

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 212, de 2019, do Senador Jader Barbalho e outros, que *insere o § 3º no art. 20 da Constituição Federal para prover recursos para fundo de prevenção e recuperação de danos ambientais provocados por atividades de extração, transporte e processamento de recursos petrolíferos e minerais.*

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 212, de 2019, cujo primeiro signatário é o Senador Jader Barbalho, que *insere o § 3º no art. 20 da Constituição Federal para prover recursos para fundo de prevenção e recuperação de danos ambientais provocados por atividades de extração, transporte e processamento de recursos petrolíferos e minerais.*

A PEC sob exame é composta por dois artigos.

O art. 1º insere novo parágrafo no art. 20 da Constituição Federal para estabelecer que, da parcela que cabe à União referente à participação no resultado da exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais ou da compensação financeira por essa exploração, isto é, dos *royalties lato sensu*, 1% (um por cento) será destinado a constituir fundo especial para custear as ações de monitoramento, alerta, prevenção, mitigação e recuperação de danos ambientais provocados pelas atividades de exploração, transporte e processamento de petróleo, gás natural e outros recursos minerais.



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Braga

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7414564879>

Já o art. 2º determina que a proposição produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente a sua publicação.

Conforme a justificação constante da PEC, as atividades de extração petrolífera e mineral, bem como o transporte das matérias-primas produzidas, causaram graves acidentes no Brasil nos últimos anos, com terríveis impactos socioambientais. Como exemplo dessas situações, são citadas a contaminação por petróleo das praias da Região Nordeste em 2019 e 2020 e o rompimento das barragens de rejeitos de mineração em Mariana e Brumadinho, no Estado de Minas Gerais, respectivamente, em 2015 e 2019.

Para detectar esses tipos de ocorrências com o máximo de presteza e atuar prontamente de forma a limitar as áreas afetadas e mitigar os danos causados, é preciso que o Estado tenha as ferramentas de sensoriamento remoto e os recursos humanos, materiais e financeiros necessários sempre disponíveis para uso imediato, ainda que em momento posterior venha a cobrar dos responsáveis pelo acidente o devido ressarcimento dos custos incorridos. Afinal, como corretamente asseveraram os signatários da PEC, o princípio do poluidor-pagador não é afastado.

Para prover os recursos para a implementação dessas medidas, propõe-se a criação de um fundo especial a ser suprido com 1% do quinhão que cabe à União das diversas formas de *royalties* incidentes sobre a produção de petróleo, gás natural e outros recursos minerais.

A PEC não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre propostas de emenda à Constituição.

Do ponto de vista de sua admissibilidade formal, nada há a objetar, pois está claro que a PEC em análise observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Além disso, não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa.



Quanto à constitucionalidade material, igualmente não se vislumbra qualquer impedimento, uma vez que a proposição não se choca com as cláusulas pétreas, sejam as explícitas, previstas no § 4º do art. 60 da Carta Magna, sejam as implícitas.

Cabe ainda ressaltar que esta Comissão já se manifestou, em resposta à Consulta nº 1, de 2017, da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), no sentido de que *não há reserva de iniciativa às propostas de emendas constitucionais que instituam fundos orçamentários, podendo ser apresentadas, pelos legitimados previstos no art. 60, caput, da Constituição Federal, proposições que criem fundos no âmbito de qualquer dos Poderes.*

No tocante ao mérito, nos alinhamos com as preocupações dos signatários da PEC. A produção brasileira de petróleo deverá crescer cerca de 60%, passando de 3,4 para 5,3 milhões de barris por dia entre 2024¹ e 2030². Mais de 70% desse petróleo será extraído no pré-sal e, em grande parte, exportado³. Em que pese a excelência técnica da Petrobras, principal produtora nacional, e das demais petroleiras instaladas no Brasil, bem como a rigidez das normas de segurança⁴ e dos planos de contingências para acidentes na extração e transporte de petróleo⁵, nada do que é humano é insusceptível a falhas. Sendo assim, é prudente e necessário que o Poder Público tenha condições plenas de detectar e intervir já nos primeiros estágios de um acidente para salvaguardar vidas, o patrimônio econômico e o meio ambiente.

