

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE LEI Nº 3.650, DE 2015

Altera a Lei 12.334, de 20 de setembro de 2010 e estabelece normas para a autorização, concessão e licenciamento de mineração, utilização e construção de barragens para rejeitos e a utilização de processos de extração.

Autor: Deputado REGINALDO LOPES

Relator: Deputado JÚLIO DELGADO

I – RELATÓRIO

O PL 3.650/2015, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, altera a Lei da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) para estabelecer normas para a autorização, concessão e licenciamento de atividades de mineração, a utilização e construção de barragens de rejeito e a utilização de processos de extração.

A proposição, em seu art. 1º, introduz um art. 19-A na Lei da PNSB, estabelecendo que as barragens destinadas à acumulação de rejeitos e de resíduos industriais, especialmente as previstas no art. 1º da citada norma, em seus incisos III (*“reservatório que contenha resíduos perigosos conforme normas técnicas aplicáveis”*) e IV (*“categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 6º”*), obedecerão às seguintes normas de construção: deverão ser construídas em concreto; o reservatório deverá ser revestido com material capaz de garantir a não contaminação do solo; a impermeabilização do talude deve ser em concreto

resistente e impermeável; deverão ter sua estrutura, estabilidade física e capacidade atestadas pela autoridade competente; e a capacidade deverá ser atestada em no mínimo cinco vezes a carga prevista para sua utilização.

O art. 1º da proposta também introduz um art. 19-B na citada lei, estatuinto que as barragens destinadas à acumulação de rejeitos e de resíduos industriais construídas de materiais que não sejam concreto em operação deverão ser completamente fechadas em dez anos e observar as seguintes normas: para seu fechamento, será observada pela empresa e autoridades competentes a necessidade de transformação em depósito seco; e, depois de fechadas, deverão ser monitoradas pela empresa responsável e fiscalizadas pela autoridade competente por no mínimo 50 anos.

O art. 2º do PL 3.650/2015 exige das pessoas físicas e jurídicas detentoras ou que venham a possuir autorização, concessão ou licenciamento para a mineração após o início da operação de extração a destinação de 2% do faturamento bruto provindo da operação em pesquisas visando ao desenvolvimento de novas tecnologias de mineração que promovam a preservação do meio ambiente e de mais 2% do faturamento bruto provindo da operação em ações de preservação ambiental.

Por fim, o art. 3º da proposição estatui que, em dez anos, a contar da data de publicação da Lei, as pessoas físicas e jurídicas detentoras ou que venham a possuir autorização, concessão ou licenciamento para a mineração só poderão exercer a atividade de extração em que os rejeitos provindos desta atividade resultem em material seco.

Em sua justificção, o autor alega que a recente ruptura da barragem de Fundão, da Samarco Mineração, em Mariana/MG, é só mais um capítulo das tragédias ambientais e sociais causadas por barragens no País, que suportam quantidades imensas de rejeitos. A maioria dessas barragens hoje é construída com terra e, por suas características de permeabilidade, acaba por produzir tragédias que têm ceifado vidas. Assim, há a necessidade de estabelecer parâmetros mínimos para a construção de novas barragens, como também do fechamento das que já existem quando esgotam sua capacidade de armazenamento, para que inúmeras vidas sejam preservadas.

A proposição tramita em regime ordinário, estando sujeita à apreciação conclusiva das comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento

Sustentável (CMADS), de Minas e Energia (MME) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). No prazo regimental, não foram apresentadas emendas, no âmbito desta CMADS.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O projeto de lei ora em foco trata do estabelecimento de parâmetros mínimos para a construção e o fechamento de barragens de rejeito, tendo sido motivado pela tragédia ocorrida em Mariana/MG, em 05/11/2015, com o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, da Samarco Mineração, e todos os efeitos deletérios daí resultantes no vale do rio Doce e afluentes. Trata-se de previsão importante, pois, caso transformado em lei, poderá contribuir para o fortalecimento da Lei da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB – Lei nº 12.334/2010) e, por efeito, para a minimização dos riscos de que tragédias como essa voltem a ocorrer.

Mesmo elogiando a iniciativa do ilustre Parlamentar autor da proposta, todavia, há que apontar que alguns dos artigos que ela pretende inserir na Lei da PNSB, apesar de tratarem do tema específico da segurança de barragens, são claramente inviáveis, seja técnica, seja financeiramente. É o caso da previsão de que as barragens “*deverão ser construídas em concreto*”, o que, do ponto de vista financeiro, certamente levaria à inviabilização da exploração de inúmeras jazidas minerais em território nacional. São construídas barragens de terra para conter rejeitos de mineração em todos os países do mundo, razão pela qual a imposição dessa exigência em nosso País promoveria significativo custo adicional às atividades aqui exercidas.

