pessoas foram afetadas e centenas de quilômetros de rios foram destruídos*.

Consta, ainda, da Justificação informações recentes sobre barragens de rejeitos de mineração que constituem *um verdadeiro calvário, que inclui: remoção forçada de moradores, ocupação e destruição de propriedades, sirenes de alarme tocando durante a madrugada, atividade econômica destroçada, insegurança e desalento quanto ao futuro. Atualmente mais de mil pessoas foram forçadas a se retirar de seus lares em razão de problemas com as barragens de rejeitos da Vale. Essas pessoas sofrem um nível de estresse semelhante às populações que vivem em zonas de guerra*.

Assim, é o objetivo dos autores do PL proibir *o licenciamento ambiental de novas barragens de rejeitos de mineração e* estabelecer *o prazo máximo de dez anos para o descomissionamento das barragens ativas e de cinco anos para as inativas*.

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

Concluem os proponentes do PL que, *com base em todos os elementos que foram colhidos e analisados durante quase quatro meses de intensos trabalhos da CPI de Brumadinho,* [...] *esses dispositivos* [contidos no PL] *são absolutamente necessários e indispensáveis para garantir que mais nenhum brasileiro seja vitimado por acidentes com barragens de rejeitos ou de resíduos industriais. Como legisladores, devemos este ato de coragem cívica e moral a todas as vítimas de Mariana e de Brumadinho*.

No prazo regimental, foram oferecidas duas emendas, ambas de autoria do Senador Wellington Fagundes.

A Emenda nº 1-Plen propõe alterar a ementa e os arts. 1º, 3º, 4º e 5º do PL com o objetivo de *que o descomissionamento obrigatório das barragens de rejeitos cinja-se às barragens de rejeitos alteadas a montante, justamente as mais inseguras. Para os empreendimentos minerários que utilizam outras técnicas construtivas de barragens, defendemos o aprimoramento das técnicas e das normas de segurança, e não a sua inviabilização*, conforme justifica o autor. (alteração proposta em destaque)

A Emenda nº 2, por sua vez, propõe alterar a ementa e os arts. 1º e 11, suprimir os arts. 10 e 15 e o Anexo 2 do PL com o objetivo de que *a sistemática atual de inspeção seja mantida, devendo a ANM aprimorar sua ação fiscalizatória para coibir qualquer ação venal de empreendedores e auditores*, haja vista que *a própria CPI, com base em auditorias detalhadas do Tribunal de Contas da União (TCU), constatou a precariedade da ANM, tanto em termos de pessoal, quanto de recursos. A obrigação criada pelo PL demandará intenso trabalho da ANM para fazer a gestão das inspeções da segurança das barragens. Considerando que a Agência realiza a fiscalização prevista na legislação vigente com grande dificuldade, essa complexa atribuição adicional dificilmente será cumprida a contento*, deixando, assim, de ser instituída a Taxa de Fiscalização de Segurança de Barragens de Rejeitos (TFSBR), conforme justifica o autor. (Destaques nossos da justificação da alteração proposta).

O presente PL e suas emendas, depois de tramitar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), deverão ir ao exame da Comissão de Serviços Infraestrutura (CI) e da Comissão de Meio Ambiente (CMA).

O PL deve ser examinados, quanto ao mérito, mais apropriadamente pela CMA, a quem compete opinar sobre *assuntos pertinentes à defesa do meio ambiente*, e pela CI, que detém a competência para opinar

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

sobre minas, recursos geológicos e agências reguladoras pertinentes, *ex vi*, respectivamente, dos arts. 102-F e 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos do art. 101, inciso I, do RISF, apreciar a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa da proposição.

No nosso entendimento, a proposição está prejudicada, contém vício de inconstitucionalidade formal e não atende aos critérios da melhor técnica legislativa, razões pelas quais recomendamos o seu arquivamento.

Há vício de iniciativa, porquanto o PL estabelece diversas atribuições à ANM. Todavia, não pode ser de iniciativa parlamentar proposição sobre matéria administrativa daquela autarquia especial, tendo em vista tratar-se de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, a quem cabe a iniciativa legislativa sobre o conjunto de atribuições próprias dos órgãos e entidades da Administração Pública, conforme dispõem os art. 61, § 1º, II, e, e 84, IV, da Constituição Federal.

Quanto à técnica legislativa, as alterações propostas deveriam ser feitas a um diploma legal já existente, que, no caso, é a Lei nº 12.334, de 20 de setembro 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens. Isso porque os arts. 7º, inciso IV, e 12, inciso III, da Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispõem que o mesmo assunto não deve ser disciplinado por mais de uma lei.

Nos termos do art. 334, II, do Regime Interno do Senado Federal, deve ser declarada prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação.

A proposição aqui analisada está prejudicada porquanto as regras nela disciplinadas já foram discutidas e aprovadas neste Senado Federal por meio do Projeto de Lei nº 550, de 2019, de autoria da Senadora Leila Barros, que foi transformado na Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020.

De fato, o PL nº 3.913, de 2019, foi apresentado em 4 de julho de 2019. Entretanto, a disciplina legislativa da segurança de barragens já vinha

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

sendo discutida desde os primeiros dias que se seguiram ao desastre provocado pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração da Vale na mina do córrego do Feijão, no Município de Brumadinho, no dia 25 de janeiro de 2019.