De fato, é preciso dispor de recursos para dar efetividade ao Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC), de que trata o Decreto nº 10.950, de 27 de janeiro de 2022. Por exemplo, na descontaminação das praias nordestinas ocorrida em 2019 e 2020, até hoje sem responsável formalmente identificado, foram gastos quase R\$ 200 milhões para recolher 5 mil toneladas de piche⁶. Se a mancha de

¹ Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2024/dezembro.pdf>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

² Disponível em <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia/pde-2034/relatorios/relatorio-pde-2034-versao-para-consulta-publica/@/download/file>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

³ Idem.

⁴ A Resolução da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) nº 43 de 6 de dezembro de 2007, instituiu Regime de Segurança Operacional para as Instalações de Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural. O texto do Regime está disponível em <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-43-2007>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

⁵ Essa matéria foi disciplinada pela Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000.

⁶ Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/residuos-de-oleo-sao-encontrados-em-praias-do-nordeste/#:~:text=H%C3%A1%20tr%C3%AAs%20anos%2C%20manchas%20de,%C3%B3rg%C3%A3o%20at%C3%A9%20fevereiro%20de%202020>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

óleo tivesse sido detectada precocemente, ela poderia ter sido contida e recolhida ainda em alto mar, a um custo menor e sem provocar tantas perdas para as atividades turísticas e pesqueiras da Região⁷.

A situação da mineração não é muito diferente da descrita no parágrafo acima. O setor mineral é um dos mais pujantes de nossa economia e deverá experimentar grande crescimento no período de transição energética, haja vista que o Brasil se tornará importante fornecedor global dos minerais necessários para os equipamentos de geração de energia renovável e eletrificação do transporte rodoviário, os chamados minerais críticos⁸. Entretanto, não é possível esquecer, tanto do ponto de vista humano quanto ambiental, dos dois desastres provocados pelo rompimento de barragens de rejeitos de mineração ocorridos em Mariana e Brumadinho, no Estado de Minas Gerais. Nesses dois casos, os responsáveis foram identificados de pronto e estão pagando pelos danos causados^{9,10}. De qualquer forma, a intervenção dos agentes públicos, bastante dispendiosa¹¹, se fez necessária nas duas ocasiões.

Ainda entre os graves acidentes nas atividades de mineração, deve ser incluído o afundamento do solo ocorrido em diversos bairros de Maceió nos últimos anos. O desastre, provocado por décadas de imprudente mineração de sal-gema, resultou na desocupação de cerca de 15 mil imóveis e realocação forçada de 60 mil pessoas, bem como na cessação de toda a atividade econômica na área atingida¹². Calamidade social e ambiental de tal magnitude exigiu, e ainda exige, a ação das três esferas de governo, com todos os custos decorrentes, conforme apurou a Comissão Parlamentar de Inquérito da Braskem, instalada no Senado e encerrada em meados de 2024¹³. Da mesma forma que ocorreu nos acidentes com as barragens de mineração, quem deu

⁷ Disponível em <https://aun.webhostusp.sti.usp.br/index.php/2021/02/12/impactos-do-derramamento-de-oleo-no-nordeste-afetam-praias-e-pesca/>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

⁸ Disponível em <https://www.brasilmineral.com.br/noticias/qual-o-papel-do-brasil-na-transicao-energetica>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

⁹ Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/11/novo-acordo-de-mariana-e-homologado-pelo-stf>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹⁰ Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-01/brumadinho-tem-mais-de-23-mil-acordos-de-indenizacao-fechados>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹¹ A atuação do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais no desastre de Brumadinho custou R\$ 46 milhões. Disponível em <https://www.noticiasdemineracao.com/empresas/news/1374575/estado-quer-rasd-46-milh%C3%B3es-da-vale-para-cobrir-gastos-de-bombeiros-em-brumadinho>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹² Disponível em <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2023/12/02/afundamento-do-solo-em-maceio-a-cronologia-das-rachaduras-em-ruas-e-imoveis-ao-colapso-das-minas.ghtml?form=MG0AV3>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹³ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2642/>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.



causa aos danos pagará indenizações¹⁴, porém esse acerto também foi demorado e não está isento de controvérsias¹⁵.

Os casos citados demonstram que, ainda que seja resarcido posteriormente por seus gastos em situações de acidentes em atividades petrolíferas e de mineração, o Estado precisa manter permanentemente a estrutura necessária, com recursos humanos, materiais e financeiros, para agir com a máxima presteza e efetividade quando desastres desse tipo ocorrem.

