



PARECER Nº 123, DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 550, de 2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal), que *altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).*

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Vem para a análise deste Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 550, de 2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal), que *altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).*

Na forma do Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD), o PL nº 550, de 2019, é composto por dez artigos.





O **art. 1º**, em obediência ao art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, indica o objeto da matéria e o respectivo âmbito de aplicação, que vem a ser a modificação de dispositivos da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, o Código de Mineração.

O **art. 2º** altera os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17 e 18 da Lei nº 12.334, de 2010, introduzindo modificações em relação ao PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal, seja na forma de adição, seja na forma de supressão de dispositivos.

Entre as adições, ressaltamos as obrigatoriedades de **(i)** utilizar técnicas de análise de risco e de elaborar o mapa de inundação no Plano de Segurança da Barragem; **(ii)** o empreendedor manter o Plano de Segurança da Barragem atualizado e operacional até a completa descaracterização da estrutura; **(iii)** o órgão fiscalizador determinar prazo para que o empreendedor realize as intervenções necessárias para aumentar a segurança da barragem; **(iv)** o empreendedor avaliar a viabilidade de outras tecnologias de disposição de rejeitos de mineração previamente à construção de barragens de mineração; e **(v)** o empreendedor apresentar laudo de condição de estabilidade quando requisitado pelos órgãos fiscalizadores.

Ainda entre as inovações, citamos: **(i)** as novas definições incluídas, bem como o aperfeiçoamento técnico das definições existentes; **(ii)** a eliminação de possíveis dúvidas quanto à definição do órgão





fiscalizador responsável por cada tipo de barragem; adicionalmente, esses órgãos ficam obrigados a melhorar a comunicação com os órgãos ambientais e a sociedade em casos de emergência; *(iii)* a especificação das barragens que devem possuir o PAE, a saber, as barragens de alto e médio dano potencial associado, **todas as barragens de rejeitos de mineração** e, a critério do órgão fiscalizador, as barragens de alto risco; *(iv)* o detalhamento das informações que devem constar do PAE, inclusive o cadastramento da população localizada na chamada Zona de Autossalvamento (ZAS); *(v)* a inclusão das barragens em construção e desativadas no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); e *(vi)* a autorização do órgão fiscalizador para exigir do empreendedor garantias financeiras para indenização por danos a terceiros e ao meio ambiente provocados por acidentes para os seguintes tipos de barragens: de rejeitos de mineração e de resíduos industriais ou nucleares quando classificadas de médio ou alto risco e de médio ou alto dano potencial associado; de acumulação de água, quando classificadas de alto risco ou de alto dano potencial associado; e de hidrelétricas, quando classificadas de alto risco.

Já entre as supressões — que decorreram de amplo acordo de convergência no âmbito da Câmara dos Deputados — citamos a eliminação de dispositivos que estabeleciam as seguintes obrigações: *(i)* de elaboração do Plano de Ação de Emergência (PAE) para todas as barragens; *(ii)* de todas as barragens possuírem seguro ou outra garantia financeira para cobertura de danos a terceiros e ao meio ambiente; *(iii)* de as barragens de rejeitos de mineração e de resíduos industriais possuírem seguro ou outra garantia financeira para custear a desativação ou descaracterização da barragem; *(iv)* de as barragens possuírem monitoramento remoto e *on line*; *(v)* de o órgão fiscalizador inspecionar diariamente as barragens de rejeitos





alteadas a montante; e **(vi)** de o empreendedor realocar as populações residentes nas áreas potencialmente afetadas por acidentes com barragens de alto risco.

