

**GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PARA DEBATER E ELABORAR
PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DESTINADA A ALTERAR O DECRETO-LEI Nº 227,
DE 2 DE FEVEREIRO DE 1967 (CÓDIGO DE MINERAÇÃO)**

**VOTO EM SEPARADO DOS
DEPUTADOS AIRTON FALEIRO E ODAIR CUNHA**

I – RELATÓRIO:

O Grupo de Trabalho foi instituído pelo Ato do Presidente de 16 de junho de 2021 para propor alterações ao Código de Mineração – GT MINERA, e iniciou seus trabalhos em 13 de julho de 2021. O GT foi prorrogado após 90 dias, possuindo vigência até o início de 2022. O Grupo de Trabalho é coordenado pelo Deputado Evandro Roman, e a relatoria é da Deputada Greyce Elias.

A legislação que regula o setor mineral e que constitui o principal objeto de trabalho deste GT é o Decreto-Lei nº 227, de 1967, que foi publicado em uma época em que o setor mineral no Brasil tinha outra configuração. As reformas pelas quais o normativo passou no decorrer do tempo, incluindo a da Lei nº 9.314, de 14 de novembro de 1996, foram suficientes para modernizá-lo apenas em parte, restando ainda eliminaram anacronismos que até hoje interferem no funcionamento do setor.

O Grupo de Trabalho foi organizado com 7 sub-relatorias, divididas conforme os diferentes segmentos econômicos e regulatórios do setor mineral. São elas:

- minerais metálicos;
- leilões de áreas;
- rochas ornamentais;
- minerais não metálicos;
- agregados da construção civil;



- barragens de rejeito; e
- lavra garimpeira.

O Relatório nº 2/2021 foi apresentado em 01 de dezembro de 2021, e inclui um Anteprojeto de Lei que modifica praticamente todos os artigos do atual Código de Mineração, que controla e regulamenta o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional.

II – VOTO:

Inicialmente, apresentamos uma síntese sobre os principais pontos críticos observados no Relatório nº 2/2021 do GT e no seu anteprojeto de lei anexo. A segunda versão do anteprojeto do Código de Mineração apresentado ainda estabelece uma limitação significativa do papel do Estado na gestão e no controle dos processos de outorga de recursos minerais, alterando sua função de administrador, ou seja, de caráter ativo, para uma atuação mais liberal, de mero agente cartorial do setor. As medidas propostas também dificultam ou impedem a criação de novas áreas de proteção ambiental onde ocorrerem recursos minerais, assim como as demarcações ou mesmo o planejamento urbano dos municípios.

A proposta prioriza os interesses minerários sobre importantes direitos socioambientais assegurados pela Constituição de 1988 e não inclui a necessária interação com as normas do direito ambiental brasileiro. Se aprovada a lei com o conteúdo proposto pelo Grupo de Trabalho, serão garantidos direitos minerários relativos a empreendimento completamente inviáveis do ponto de vista socioambiental, bem como viabilizadas atividades de alto impacto – e, em muitos casos, de alto risco –, gerando grande pressão política sobre o órgão licenciador do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O texto em tese não disciplina o licenciamento dos empreendimentos minerários perante o órgão competente do Sisnama e, contraditoriamente, inclui referência à dispensa de licença ambiental. Não são abordadas com clareza as responsabilidades socioambientais dos empreendedores. Além disso, os direitos minerários serão garantidos a empreendedores que sequer demonstraram capacidade econômico-financeira de realizar o empreendimento proposto, o que também abrange a execução das condicionantes socioambientais constantes na



licença ambiental e a recuperação ambiental após a finalização das atividades minerárias.

Por outro lado, muitos aspectos importantes que foram amplamente debatidos no Congresso Nacional, como os projetos de lei aprovados na Comissão Externa de Brumadinho e na CPI das barragens de rejeitos não foram incluídos no Relatório. Essas proposições visam aperfeiçoar a legislação da mineração e evitar que novas tragédias ocorram, em especial, impedir a impunidade dos responsáveis pelos crimes. No entanto, sequer as disposições do PL nº 2.788/2019, que cria a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), e do PL nº 2.787/2019, que tipifica o crime de ecocídio, ambos já aprovados na Câmara e que aguardam apreciação no Senado, foram considerados na elaboração do Relatório do GT.

Ao final de seus trabalhos, a Comissão Externa Brumadinho propôs 6 Projetos de Lei (dos quais 4 foram aprovados no Plenário da Câmara e tramitam no Senado), 2 Projetos de Lei Complementar e 1 Proposta de Emenda à Constituição, todos visando mais rigor no processo de licenciamento ambiental, melhorias na segurança das barragens e na definição de responsabilidades dos mineradores.

