

PARECER Nº DE 2023

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei nº 2386, de 2019, da Senadora Eliziane Gama, que *altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), para instituir a caução obrigatória para garantia do descomissionamento ou da descaracterização de barragens de rejeitos de mineração e de resíduos industriais.*

Relator: Senador **CARLOS VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem para a análise da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), o PL nº 2386, de 2019, de autoria da Senadora Eliziane Gama, doravante tratado neste Parecer apenas como PL, que *altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), para instituir a caução obrigatória para garantia do descomissionamento ou da descaracterização de barragens de rejeitos de mineração e de resíduos industriais.*

O PL insere o art. 17-A na Lei nº 12.334, de 2010, para estabelecer a obrigatoriedade de uma caução acumulativa para garantir financeiramente o descomissionamento ou descaracterização das barragens de rejeitos de mineração e de resíduos industriais. O valor a ser caucionado anualmente equivale a 1% da base de cálculo da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) ou a 1% do faturamento do empreendimento, no caso, respectivamente, de barragens de rejeitos de mineração e de barragens de resíduos industriais. Em ambas as situações, são considerados os valores referentes ao ano anterior ao ano de depósito da caução.

As formas de prestação da caução são: dinheiro, títulos da dívida pública federal, seguro-garantia ou fiança bancária. Caso haja atraso na apresentação da caução, as atividades do empreendimento serão suspensas até o adimplemento da obrigação.

Se o empreendedor realizar o descomissionamento ou descaracterização da barragem na forma estabelecida pela legislação e regulamentos do órgão fiscalizador, a caução deverá ser devolvida em até 90 dias. Caso o empreendedor não cumpra tal obrigação, o órgão fiscalizador deverá executar a caução e o empreendedor ficará sujeito às sanções civis, administrativas e criminais previstas em lei. O órgão fiscalizador fica também autorizado a utilizar os recursos da caução para realizar, direta ou indiretamente, os trabalhos de descomissionamento ou descaracterização da barragem.

Na Justificação do PL, a ilustre autora esclarece que alguns dos mais graves passivos ambientais do Brasil decorrem do abandono puro e simples, sem nenhum cuidado de manutenção, de barragens de rejeitos de mineração ou de resíduos industriais ao fim das operações produtivas dos empreendimentos. Essas instalações são verdadeiras bombas-relógio, ameaçando a vida, a saúde e o patrimônio das populações a jusante, bem como a higidez do meio ambiente.

O PL foi encaminhado à CI e à Comissão de Meio Ambiente (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. O PL não recebeu emendas. Na CI, o relator designado, Senador Marcos Rogério, apresentou parecer favorável pela sua aprovação, sem emendas ao PL. Entretanto, o parecer não chegou a ser apreciado até o fim da legislatura passada. A proposição continuou a tramitar, nos termos do inciso II do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), por ser de autoria de Senador(a) que permaneceu no exercício.

II – ANÁLISE

Na forma do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CI opinar sobre matérias referentes a minas, recursos geológicos e assuntos correlatos, como é o caso do PL. Portanto, há pertinência do objeto da proposição a temas de competência desta Comissão. Isso posto, passamos à análise de mérito do PL.

É obrigação do minerador, na forma do § 2º do art. 225 da Constituição Federal (CF), recuperar o meio ambiente degradado. Essa disposição constitucional permeia tanto a legislação minerária quanto a ambiental, bem como os respectivos regulamentos, inclusive no que tange a sanções pelo seu descumprimento.

Muito embora a responsabilização do empreendedor esteja bem definida, o nosso marco legal carece de instrumentos coercitivos eficazes para fazer com que o minerador cumpra suas obrigações de descomissionamento e descaracterização das barragens de rejeitos. A sanção penal prevista na Lei de Crimes Ambientais (art. 55, parágrafo único, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998), “detenção, de seis meses a um ano, e multa”, é por demais branda, possibilitando ao infrator receber diversos benefícios previstos na legislação processual penal, como suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena. Se, ainda assim, o infrator tiver que cumprir a pena, o que é muito improvável, será no regime aberto.