O **art. 3º** insere os arts. 2º-A, 18-A, 18-B e 18-C na Lei nº 12.334, de 2010, mantendo, conforme o PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal, a **proibição da construção de barragens de rejeitos de mineração pelo método de alteamento a montante** e o estabelecimento de prazo para o cumprimento da determinação. Outras inovações que destacamos no art. 3º são: **(i)** a proibição da construção de barragens de rejeitos de mineração quando houver comunidades na ZAS; **(ii)** o estabelecimento de três opções para lidar com as comunidades existentes na ZAS de barragens de mineração em construção ou em operação, a saber, a descaracterização da barragem, o reassentamento da população ou o reforço da barragem; **(iii)** a determinação de que o Poder Público Municipal impeça o parcelamento da ZAS; e **(iv)** o estabelecimento do prazo máximo de três anos para os contratos dos peritos responsáveis pela inspeção de barragens e da obrigatoriedade de que os peritos de acidentes de barragens trabalhem sob coordenação do órgão fiscalizador, às expensas do empreendedor da barragem acidentada.

O **art. 4º** introduz o Capítulo V-A na Lei nº 12.334, de 2010, para instituir infrações e sanções administrativas na PNSB. Entre as inovações, ressaltamos: **(i)** o detalhamento de processo administrativo para sanção de infrações administrativas; **(ii)** a adição de novas sanções administrativas; **(iii)** a definição do valor das multas de R\$ 2 mil até R\$ 1 bilhão; e **(iv)** a alocação nos órgãos fiscalizadores dos valores recolhidos com as multas.





O **art. 5º** altera o *caput* do art. 5º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, para incluir a recuperação de áreas degradadas por acidentes ou desastres ambientais entre as aplicações prioritárias de recursos financeiros do Fundo Nacional de Meio Ambiente.

O **art. 6º** altera o art. 50 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para atualizar os valores das multas administrativas da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), passando o valor máximo de R\$ 10 mil para R\$ 50 milhões.

O **art. 7º** modifica os arts. 39, 53, 63, 64 e 65 do Código de Mineração, principalmente para garantir maior segurança nas barragens de mineração, introduzir a sanção de caducidade do título de concessão de lavra em caso de acidentes com rejeitos de mineração e aumentar o valor das multas administrativas para a faixa entre R\$ 2 mil e R\$ 1 bilhão.

O **art. 8º** insere os arts. 6º-A, 43-A e 47-A no Código de Mineração, basicamente para, em sintonia com o art. 225 da Constituição Federal, introduzir e explicitar as responsabilidades do minerador para com o meio ambiente, incluindo a recuperação das áreas degradadas.

O **art. 9º** revoga os arts. 43, 57 e 87 do Código de Mineração. O primeiro determinava que a concessão de lavra se desse por meio de portaria assinada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia e os dois últimos impediam a suspensão das atividades da mina em caso de ações judiciais.

Por fim, o **art. 10** estabelece a vigência da Lei, a partir de sua publicação.





Na Câmara dos Deputados, o PL nº 550, de 2019, foi analisado por uma Comissão Especial que concluiu seus trabalhos com a apresentação de outros projetos de lei cujos temas tangenciam a Política Nacional de Segurança de Barragens, mas que, em razão de sua complexidade, merecem ser debatidos em proposições próprias.

Por essa razão, o Substitutivo da Câmara dos Deputados não manteve as inovações legislativas, contidas no PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal, que alteravam dispositivos dos diplomas legais citados abaixo.

O art. 2º-G, introduzido na Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que criava a obrigatoriedade de o minerador continuar pagando os *royalties* da mineração se a produção fosse interrompida por acidente com barragem de mineração. Este tema é objeto do PL nº 2.789, de 2019, apresentado no âmbito da citada Comissão Especial e que *ajusta as alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e instituir fundo para ações emergenciais decorrentes de desastres causados por empreendimento minerário.*

O § 2º do art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que classificava como hediondo o crime de poluição ambiental com resultado morte. O § 2º, do art. 54 e os §§ 1º ao 6º do art. 73 da Lei nº 9.065, de 12 de fevereiro 1998, que, respectivamente, aumentava a pena do crime de poluição com resultado morte e estabeleciam a obrigatoriedade de os valores arrecadados com as multas aplicadas em razão de acidentes ambientais fossem integralmente destinados à reparação das áreas afetadas. Este tema é objeto do PL nº 2.787, de 2019, também apresentado no âmbito da citada





Comissão Especial e que *tipifica o crime de ecocídio e a conduta delitiva do responsável por desastre relativo a rompimento de barragem*. O PL já se encontra no Senado Federal sob relatoria do eminente Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Senador Fabiano Contarato.