As propostas também incluem ajustes na parte burocrática das leis atuais, porém essas proposições não foram avaliadas e incorporadas no texto final do GT. Além desses aspectos, também não há previsão de perda do título minerário em situação em que a mineradora ou o garimpeiro utilizem trabalho análogo a escravidão, trabalho degradante e/ou trabalho infantil; quando sonegar, omitir ou manipular informações da lavra para fim de pagar menos impostos; quando operar fora da área de concessão intencionalmente; ou quando não cumprir determinantes ambientais na concessão ou outra área mostrando sua incapacidade.

De uma forma geral, o Relatório nº 2/2021, apresentado em 1 de dezembro de 2021, retirou alguns artigos polêmicos em relação à primeira versão, como a alteração nas competências de estados e municípios para legislar sobre os assuntos minerais dentro de suas atribuições. No entanto, nesta segunda versão do anteprojeto de Lei, a Relatora manteve artigos que têm impactos negativos para o controle do Estado sobre essa atividade, modificando a legislação em sintonia com



a liberalização da atividade econômica em detrimento de interesses públicos ou socioambientais.

No conjunto, o texto do Relatório nº 2/2021 do GT Mineração apresenta uma proposta que refaz todo o Código de Mineração de 19967, e privilegia os interesses majoritários das mineradoras, reduz o poder regulatório dos órgãos públicos, dificulta ou impede a criação de novas áreas de proteção ambiental, as demarcações de terras indígenas ou quilombolas, bem como a possibilidade de criação de assentamentos ou mesmo o planejamento urbano dos municípios.

O relatório manteve outras medidas que fizeram parte da Medida Provisória nº 790/2017¹, principalmente aquelas que representam restrições para a tomada de decisões discricionárias por parte dos órgãos de fiscalização do setor e a perda da capacidade regulatória. A proposta inclui a “aprovação tácita” dos processos administrativos internos da agência reguladora - ou seja, serão considerados aprovados se não houver resposta da Agência Nacional de Mineração (ANM) em determinados prazos.

A proposta da Relatora, caso seja adotada, poderá trazer uma nova organização setorial, com redução significativa do papel do Estado na gestão e controle dos recursos minerais, alterando sua função de administrador, ou seja, de caráter ativo, para uma atuação mais liberal, de mero organizador do setor. Ao definir o aproveitamento dos recursos minerais como atividade de utilidade pública e essencial à vida humana, observando a rigidez locacional, ou seja, a “incapacidade” de mudança de lugar da extração, pretende-se priorizar a mineração frente a quaisquer outras atividades essenciais e humanas, dentre as quais a proposta destaca a limitação da expansão urbana para viabilizar a mineração.

Nesse segundo Relatório apresentado, vários artigos do Código de Mineração foram reescritos para reforçar a centralidade das atividades de mineração sobre outras ações econômicas ou mesmo sobre eventuais iniciativas de interesse público, o que levará ao predomínio legal da mineração caso for

1 A Medida Provisória nº 790/2017, publicada em 26/07/2017, perdeu a eficácia no dia 28/11/2017. A MP trazia uma revisão integral do Código de Mineração, sob a justificativa de “modernizar” a indústria da mineração, e pretendia retirar competências do Poder Concedente, da agência reguladora e da fiscalização conjunta entre União, Estados e Municípios, assim como reduzir taxas e eliminar exigências técnicas e ambientais, entre outras medidas.



incompatível com a outra atividade, ou, em caso de bloqueio do direito minerário, será garantida a indenização prévia do titular do direito minerário afetado.

Ainda sobre as mudanças com repercussão ambiental, o novo Relatório traz a possibilidade de dispensa de licenciamento ambiental para pesquisa mineral, para aquelas genericamente definidas como sem impactos ambientais significativos, e para extração de minerais em situações previstas em regulamento comum entre os órgãos de regulação do setor mineral e do meio ambiente, o que podem significar o fim do licenciamento.

O texto propõe alterações regulatórias bastante liberais, como a possibilidade de autodeclaração de informações sobre a pesquisa mineral, associada à permissão para que os direitos e títulos minerários, em quaisquer de suas fases, sejam oferecidos em garantia para fins de financiamento e outras operações comerciais, o que, na prática, abre a possibilidade de formação de bolhas especulativas ou de fraudes financeiras, como já aconteceu em inúmeros outros países. No âmbito da fiscalização e gestão dos títulos minerários, o texto possibilita a fiscalização por amostragem, e institui a aprovação automática de requerimentos e procedimentos que não forem aprovados pelo órgão regulador em determinado prazo.