Da mesma forma, a previsão de que “*o reservatório deverá ser revestido com material capaz de garantir a não contaminação do solo*”, embora seja plenamente justificável quando se trata de resíduos industriais perigosos, que possuam elementos contaminantes, pode não se aplicar à grande maioria dos rejeitos de mineração. Estes contêm, em regra, apenas elementos já presentes na área da jazida anteriormente à exploração mineral, que podem ser decantados na própria barragem sem provocar contaminação local e à jusante.

Também se considera inoportuno que as barragens em operação destinadas à acumulação de rejeitos e resíduos industriais construídas de materiais que não sejam concreto sejam completamente fechadas em dez anos. O fato é que, quando se projeta uma barragem, já se faz um investimento válido para um período determinado, que poderá ser inferior ou superior a dez anos. Não faz sentido, portanto, estabelecer aleatoriamente um prazo, uma vez que cada caso particular terá condições específicas. Além disso, como já comentado, não é razoável exigir que barragens de rejeitos de mineração sejam construídas em concreto.

Outra previsão de difícil implantação é a de que *“a capacidade deverá ser atestada em no mínimo cinco vezes a carga prevista para sua utilização”*. Na prática, a barragem de rejeitos geralmente não é construída de uma só vez, ela vai sendo alteada ao longo dos anos na medida da necessidade de disposição de rejeitos e de sua capacidade para recepcioná-los. O que geralmente leva ao rompimento da barragem são erros de projeto ou, principalmente, de execução da obra ou de operação do reservatório.

Além disso, o autor da proposta exagera ao afirmar, em sua justificção, que *“não há atualmente uma legislação que determine o mínimo de segurança em projetos e construções de obras de barragens de rejeitos e resíduos industriais”*. É que a Lei da PNSB foi sancionada em 2010 justamente com esse objetivo e, nos anos seguintes, vem sendo regulamentada por resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e da Agência Nacional de Águas (ANA), bem como por portarias do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Assim, barragens continuam se rompendo, majoritariamente, não por falta de legislação, mas de fiscalização do seu fiel cumprimento.

Outra determinação de difícil atendimento é a de que *“depois de fechadas deverão ser monitoradas pela empresa responsável e fiscalizadas pela autoridade competente por no mínimo de 50 anos”*. Ora, não faz sentido uma empresa encerrar suas atividades e continuar monitorando a barragem por mais 50 anos – outro número aleatório –, mesmo porque ela provavelmente já não mais existirá no próprio ano ou no ano seguinte ao do encerramento de suas atividades. Isso não impede, obviamente, a continuidade da fiscalização por parte da autoridade competente.

A destinação de 2% do faturamento bruto para “*pesquisas visando o desenvolvimento de novas tecnologias de mineração que promovam a preservação do meio ambiente*” e para “*ações de preservação ambiental*”, conforme o art. 2º da proposição, tampouco faz muito sentido. É que existe uma grande variabilidade de bens minerais e de locais e condições de extração, o que torna igualmente difícil o estabelecimento e a fiscalização de aplicação de determinado percentual do faturamento nessas pesquisas. Além disso, trata-se de questão já afeta ao licenciamento ambiental da atividade de mineração, etapa em que são estabelecidas as condicionantes para a sua operação.

Por fim, quanto ao art. 3º do projeto de lei, a não geração de rejeitos de natureza líquida ou pastosa seria o ideal, de fato, para garantir maior segurança às barragens de rejeito, mas isso nem sempre é possível tecnologicamente. Assim, tampouco é aconselhável o estabelecimento de um prazo – no caso, dez anos – para que só sejam produzidos rejeitos secos, devido à já citada variabilidade da atividade de extração mineral, muito embora isso constitua um objetivo a ser perseguido.

Já existem tecnologias para a redução da geração de rejeito, seu beneficiamento a seco e sua disposição em pilhas, ao invés de em barragens, processos esses que, embora mais dispendiosos, se traduzem em impacto mais localizado e menor risco socioambiental. Além disso, há também diversas tecnologias em testes em projetos-piloto ou já disponíveis para a utilização de rejeito na construção civil, com expressivos ganhos sociais, seja para a fabricação de tijolos ou lajotas, seja para a pavimentação de ruas e estradas, entre outros usos, dependendo do tipo de resíduo empregado.