O parágrafo único do art. 13 da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que obrigava o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) a manter um canal de comunicação com a população para o recebimento de denúncias sobre segurança de barragens. Este tema é objeto do PL nº 2.788, de 2019, também apresentado no âmbito da citada Comissão Especial e que *institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens*. O PL também se encontra no Senado Federal sob relatoria da ilustre Senadora Leila Barros.

II – ANÁLISE

Cabe ao Plenário do Senado Federal, na forma do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020, apreciar o Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) ao PL nº 550, de 2019, em termos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, bem como analisar-lhe o mérito.

Quanto à admissibilidade, verifica-se a constitucionalidade formal e material do SCD. Do ponto de vista do conteúdo, a proposição concretiza os princípios constitucionais da proteção do meio ambiente e do combate à poluição em qualquer de suas formas (Constituição Federal – CF, art. 23, VI). Ademais, compete ao Poder Público controlar o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, nos termos do art. 225, V, da CF. Por fim,





segundo os ditames do § 2º do mesmo art. 225, cabe àquele que explora recursos minerais a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado.

Já em relação ao aspecto formal, incide a competência legislativa da União, já que é competência privativa desta legislar sobre água e energia (CF, art. 22, IV) e jazidas e minas (CF, art. 22, XII), e é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (CF, art. 24, VI), bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (CF, art. 24, VIII). Demais disso, não há vício de iniciativa, uma vez que a proposição não invade matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, previstas no art. 61, § 1º, da CF.

Em relação à juridicidade, registra-se a adequação do instrumento normativo. Trata-se, ainda, de proposição que visa a inovar o ordenamento jurídico, dotado de abstração, generalidade e imperatividade.

Já quanto à regimentalidade, não se verificam óbices.

Porém, em termos da técnica legislativa do SCD, nota-se um equívoco na forma de revogação dos §§ 2º e 3º do art. 63 do Decreto-Lei nº 227, de 1967. De acordo com a Lei Complementar nº 95, de 1998, a revogação de dispositivo deve ser explicitada na cláusula de revogação. Não cabe, portanto, a simples inserção do termo “Revogado” no texto da lei modificada. Para sanar essa questão, são apresentadas correções de redação do art. 7º, que modifica o art. 63 do Decreto-Lei nº 227, de 1967, e do art. 9º, que trata das revogações.





Com relação ao mérito, entendemos que o SCD partilha dos mesmos objetivos do PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal. Ambas as proposições buscam aperfeiçoar a PNSB, de forma a evitar a repetição de desastres como os provocados pelas empresas Samarco e Vale, respectivamente, em Mariana e Brumadinho. Porém, se, mesmo com a introdução na legislação vigente de diversas medidas de caráter preventivo, desastre semelhante voltar a ocorrer, outras inovações legislativas visam mitigar os danos causados, tanto em termos de pessoas atingidas quanto da extensão dos danos ambientais. Adicionalmente, criam-se formas mais expeditas de compensar e ressarcir as vítimas e de punir os responsáveis pelo acidente.

Consideramos, contudo, necessário modificar alguns pontos do Substitutivo da Câmara dos Deputados.

Um. Mantivemos a versão do PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal, para o inciso II do art. 16 da Lei nº 12.334, de 2010. O inciso modificado atualiza o nome do sistema CONFEA/CREA (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia). O sistema CONFEA/CREA não representa mais os arquitetos, que atualmente possuem conselho profissional próprio.