No que tange a alterações sobre a segurança das barragens de rejeitos de minérios, o Relatório mantém a necessidade de Plano de Ação de Emergência para a construção e a operação de barragens de rejeitos, mas não impõe a necessidade de licenciamento e análise ambiental específica para essa estrutura de contenção, o que dificulta a fiscalização e potencializa os riscos de novos acidentes.

A proposta também avança em questões legalmente questionáveis, como a alteração na legislação para vedar a criação de unidades de conservação. No Relatório, foram inseridos artigos que dificultam ou impedem a criação de novas áreas de preservação ambiental e cultural, áreas de proteção ambiental, tombamentos e outras demarcações que restrinjam a atividade minerária. Pelo anteprojeto proposto, caso seja proposta a criação de unidades de conservação, haverá uma ampla discussão e participação da sociedade, da ANM e dos titulares de direitos minerários, bem como análise de impacto econômico, previamente a qualquer decisão sobre instalação das unidades. Além disso, institui a prévia e



“efetiva” indenização aos donos dos títulos inviabilizados por áreas de preservação criadas.

Outra inovação ao Código de Mineração trazido pelo anteprojeto é um dispositivo que delega à ANM competência para declarar a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão de mina, das áreas necessárias à implantação de instalações de concessionários ou autorizados, sendo o titular de concessão de lavra o requerente que define o interesse público.

Por outro lado, vários aspectos importantes que foram amplamente debatidos durante as Audiências Públicas no âmbito do GT não foram incluídos no Relatório. Como exemplos, podemos apontar que a nova proposta não define nenhum tipo de comprovação de renda, caução ou seguro que garanta o fechamento da mina e a recuperação das áreas degradadas. Também não há previsão de perda do título minerário em situação em que a mineradora ou o garimpeiro utilizem trabalho análogo a escravidão, trabalho degradante e/ou trabalho infantil; quando sonegar, omitir ou manipular informações da lavra para fim de pagar menos impostos; quando operar fora da área de concessão intencionalmente; ou quando não cumprir determinantes ambientais na concessão ou outra área mostrando sua incapacidade.

Portanto, entendemos que o melhor caminho para a apreciação das alterações do atual Código de Mineração passa pela formação de **Comissão Especial**, no âmbito da Câmara dos Deputados, que poderá avaliar, com maior representação e ampliação dos debates, especificamente para revisar o atual marco regulatório do setor (Decreto-Lei n.º 227/67).

Nessa futura Comissão Especial, os principais conceitos que entendemos como norteadores na discussão do novo anteprojeto de lei de Código de Mineração poderiam ser sintetizados nos seguintes requisitos:

Para as novas outorgas de concessão e autorização:

- Os direitos minerários devem ser garantidos a empreendedores que demonstraram capacidade técnica, econômica e financeira de realizar o empreendimento proposto, o que também abrange a execução das



condicionantes socioambientais constantes na licença ambiental e a recuperação ambiental após a finalização das atividades minerárias;

- A concessão ou autorização deverá ser recusada se a lavra não observar os princípios básicos da conveniência e oportunidade da outorga, no estrito princípio constitucional de que seu resultado deve beneficiar toda a sociedade;
- A legislação deve incentivar o compromisso com a adoção de tecnologias que reduzam o impacto ambiental da atividade de mineração e o risco de acidentes que envolvam impactos socioambientais, observados incidentes em empreendimentos similares;
- Se o titular da autorização for reincidente no descumprimento das condicionantes ambientais, será considerada a caducidade da autorização ou concessão;
- Deverá ser criado um prazo para a portaria de concessão de lavra, após o qual o direito poderá ser renovado ou não;
- Previsão de perda do título minerário em situação em que a mineradora ou o garimpeiro utilizem trabalho análogo a escravidão, trabalho degradante e/ou trabalho infantil; quando sonegar, omitir ou manipular informações da lavra para fim de pagar menos impostos; quando operar fora da área de concessão intencionalmente; ou quando não cumprir determinantes ambientais na concessão ou outra área mostrando sua incapacidade.