Quanto aos recursos previstos na PEC, o valor correspondente a 1% da arrecadação da União com *royalties lato sensu* da produção de petróleo, gás natural e outros produtos minerais nos parece adequado. Em 2023, ano mais recente com dados consolidados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a União recebeu R\$ 16,4 bilhões de *royalties*¹⁶, R\$ 19,5 bilhões de participação especial¹⁷ e R\$ 6,0 bilhão de excedente em óleo da União¹⁸, todas essas parcelas provenientes da produção de petróleo e gás natural. Já a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) arrecadou R\$ 6,9 bilhões no mesmo ano¹⁹, dos quais 10% foram distribuídos para a União e seus órgãos. Assim, no total, a União recebeu R\$ 42,6 bilhões a título de *royalties lato sensu* em 2022. Portanto, se o Fundo que se pretende criar por meio da PEC já existisse em 2023, ele teria recebido R\$ 426 milhões.

É verdade que parte dessas receitas da União já são destinadas a órgãos específicos, ao Fundo Social, à saúde e à educação, mas, como o novo Fundo receberá somente 1% do total dessas receitas, é bem factível fazer o remanejamento necessário sem prejudicar as aplicações citadas, principalmente porque, como já foi dito acima, a produção de petróleo aumentará expressivamente nos próximos anos e, consequentemente, a arrecadação da União também subirá. Estima-se que a arrecadação da União somente com a

¹⁴ Disponível em <https://www.braskem.com.br/detalhe-noticias-de-alagoas/programa-de-compensacao-financeira-pagou-mais-de-18500-indenizacoes-ate-julho>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹⁵ Disponível em <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/atuacao-do/mpf>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹⁶ Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arquivos-participacoes-governamentais-consolidadas/valores-consolidados-2023.xlsx>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Disponível em https://www.presalpetroleo.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Relatorio-de-Administracao_PPSA_2024.pdf. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

¹⁹ Disponível em https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/relatorios/arrecadacao_cfem.aspx. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

comercialização do excedente em óleo da União será de R\$ 69 bilhões em 2030²⁰, mais de dez vezes maior que a verificada em 2023.

Adicionalmente, consideramos que a rápida aprovação da PEC seria bastante oportuna por duas razões. A primeira é a realização da COP 30 na cidade de Belém do Pará no final deste ano. A aprovação da PEC será mais uma demonstração do comprometimento do Brasil com a questão ambiental, reforçando a liderança global do País nessa seara. A segunda razão é a possibilidade de exploração de petróleo na Bacia da Foz do Amazonas. A existência do fundo proposto dará mais segurança para a execução da atividade petrolífera nessa área, pois, no caso da ocorrência de algum incidente ambiental adverso, o Estado terá todas as ferramentas para mitigar os danos causados se as empresas envolvidas não atuarem adequadamente.

Por fim, queremos destacar a relevância do princípio do poluidor-pagador, ou seja, quem causa o dano ambiental deve repará-lo ou compensá-lo, como bem informa a justificação da PEC. Esse princípio não é vulnerado pela proposta em tela. A utilização do novo Fundo não exime o poluidor de nenhuma de suas responsabilidades. Ela visa, isso sim, restringir os possíveis danos decorrentes de desastres nas atividades petrolíferas e de mineração. Deverá, pois, o poluidor ressarcir o erário pelos gastos realizados pelo novo Fundo. Para evitar entendimentos errôneos desse aspecto da PEC, entendimentos que desconsiderem a interpretação sistemática da Constituição Federal, julgamos por bem apresentar emenda que adiciona a expressão “sem prejuízo do princípio do poluidor-pagador” ao fim do § 3º que se propõe inserir no art. 20.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 212, de 2019, quanto aos aspectos constitucionais, de mérito e regimentais, com a emenda apresentada a seguir:

²⁰

Disponível em https://www.presalpetroleo.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/PPT_FORUM_PPSA_2025.pdf. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.



EMENDA N° – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao § 3º do art. 20 da Constituição Federal na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 212, de 2019:

“Art. 20.

.....
§ 3º Da parcela que cabe à União da participação no resultado da exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais ou da compensação financeira por essa exploração, de que trata o § 1º, 1% (um por cento) será destinado a fundo especial instituído para custear as ações de monitoramento, alerta, prevenção, mitigação e recuperação de danos ambientais provocados pelas atividades de exploração, transporte e processamento de petróleo, gás natural e outros recursos minerais, sem prejuízo do princípio do pagador-poluidor.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Eduardo Braga

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7414564879>