O PL nº 550, de 2019, de autoria da Senadora Leila Barros, é fruto dessa discussão. Essa proposição altera a Lei nº 12.334, de 2010, para reforçar a efetividade da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para dotar de novos instrumentos o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) no exercício de sua atribuição de zelar pela implementação da PNSB. O PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado, foi remetido à Câmara dos Deputados em 20 de março de 2019, uma semana apenas após a instalação da CPI de Brumadinho.

Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, o PL nº 550, de 2019, aglutinou as discussões sobre a segurança de barragens, sendo aprovado pelo Plenário daquela Casa na forma de Substitutivo. Após nova aprovação pelo Senado Federal, essa proposição foi sancionada pelo Presidente da República na forma da Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020.

O PL nº 3.913 proíbe todo tipo de novas barragens de rejeitos de mineração e de resíduos industriais. A Lei nº 14.066, de 2020, proíbe apenas as barragens de rejeitos alteadas a montante, pois é a metodologia de construção empregada nas barragens que provocaram os desastres em Mariana e Brumadinho. É uma metodologia de construção mais sujeita a falhas que o alteamento pela linha de centro ou a jusante, muito embora as barragens citadas não falhariam se tivessem sido mais bem mantidas.

Com relação às barragens de resíduos industriais, não foi feito nenhum estudo prévio ao PL que avaliasse a periculosidade dessas barragens e indicasse alternativas às indústrias que as utilizam, por exemplo, na produção de papel e celulose. O Brasil é o maior produtor e exportador de celulose do mundo[1] e, portanto, a proposição de medidas que afetem essa indústria deve ser bem pensada para evitar perdas econômicas e de empregos.

A Lei nº 14.066. de 2020, determina a descaracterização de barragens alteadas, conforme determinações da ANM e órgãos ambientais,

[1] Disponível em https://portalcelulose.com.br/brasil-lidera-producao-e-exportacao-de-celulose-mundial/#:~:text=Brasil%20lidera%20produ%C3%A7%C3%A3o%20e%20exporta%C3%A7%C3%A3o%20de%20celulose%20mundial. Acesso em 28 de novembro de 2024.

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

além de prever o dever de recuperação das áreas degradadas pela mineração e a proibição de instalações de empreendimentos minerários na ZAS.

A Lei nª 14.066, de 2020, disciplina também o tratamento para as situações em que houver população residente na ZAS. Entretanto, esse tema foi tratado de forma muito mais completa e detalhada pela Lei nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023, que *Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; e revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n º 5.452, de 1º de maio de 1943*.

Apesar de não conter a figura do engenheiro de registros, a Lei nº 14.066, de 2020, enfatizou a necessidade de responsáveis técnicos pelos planos relativos à segurança das barragens e obrigou aos titulares dos empreendimentos corroborarem esses planos. Também contém a previsão de peritos independentes no caso de perícias de rompimentos. Para as inspeções de rotina, não há essas exigências, mas empreendedores e inspetores são responsáveis pelos laudos.

A Lei nº 14.066, de 2020, contém disposição para execução de ações emergenciais em caso de iminência de desastre de barragens de rejeitos cujo empreendedor seja omisso, com a possibilidade de uso de recursos transferidos pela União como em situações de calamidade pública.

A nova Lei prevê critérios para classificação de barragens por categoria de risco, em alto, médio o baixo, além de determinar a necessidade de recuperação ou descomissionamento da barragem que não apresentar os requisitos de segurança necessários.

Quanto à TFSBR, a Lei nº 14.066, de 2020, não a criou, porque já são destinados à ANM 7% da arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), isto é, os *royalties* da mineração. Entretanto, historicamente, o valor repassado não ultrapassa 1,5%. No governo atual, o máximo registrado foi de 0,6%. Em 2023, a ANM deveria receber R$ 483 milhões dos royalties, mas menos de R$ 15 milhões foram efetivamente transferidos para a conta da Agência[2]. Nesse contexto de brutal

[2] Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/governo-lula-faz-cortes-recordes-em-orcamento-de-agencias-de-energia-e-mineracao.shtml. Acesso em 28 de novembro de 2024.

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370

SF/24172.22241-27

contingenciamento das fontes de recursos, a criação da TFSBR não trará nenhum benefício para o cumprimento das atribuições da ANM, inclusive na segurança de barragens. A TFSBR apenas oneraria os empreendedores.

Por fim, quanto à responsabilização do empreendedor, a Lei aprovada em 2020 já prevê a responsabilidade objetiva em caso de acidentes de barragens.

Como se constata, a sanção da Lei nº 14.066, de 2020, deu-se mais de um ano após a publicação do PL nº 3.913, de 2019. Nesse ínterim, os diversos aspectos disciplinados pelo PL ora em análise foram discutidos e inseridos ou não, na forma consensada pelos parlamentares, no PL nº 550, de 2019.

Assim, a Lei nº 14.066, de 2020, decorrente da sanção do PL nº 550, de 2019, alterou extensamente a legislação de segurança de barragens, inclusive incorporando muitas das disposições contidas no PL nº 3.913, de 2019. Considerando que, desde a sanção dessa Lei, não ocorreu nenhum fato nem se levantou nenhuma razão relevante que justifique uma nova alteração legislativa em matéria de segurança de barragens, entendemos que o PL nº 3.913, de 2019, está prejudicado.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela declaração de prejudicialidade do PL nº 3.913, de 2019, com o seu consequente arquivamento, na forma do art. 334, II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador ZEQUINHA MARINHO, Relator

Assinado eletronicamente, por Sen. Zequinha Marinho

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3857265370