Em relação à Segurança de barragem de mineração:

- Devem ser incorporados as proposições constantes nos Projetos de Lei nº 2785/2019 - Define normas gerais para o licenciamento ambiental de empreendimentos minerários; PL 2790/2019 - Altera a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Estatuto de Proteção e Defesa Civil), para incluir a prevenção a desastres induzidos por ação



humana; PL 2791/2019 - Altera a Lei nº 12.334, de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB);

- Fim do processo de automonitoramento de segurança de barragens por auditores escolhidos e remunerados pelas empresas mineradoras;
- Criação de comissões mistas de monitoramento de segurança de barragens, que incluíssem não apenas técnicos, mas também trabalhadores das mineradoras e representantes das comunidades que vivem a jusante das barragens;
- Mudanças no processo de licenciamento ambiental de barragens, devendo ser ouvida a ANM nas três etapas do licenciamento (LP, LI, LO);
- Disponibilização de forma acessível de todas as informações referentes às condições de operação e segurança das barragens;
- Descaracterização obrigatória de barragens existentes que tenham comunidades vivendo em Zona de Auto Salvamento (ZAS);
- Criação de um fundo (financiado por taxa extra do minério) para descaracterização de barragens abandonadas;
- Proibição da terceirização pela ANM de atividades de fiscalização e controle;
- Proibição do adiamento da descaracterização de barragens;
- Obrigatoriedade da construção participativa com envolvimento das comunidades atingidas de planos de emergência para rompimentos de barragens e dos programas prévios de reparação de desastres;
- Obrigatoriedade da aplicação das multas de descumprimento da PNSB para os órgãos de fiscalização e controle;
- Criação de um sistema de monitoramento que penalize empresas que se mostram incapazes de garantir a estabilidade de suas estruturas no médio prazo, impedindo a reincidência da não garantia de estabilidade.



Sobre a Participação na renda da mineração:

- Previsão de consulta prévia junto às comunidades potencialmente impactadas pela atividade mineral quando do início do processo de concessão ou autorização de direitos minerais, sendo vedada a concessão ou a autorização sem a concordância dessas comunidades;
- Previamente a abertura dos processos de concessão e/ou leilão, as comunidades deverão ser consultadas apresentando de forma transparente o tamanho do empreendimento e os riscos à saúde da população e meio ambiente, inserindo na legislação o poder de veto para instalação da mina;
- Criação dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional, quatripartite (Estado – trabalhadores - povos impactados - empresas);
- Conselhos devem ser responsáveis por fiscalizar o uso da CFEM bem como, em âmbito municipal, estabelecer taxas e escalas máxima de mineração, bem como critérios que definam áreas livres de mineração.

Sobre o Planejamento territorial e uso do solo:

- Definição da prioridade do abastecimento de água e da produção de alimentos sobre a atividade de extração mineral;
- Proibição da transferência da extração de minérios radioativos para a iniciativa privada;
- Proibição de outorgar autorização de pesquisa ou concessão de lavra de qualquer minério em reservas nacionais.

Critérios de Governança:

- Criar sistema de quarentena que impeça que integrantes de empresas privadas com interesses diretos ou indiretos na mineração possam ocupar imediatamente órgãos do Estado para ocupar cargos de regulação ou de formulação de políticas públicas para o setor;



- Retirar da ANM o poder de definir a área de utilidade pública para fins de desapropriação ou servidão mineral;
- Rever definição de “minerais estratégicos” retirando critério do superávit da balança comercial;
- Obrigatoriedade por parte das mineradoras da provisão de recursos que possam ser usados tanto para o fechamento das minas, quanto para a mitigação e a compensação de impactos no caso de desastres socioambientais;
- Instituir sistema de pagamento pelo uso da água no caso de minerodutos.

Sobre o processo de Licenciamento Ambiental:

- Manter obrigatório licenciamento ambiental trifásico para atividades de extração mineral, proibindo licenciamentos concomitantes, inclusive para “minérios estratégicos”;
- Tornar obrigatória a obtenção da licença ambiental para conseguir Concessão de Lavra e Guia de Utilização;
- Estabelecer obrigatoriedade da anuência do poder municipal para a concessão de licença ambiental.

Frente ao exposto, consideramos que o anteprojeto ao novo Código de Mineração, integrante do Relatório nº 2/2021, apresentado ao GT possui muitos pontos que, em nosso entendimento, precisam ser aperfeiçoados, modificados ou até mesmo suprimidos, especialmente os artigos que reduzem a capacidade de gestão do Estado no setor, assim como aqueles que afetam a capacidade de fiscalização dos órgãos públicos, e aquelas inovações no Código de Mineração que significam a liberalização de compromissos dos empreendedores e na imposição da superveniência do interesse econômico da atividade de mineração sobre a execução de quaisquer políticas públicas de alcance socioambiental.



Por essa razão votamos pela **REJEIÇÃO** do presente Relatório, e pelo prosseguimento de avaliação e elaboração de novo anteprojeto de Código de Mineração, em substituição ao Decreto Lei nº 227, de 1967, no formato de Comissão Especial.

Sala das Sessões, em de dezembro de 2021.



AIRTON FALEIRO
PT/PA



ODAIR CUNHA
PT/MG