Dois. A partir de solicitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), julgamos prudente suprimir o § 5º do art. 8º e o parágrafo único do art. 18-B da Lei nº 12.334, de 2010, na forma do SCD.

O primeiro dispositivo, ao determinar que o órgão fiscalizador aprove o Plano de Segurança da Barragem (PSB), estende por demais as atribuições desse órgão e, ao fim e ao cabo, torna-o avalista do empreendedor





em relação ao PSB. Aqui é preciso ressaltar que um dos princípios fundamentais da PNSB é o empreendedor ser o responsável legal pela segurança da barragem. Mesmo do ponto de vista prático, a determinação do dispositivo não seria produtora. Os órgãos fiscalizadores seriam sobrecarregados com a análise de milhares de PSBs, o que provocaria atrasos na liberação da construção de novas barragens e prejudicaria a fiscalização das barragens em operação, diminuindo a segurança ao invés de aumentá-la.

Já o segundo dispositivo obriga os empreendedores a contratar somente profissionais especializados em segurança de barragens incluídos em cadastro específico criado pelo órgão fiscalizador. Esse procedimento pode criar uma reserva de mercado e impedir o acesso de profissionais capacitados. Ademais, por ser atividade eminentemente de engenharia, os requisitos para o exercício profissional relativo à segurança de barragens são atribuições legais do sistema Confea/Crea.

Três. Ainda entre as modificações que adotamos, esta de caráter redacional, substituímos, no art. 18-C da Lei nº 12.334, de 2010, na forma do SCD, a expressão “sob a coordenação do órgão fiscalizador” por “em coordenação com o órgão fiscalizador”, para evitar dubiedades. Este dispositivo trata da participação do órgão fiscalizador nas perícias de barragens acidentadas por profissionais independentes. A redação do SCD pode gerar dúvidas com relação ao grau de independência desses profissionais.

Quanto aos demais dispositivos do SCD, estamos acolhendo a redação aprovada na Câmara dos Deputados.





Reputamos, neste ponto, importante esclarecer porque concordamos com o SCD em não estabelecer sanções penais no âmbito da PNSB. Já tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 3915, de 2019, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito de Brumadinho, que *altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para tipificar o crime de desastre ecológico de grande proporção ou que produza estado de calamidade pública, bem como a conduta do responsável por desastre relativo a rompimento de barragem*. A proposição, a nosso ver, de grande qualidade e mérito, já teve relatório, do eminente Senador Otto Alencar, aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e aguarda inclusão na Ordem do Dia. No mesmo sentido, a própria Câmara dos Deputados houve por bem destacar este sensível tema na forma do PL nº 2.787, de 2019, que *tipifica o crime de ecocídio e a conduta delitiva do responsável por desastre relativo a rompimento de barragem*. Este projeto já se encontra no Senado Federal sob relatoria do eminente Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Senador Fabiano Contarato.

Finalmente, o Substitutivo da Câmara dos Deputados aproveita em grande medida o PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal, porém, a nosso ver, mostra-se mais ajustado à realidade multifacetada onde a PNSB é aplicada. De fato, quando o PL nº 550, de 2019, foi aprovado no Senado Federal, o desastre provocado pela Vale em Brumadinho era muito recente, e as deliberações senatoriais focaram, quase que exclusivamente, as barragens de rejeitos de mineração. Entretanto, a PNSB aplica-se a todos os tipos de barragens e as barragens de rejeitos de mineração são minoria, apenas 10%, entre as incluídas na PNSB.



SF/20047.38385-69



Além disso, na Câmara dos Deputados, o processo de discussão da proposição estendeu-se por mais de um ano. As discussões foram acaloradas e envolveram, no processo de elaboração do SCD, os diversos setores aos quais se aplica a PNSB. Participaram dessas discussões, além dos Deputados Federais, membros da Comissão Externa do Desastre de Brumadinho e das bancadas dos estados mineradores, principalmente, do Estado de Minas Gerais, representantes do Ministério de Minas e Energia (MME), da Agência Nacional de Águas (ANA), da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Agência Nacional de Mineração (ANM), da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG).