Em matéria regulamentar, a Resolução da Agência Nacional de Mineração (ANM) nº 122, de 28 de novembro de 2022, que *dispõe sobre os procedimentos para apuração das infrações, sanções e os valores das multas aplicáveis em decorrência do não cumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral*, classifica como infração e penaliza o não descomissionamento das barragens de mineração.

Entretanto, a multa prevista é muito baixa, equivale a 3,375% do Valor da Produção Mineral (VPM) do ano anterior à instauração do Processo Administrativo Sancionador (PAS). Assim, do ponto de vista estritamente econômico, pode ser mais vantajoso ao minerador inescrupuloso usufruir da extração mineral e, quando a atividade deixar de ser lucrativa, utilizar-se de um expediente qualquer para abandonar a mina e não arcar com o respectivo passivo ambiental. Note-se que os custos de descomissionamento e descaracterização de barragens de rejeitos podem ser muito elevados frente ao VPM no final da vida da mina, geralmente baixo. Por exemplo, as Indústrias Nucleares do Brasil (INB) estimam o gasto de US\$ 500 milhões, ao longo de quarenta anos, para realizar o descomissionamento e a descaracterização de sua barragem de rejeitos de urânio em Caldas, Minas Gerais¹. Já a Vale anunciou o

¹ Disponível em <https://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2019/02/26/primeira-barragem-de-exploracao-de-uranio-do-brasil-entenda-risco-de-rompimento-com-residuo-radioativo.ghtml>. Acesso em 3 de outubro de 2023.

provisionamento de US\$ 1,9 bilhão para realizar o descomissionamento de nove barragens de rejeitos de minério de ferro alteadas a montante².

A Lei nº 13. 575, de 26 de dezembro de 2017, que cria a Agência Nacional de Mineração (ANM), prevê que a Autarquia deva dispor sobre *hipóteses e critérios para a apresentação de garantias financeiras ou a contratação de seguros para cobertura dos riscos de atividades minerárias* (art. 13, III). No caso específico de fechamento de mina, a ANM publicou a Resolução ANM nº 68, de 30 de abril de 2021, que dispõe sobre as regras referentes ao Plano de Fechamento de Mina – PFM. De acordo com o art. 15 da referida Resolução, o PFM para empreendimentos com barragens de mineração deve conter também o plano de descaracterização dessas barragens. No entanto, não há previsão da apresentação de garantias financeiras para essa atividade. Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1.193, de 2020, apontou a fragilidade da fiscalização do Plano de Fechamento de Mina (PFM)³ e já deliberou que a ANM regulamente e assegure garantias financeiras para fechamento de minas⁴. A ANM inseriu tal questão em sua agenda regulatória, mas o tópico pouco avançou⁵.

Situação bem diferente verifica-se no setor do petróleo, no qual os contratos de exploração e produção, há duas décadas, contém uma cláusula para garantias de desativação e abandono das instalações produtivas. Além disso, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), publicou a Resolução ANP nº 854, de 27 de setembro de 2021, que *regulamenta os procedimentos para apresentação de garantias financeiras e termo que assegurem os recursos financeiros para o descomissionamento de instalações de produção em campos de petróleo e gás natural*. Nesse normativo, há a previsão de um Modelo de Aporte Progressivo (MAP), a ser executado de forma que o valor total a ser garantido esteja assegurado dois anos antes do término do contrato ou das reservas, o que ocorrer primeiro.

² Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/08/vale-provisiona-us-19-bilhao-para-eliminar-9-barragens-iguais-as-de-brumadinho-e-mariana-e-brumadinho.ghtml>. Acesso em 3 de outubro de 2023.

³ https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/%25ACORDAO%253A1193%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 3 de outubro de 2023.

⁴ Disponível em https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/estruturacao_da_agencia_nacional_de_mineracao.html. Acesso em 3 de outubro de 2023.

⁵ Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatoria-1>. Acesso em 3 de outubro de 2023.