Em conclusão, embora seja louvável a iniciativa do nobre Deputado, observa-se que as medidas, na forma como propostas, não são as mais adequadas para fortalecer a PNSB. Entretanto, deve-se ressaltar que a Lei é falha em relação à prevenção de desastres no planejamento da obra, pois ela trata, principalmente, da fiscalização, dos instrumentos e das competências relativas à segurança de barragens já implantadas, dando total liberdade ao empreendedor para a construção de seu empreendimento da forma que melhor lhe aprouver, desde que garanta a segurança da barragem e atenda às obrigações previstas nos incisos do *caput* do art. 17.

É certo que essa norma legal inclui, entre seus objetivos, *“regulamentar as ações de segurança a serem adotadas nas fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação e de usos futuros de barragens em todo o território nacional”* (art. 3º, II) e, entre seus fundamentos, que *“a segurança de uma barragem deve ser considerada nas suas fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação e de usos futuros”* (art. 4º, I) (grifamos). Ainda assim, considera-se que os aspectos preventivos precisam ser reforçados para que, de fato, os empreendedores sejam induzidos a planejar desde cedo as medidas de prevenção necessárias e, mesmo, evitar a construção de barragens com alto risco de desastre.

É preciso dizer que, para fortalecer a Lei nº 12.334/2010, já há projetos de lei em tramitação na Casa, tais como o PL 4.287, de 2016, de autoria da Comissão Externa sobre o Rompimento da Barragem em Mariana/MG (Cexbarra). A Cexbarra é também autora do PL 4.286, de 2016, que altera a Lei nº 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para dispor sobre o valor das multas em caso de desastre ambiental, bem como do PL 4.285, de 2016, que altera a Lei nº 12.305, de 2010 (Lei de Resíduos Sólidos). Neste último caso, a proposição equipara a resíduos perigosos os rejeitos de mineração depositados em barragens à jusante das quais existam comunidades que possam ser atingidas por seu eventual rompimento e para prever a utilização de instrumentos econômicos para a redução de geração e o aproveitamento desses rejeitos e o desenvolvimento de tecnologias de maior ganho social e menor risco ambiental.

São projetos de lei, portanto, que procuram suprir lacunas existentes na legislação relativa a segurança de barragens, de forma a torná-la mais eficaz. Tais proposições, naturalmente, não impedem que outras sejam apresentadas para complementar a Lei da PNSB, a qual, como já comentado antes, trata, principalmente, da fiscalização, dos instrumentos e das competências relativas à segurança de barragens. Noutras palavras, ela se preocupa mais com a segurança de barragens já construídas, sendo que a etapa anterior de planejamento e definição conceitual da viabilidade do projeto da barragem quase não é nela abordada.

Todavia, as fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento da barragem (quando é o caso)

estão inseridas no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, que se inicia numa etapa prévia à sua implantação, quase não havendo artigos na Lei da PNSB referentes a essa etapa, a não ser os anteriormente citados. Nada impede, contudo, que a norma legal possa vir a ser incrementada exatamente quanto a esse aspecto. É o que aqui se pretende fazer, mediante a apresentação de um Substitutivo, apoiando-se a iniciativa do ilustre autor da proposta.

Toma-se o cuidado, contudo, de nele não incluir dispositivos já previstos em outras proposições em tramitação na Casa, como as citadas anteriormente, de autoria da Cexbarra, além daquelas que obrigam à contratação de seguro (PL 3.561/2015, de autoria do Deputado Wadson Ribeiro; PL 3.563/2015, da Deputada Elcione Barbalho; e PL 5.263/2016, do Deputado Sarney Filho) e, ainda, da que aprimora dispositivos relativos ao Plano de Ação de Emergência – PAE (PL 3.775/2015, do Deputado Arnaldo Jordy) e da que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PNAB (PL 29/2015, do Deputado Nilson Leitão).

São os seguintes os dispositivos do Substitutivo a serem inseridos na Lei da PNSB: proibição de construção de barragem de rejeito pelo método de alteamento à montante; revestimento da área do reservatório ao qual sejam destinados elementos contaminantes; monitoramento das águas superficiais e subterrâneas na área do reservatório e à jusante e adoção de eventuais medidas de minimização da contaminação ou de descontaminação da área; ressarcimento pelo empreendedor das despesas incorridas pelos órgãos competentes de fiscalização e controle e de defesa civil em decorrência de acidentes; e constituição e manutenção de um fundo para atendimento emergencial à população e à infraestrutura afetadas. Todos eles são inseridos no art. 17 (obrigações do empreendedor), excetuando-se o primeiro, que é objeto de artigo específico, a ser acrescido à Lei.

A esse respeito, a proibição de construção de barragem de rejeito pelo método de alteamento à montante será uma medida eficaz para reduzir o risco de novos rompimentos, dado que há outras opções mais seguras (métodos construtivos com alteamento à jusante ou pela linha de centro), embora não tão econômicas. Além do uso de barragens, há ainda outros métodos de disposição de rejeitos que podem ser usados, tais como o desaguamento para empilhamento, o espessamento para empilhamento

(transformação do material em uma pasta) e a disposição em cavas a céu aberto ou em minas subterrâneas (*backfill*).

A obrigatoriedade de revestimento da área do reservatório ao qual sejam destinados elementos contaminantes, por sua vez, é uma medida importante para garantir a não contaminação das águas superficiais e subterrâneas. Como salientado anteriormente, essa medida não é necessária em todos os casos, mas somente naqueles em que substâncias contaminantes sejam destinadas ao reservatório de rejeitos, seja por lançamento direto, seja por eventual reação deles com outros elementos presentes na área. Substâncias não contaminantes são naturalmente decantadas no reservatório sem provocar poluição.

Intimamente ligada a essa questão está a obrigatoriedade de monitoramento das águas superficiais e subterrâneas na área do reservatório e à jusante, mediante a definição de pontos de amostragem das águas superficiais e de instalação de dispositivos de acesso às águas subterrâneas (poços e piezômetros). Obviamente, o resultado do monitoramento poderá indicar a adoção de medidas de minimização da contaminação ou até de descontaminação da área, dependendo de cada caso concreto, pois é obrigação do empreendedor devolver adequadamente à bacia hidrográfica as águas utilizadas em seu processo produtivo.

Por sua vez, o ressarcimento pelo empreendedor das despesas incorridas pelos órgãos competentes de fiscalização e controle e de defesa civil em decorrência de acidentes tem por objetivo fazer retornar aos cofres públicos recursos despendidos com acidentes e outros eventos extraordinários de responsabilidade do empreendedor. Assim, pois, as ações emergenciais de socorro, tais como voos de helicóptero ou avião, deslocamentos terrestres, serviços de religação de energia elétrica e de abastecimento de água etc. devem ser assumidos pelo empreendedor ou ter seus custos por ele ressarcidos, independentemente da indenização dos custos de licenciamento e das taxas de fiscalização e controle ambiental e de defesa civil, sob pena de privatização dos lucros e socialização dos prejuízos.

Por fim, a obrigatoriedade da constituição e manutenção de fundo para atendimento emergencial à população e à infraestrutura afetadas tem por objetivo, como o próprio nome indica, atender às primeiras necessidades das populações afetadas pela tragédia, bem como recompor o

mais rapidamente possível a infraestrutura atingida pelo desastre. No caso de Mariana/MG, por exemplo, a Samarco Mineração é uma empresa de porte, dotada de recursos suficientes para tal, mas é necessário prever aqueles casos em que empresas não tão poderosas tenham de adotar, de uma hora para a outra, uma série de medidas dispendiosas, mas tão importantes para a vida das pessoas afetadas por uma tragédia.

Assim, pela importância da matéria, haja vista os casos de rompimento de barragens ocorridos nos últimos anos, em especial a recente tragédia ocorrida em Mariana/MG, e por reconhecer como justa a preocupação do ilustre Parlamentar autor da proposição, somos pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 3.650, de 2015, na forma do Substitutivo anexo.**

É o voto.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JÚLIO DELGADO
Relator

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.650, DE 2015

Altera dispositivos da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens, para estatuir novas obrigações para o empreendedor da barragem.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 17 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, fica acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 17

.....

XIV – revestir a área do reservatório ao qual sejam destinados elementos contaminantes;

XV – monitorar as águas superficiais e subterrâneas na área do reservatório e à jusante, adotando eventuais medidas de minimização da contaminação ou de descontaminação da área;

XVI – ressarcir as despesas incorridas pelos órgãos competentes de fiscalização e controle e de defesa civil em decorrência de acidentes; e

XVII – constituir e manter fundo para atendimento emergencial à população e à infraestrutura afetadas por acidente, nos termos do regulamento.” (NR)

Art. 2º Acrescente-se o seguinte art. 18-A à Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010:

“Art. 18-A. É vedada a construção de barragem de rejeito pelo método de alteamento à montante”.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JÚLIO DELGADO
Relator

2016_10277