Com efeito, o Substitutivo da Câmara dos Deputados representa a melhor proposição que foi possível construir consensualmente. Inclusive, apesar de toda a polêmica que envolve o tema das barragens, o Substitutivo foi aprovado sem que fosse apresentado um destaque sequer no Plenário da Câmara dos Deputados.

Entre as inovações legislativas do SCD, destacamos a proibição das barragens de rejeitos de mineração construídas pelo método de alteamento a montante, considerado o mais perigoso; a proibição da construção de barragens de rejeitos de mineração quando houver comunidades na ZAS; o estabelecimento de opções para lidar com as comunidades existentes na ZAS de barragens de mineração em construção ou em operação, incluindo o reassentamento da população e a mudança do projeto da barragem; a determinação de que o Poder Público Municipal





impeça o parcelamento da ZAS; a obrigatoriedade de contratação de seguros para as barragens mais perigosas; a avaliação da viabilidade de outras tecnologias de disposição de rejeitos de mineração previamente à construção de barragens de mineração; a obrigatoriedade de apresentação de laudo de condição de estabilidade das barragens; os aperfeiçoamentos no PAE e no PSB; o aumento das multas em caso de acidentes com barragens e outras infrações da PNSB; a inclusão no Código de Mineração de obrigações de cunho ambiental, abarcando as barragens de mineração; e o endurecimento das sanções contra os maus mineradores, incluindo a caducidade do título de concessão de lavra.

Em suma, o SCD representa um avanço significativo em relação à legislação vigente, aumentando a segurança na construção e operação de barragens e contribuindo para a proteção das pessoas que vivem a jusante dessas estruturas e do meio ambiente.

III – VOTO

Ante o exposto votamos pela **aprovação** do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 550, de 2019, **mantendo-se** o inciso II do art. 16 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, na forma do PL nº 550, de 2019, aprovado no Senado Federal; **suprimindo-se** o § 5º do art. 8º e o parágrafo único do art. 18-B da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, na forma do Substitutivo da Câmara dos Deputados; e **introduzindo-se** as seguintes alterações de cunho redacional:



SF/20047.38385-69



EMENDA Nº 1 - PLEN (DE REDAÇÃO)

O art. 18-C da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, na forma do art. 3º do Substitutivo da Câmara dos Deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 18-C.** O laudo técnico referente às causas do rompimento de barragem deve ser realizado por peritos independentes, a expensas do empreendedor, em coordenação com o órgão fiscalizador.”

EMENDA Nº 2 - PLEN (DE REDAÇÃO)

O art. 63 do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, na forma do art. 7º do Substitutivo da Câmara dos Deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 63.** Sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e na Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, o descumprimento das obrigações decorrentes das autorizações de pesquisa, das permissões de lavra garimpeira, das concessões de lavra e do licenciamento previsto nesta Lei implica, dependendo da infração:

.....

IV – multa diária;

V – apreensão de minérios, bens e equipamentos; ou

VI – suspensão temporária, total ou parcial, das atividades de mineração.

§ 1º A aplicação das penalidades de advertência, multa, multa diária, apreensão de minérios, bens e equipamentos e suspensão temporária das atividades de mineração compete à Agência Nacional de Mineração (ANM), e a aplicação de caducidade do título, ao Ministro de Estado de Minas e Energia.

..... (NR)”



SF/20047.38385-69



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

EMENDA Nº 3 - PLEN (DE REDAÇÃO)

O art. 9º do Substitutivo da Câmara dos Deputados, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** Ficam revogados os arts. 43, 57 e 87 e os §§ 2º e 3º do art. 63, todos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração).”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/20047.38385-69