Estamos plenamente alinhados com os propósitos da autora no que diz respeito ao PL. Na condição de relator da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de Brumadinho, tivemos a oportunidade de entender como as lacunas da legislação podem ser utilizadas como escusa para o não cumprimento das mais pequenas obrigações socioambientais das empresas, principalmente quando elas são dirigidas por profissionais que colocam o lucro (e os bônus de desempenho) acima de tudo. No quadro atual, de governança frágil do setor mineral, com a ANM em frangalhos, consideramos que o PL representa um avanço legislativo considerável.

Contudo, vemos com preocupação não haver previsão de levantamento prévio do custo de descomissionamento e descaracterização das barragens. Sendo assim, o valor arrecadado, de acordo com as disposições do PL (1% da base de cálculo da CFEM ou 1% do faturamento do empreendimento por ano), pode ficar aquém ou além do necessário para a execução da atividade. Nenhuma das duas situações é desejável.

Nesse contexto, consideramos mais adequado apresentar um substitutivo ao PL, adotando disciplina para a garantia financeira da descaracterização das barragens de rejeitos de mineração e de resíduos industriais semelhante à vigente para instalações do setor de petróleo. Tornar-se-á obrigatório para o empreendedor a apresentação de plano detalhado, técnico e orçamentário, do descomissionamento e descaracterização da barragem, juntamente com as garantias financeiras para executá-lo, seja à vista, previamente à operação da barragem, seja por meio de um fundo de provisionamento constituído ao longo de sua vida útil. No caso das barragens já existentes, é dado um prazo de 12 meses para os empreendedores cumprirem as disposições da nova lei. Adicionalmente, a Lei terá *vacatio legis* de 6 meses para que os órgãos fiscalizadores das barragens tenham o tempo necessário para editar as normas regulamentares.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2386, de 2019, na forma do seguinte Substitutivo:

Emenda nº 1 – CI (Substitutivo)

Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, o Código de Minas, e a Lei nº 12.334, de 20 de

setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), para instituir a caução obrigatória para a garantia da descaracterização de barragens de rejeitos de mineração e de resíduos industriais.

Art. 1º O Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 47.**

 XVI –; e
 XVII – Apresentar à ANM, previamente ao início da operação da barragem de rejeitos, a garantia financeira para a execução de sua descaracterização.
” (NR)

“**Art. 47-B.** A garantia financeira de que trata o inciso XVII do *caput* do art. 47:

I – poderá ser prestada mediante:

- a) seguro garantia;
- b) carta de crédito;
- c) fundo de provisionamento financeiro; ou
- d) outras formas de garantias, a critério da ANM;

II – deverá ter valor equivalente ao custo de descaracterização da barragem de rejeitos, conforme plano aprovado pela ANM;

III – poderá ter seu valor revisado, a pedido do concessionário ou mediante solicitação da ANM, sempre que ocorrerem eventos que alterem o custo de descaracterização da barragem de rejeitos;

IV – não eximirá o concessionário de cumprir as demais obrigações estabelecidas pela legislação minerária e ambiental relativas a barragens de rejeitos; e

V – será devolvida ao concessionário em até 60 (sessenta) dias após o ateste pela ANM da conclusão da descaracterização.

§ 1º A não prestação da garantia financeira acarretará a suspensão da operação do empreendimento até o seu adimplemento.

§ 2º A não realização da descaracterização da barragem de rejeitos pelo concessionário, conforme plano aprovado pela ANM, ensejará a execução da garantia financeira sem prejuízo da aplicação das demais sanções administrativas, civis e penais cabíveis. ”

Art. 2º A Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 16.** ”

.....

V –; e

VI – exigir do empreendedor a garantia financeira para a execução da descaracterização da barragem de rejeitos de mineração ou de resíduos industriais.

.....” (NR)

“**Art. 17.** ”

.....

XXII –; e

XXIII – prestar garantia financeira para a descaracterização da barragem de rejeitos de mineração ou de resíduos industriais.

.....” (NR)

Art. 3º Para as barragens já existentes, o empreendedor terá 12 (doze) meses, a partir da entrada em vigor desta Lei, para a apresentação da garantia de que tratam os arts. 1º e 2º.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator