



**SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO**

EMENDA Nº - CRA

(ao PL nº 2.159 de 2021 – antigo PLC 3.729 de 2004)

Suprima-se o parágrafo 3º do art. 1º, do Projeto de Lei nº 2.159 de 2021 (antigo PLC nº 3.729 de 2004):

Art.

1º.....
.....
.....

§ 3º Para licenciamentos de atividades ou de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, prevalecerão as disposições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) até que seja promulgada lei específica.

Acrescente-se o parágrafo 5º ao art. 17 do Projeto de Lei nº 2.159 de 2021 (antigo PLC nº 3.729 de 2004):

Art.

17.....
.....
.....

§ 5º A construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento de barragens que estejam inseridas na Lei nº 12.334/2020 dependem de prévio licenciamento ambiental, na modalidade trifásica, e apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), vedada a emissão de licenças concomitantes, provisórias, corretivas e *ad referendum*, salvo as atividades de descaracterização de barragens e o respectivo uso ou disposição de seu conteúdo, que, quando passíveis de licenciamento, serão definidas pelo órgão competente.

JUSTIFICAÇÃO

O parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto de Lei tem como objetivo excluir a aplicação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental para atividades e/ou empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, estabelecendo a necessidade de criação de uma nova Lei Federal que discipline o licenciamento ambiental desses empreendimentos.



SF/21704.50950-65



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

Na prática, a manutenção desse dispositivo determinaria que o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários não estaria submetido às regras gerais previstas na Lei Geral do Licenciamento, fazendo necessária a aprovação e promulgação de uma outra lei federal que contemplasse regras e procedimentos exclusivos para o licenciamento desses empreendimentos.

Assim, como regra de transição, até que tal lei específica viesse a ser promulgada, o licenciamento de grandes empreendimentos minerários continuaria a ser submetido às disposições desatualizadas previstas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), disposições que atualmente regulamentam o licenciamento ambiental na esfera federal e que, em regra, são adotadas como balizas gerais pelos estados no âmbito das respectivas regulamentações.

Ainda, deve-se considerar que, com a previsão de que as disposições do Conama continuariam prevalecendo para o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários até que fosse promulgada lei específica, tais empreendimentos continuariam sujeitos às mesmas disposições que atualmente já são aplicáveis aos licenciamentos ambientais ocorridos no território brasileiro, sem serem alcançados pelas novas regras estabelecidas pela Lei Geral do Licenciamento Ambiental e não se encerrando as discussões acerca das regras aplicáveis nos casos concretos.

Destaca-se que, indiretamente, tal previsão de exceção contida no §3º do art. 1º tende a inclusive encontrar óbices de ordem prática para a sua aplicação, considerando que, com a promulgação da Lei Geral do Licenciamento, as próprias disposições do Conama deverão ser interpretadas ou adequadas nos termos da Lei Geral, em razão da hierarquia superior de suas disposições em relação àquelas previstas pelo Conama. Portanto, será esperada nova roupagem das regras do Conama diante do colorido estabelecido pela Lei Geral de Licenciamento, o que tenderia a propiciar ainda mais insegurança jurídica quanto a quais regras deveriam ser, de fato, aplicáveis aos empreendimentos minerários de grande porte, uma vez excetuados estes dos efeitos da Lei Geral de Licenciamento.

Além disso, não se entende adequado que uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental contemple exceções que possam esvaziar o seu conteúdo, pela identificação de empreendimentos que estejam à margem da regulamentação geral, criando-se exceções. A exclusão de tais atividades de uma Lei Geral viola a isonomia, razoabilidade e proporcionalidade que se exige para qualquer restrição ao direito fundamental à livre iniciativa ser válida.

Aceitar que um determinado setor econômico ou uma parcela dele não seja abrangida pela Lei Geral possibilitaria que tal exceção viesse a ser estabelecida ou pleiteada por uma série de outros setores ou a tipos específicos de empreendimentos ou atividades dentro de um determinado setor. Ainda, estar-se-ia afastando da própria finalidade de uma norma de caráter geral, que objetiva a definição dos institutos e os



SF/21704.50950-65



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

procedimentos gerais a serem observados por todos os órgãos ambientais no território brasileiro e que almeja encerrar as discussões e judicializações acerca da competência dos entes estaduais e municipais de estabelecerem regras próprias, diferentes daquelas estabelecidas pela União, e de se garantir segurança jurídica ao setor produtivo, a investidores, a técnicos e órgãos ambientais, e a toda a sociedade, a partir do estabelecimento de um regramento único e inequívoco a ser seguido por todo e qualquer tipo de empreendimento.

Nada impede que as legislações federal, estadual e municipal venham a estabelecer um regime mais rígido para os licenciamentos de empreendimentos minerários de grande porte e/ou de alto risco, mas isso não significa que deva ser entendido que tais empreendimentos devam estar à margem da regulamentação geral, sob pena de haver um descompasso quanto à avaliação ambiental de tais empreendimentos e à efetiva proteção do meio ambiente.

Não há, portanto, fundamento substancial para o tratamento discriminatório de uma atividade econômica em detrimento a outras. Mesmo porque, empreendimentos de grande porte e/ou de alto risco existem não apenas no setor mineral, mas também no petrolífero, no têxtil, na agroindústria, na industrial siderúrgica, na geração de energia elétrica - seja nuclear ou hidrelétrica, no saneamento, nas indústrias farmacêuticas, automobilística, e etc., que, inclusive, podem ter o potencial de impacto ambiental equivalente ou até maior. Sendo assim, não cabe, sob esta perspectiva, precarizar o licenciamento de empreendimentos do setor mineral e ainda manter tantos outros empreendimentos de riscos e de potencial de impactos semelhantes sob a guarida da Lei Geral de Licenciamento Ambiental.

Adicionalmente, tomando por base o longo tempo de maturação do presente Projeto de Lei, iniciado há aproximadamente 17 anos, é impossível prever quanto tempo seria gasto para a maturação de um projeto que contemplasse exclusivamente regras gerais de licenciamento para parcela de um setor tão representativo e dinâmico da economia nacional.

Deve se levar em consideração que, em se mantendo a exclusão das atividades e empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco da Lei Geral, corre-se o risco de que o regramento aplicável ao licenciamento ambiental desse setor venha a se tornar uma colcha de retalhos, impondo-se regras distintas a depender apenas do porte do empreendimento e da classificação casuística do risco, ambos critérios que podem se alterar ao longo dos anos, ou até mesmo regras estabelecidas ao arbítrio dos estados e municípios, que não estarão obrigados pelas disposições previstas na Lei Geral no que tange aos empreendimentos desta espécie. Verifica-se, assim, mais uma vez, a insegurança jurídica decorrente da previsão inserida pela Emenda nº. 89 ao incluir o §3º do art. 1º do Projeto de Lei.



SF/21704.50950-65



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

Acresce-se, ainda, não ser possível assegurar que eventual nova lei específica para disciplinar o licenciamento ambiental desses empreendimentos traria regramento mais restritivo do que as regras previstas no presente Projeto de Lei. Assim, não haveria prejuízos em se prever a aplicação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental para os grandes empreendimentos minerários, garantindo a uniformidade das regras aplicáveis ao licenciamento em geral.

Outro problema prático é a hipótese relativamente comum em que o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários envolva a regularização ambiental de estruturas acessórias, como linhas de transmissão de energia elétrica e ferrovias e rodovias para escoamento de produção, que seriam, em regra, estruturas passíveis da observância da Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Ao se estabelecer regras distintas para grandes empreendimentos de mineração, estar-se-ia propiciando a manutenção da insegurança jurídica, considerando a possibilidade do entendimento da aplicação da norma geral para tais estruturas acessórias, impondo-se a aplicação de regras distintas quanto ao licenciamento ambiental dessa infraestrutura de apoio à execução da atividade de mineração.

Cabe aqui lembrar que a inclusão do trecho que exclui certos empreendimentos minerários da Lei Geral de Licenciamento teve a sua origem embrionária na Emenda 89, que indicava por justificativa que “o licenciamento ambiental teria por papel central evitar essas tragédias”, atribuídas tal terminologia aos rompimentos de barragens.

Nesse contexto, entende-se que a previsão objetiva o estabelecimento de um conjunto de regras mais rígidas para o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos minerários, especialmente em virtude dos recentes desastres envolvendo barragens de rejeitos de mineração no território nacional, de forma a propiciar um maior controle pela Administração Pública dos projetos minerários que prevejam a utilização de barragens e das respectivas etapas de localização, instalação e operação dessas estruturas.

Entretanto, não compete ao procedimento de licenciamento ambiental antever eventos como desastres decorrentes de rompimentos de barragens, objeto de legislação específica.

Sob o mesmo viés de proteção e segurança que teria justificado a inclusão do parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto de Lei, que se pretende suprimir, a própria Lei nº 12.334/2010 foi recentemente modificada pela Lei nº 14.066/2020, para acrescer-lhe em rigor e controles. Ou seja, coube a esta modificação legislativa prever mecanismos que visassem garantir a estabilidade das estruturas, e, por conseguinte, a segurança da sociedade em geral. Nesse contexto, compete à ANM a atuação na gestão dos riscos relativos à segurança das estruturas dos empreendimentos minerários, por meio de ações de caráter normativo, bem como da aplicação de medidas para prevenção, controle e mitigação de riscos.



SF/21704.50950-65



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

Dentre as principais alterações instituídas pela Lei nº 14.066/2020, tem-se a proibição da construção ou alteamento de barragens pelo método a montante, metodologia construtiva em que os diques de contenção se apoiam sobre o próprio rejeito ou sedimento previamente lançado e depositado.

Para as barragens já em operação que foram construídas ou alteada pelo método a montante, a norma estabeleceu a obrigatoriedade de sua descaracterização, que consiste na alteração das características da barragem, que deixa de operar como estrutura de contenção de sedimentos ou rejeitos, passando a se destinar a outra finalidade.

Para essas estruturas, em que pese se admitam exceções, foi definido o prazo de até 25 de fevereiro de 2022 para que os responsáveis concluam a descaracterização, adotando a solução técnica exigida pela Agência Nacional de Mineração (ANM) e pela respectiva autoridade licenciadora do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Outra alteração relevante foi a proibição da implantação de barragem de mineração cujos estudos de ruptura identifiquem a existência de comunidade na Zona de Autossalvamento, trecho a jusante da barragem em que não haja tempo suficiente para a intervenção da autoridade competente em situação de emergência. Nos casos de barragens já em operação e em cuja Zona de Autossalvamento sejam identificadas comunidades, a norma estabeleceu a obrigatoriedade de que se proceda, alternativamente, à descaracterização da estrutura, ou ao reassentamento da população e ao resgate do patrimônio cultural, ou, ainda, à execução de obras de reforço que garantam a estabilidade efetiva da estrutura, após decisão do poder público, ouvido o empreendedor e consideradas a anterioridade da barragem em relação à ocupação e a viabilidade técnico-financeira das alternativas, de forma a salvaguardar tais comunidades.

Considerando a necessidade de providenciar a descaracterização das barragens previstas em lei o mais rápido quanto tecnicamente possível, observadas as restrições necessárias à segurança do processo, a descaracterização de barragens tem seguido um regime de intervenção emergencial e se sujeitado a controles *ex-post*, sem exigência de licenciamento prévio, de forma a se reduzir a exposição da sociedade e do ecossistema local. Aguardar o trâmite de todo o procedimento de licenciamento, ainda que na modalidade simplificada, para só então iniciar a atividade de descaracterização acabaria por prejudicar a sociedade, que conviveria por um maior período com os riscos de eventos adversos relacionados a estruturas que, provavelmente, já deveriam estar desativadas ou em final de vida útil. Não obstante, é possível se estabelecer ações efetivas de fiscalização e de regularização, para se averiguar a adequação das ações corretivas adotadas pelo empreendedor.

Demais dos pontos já tratados na Política Nacional de Segurança de Barragens e considerando a louvável preocupação com a segurança de tais estruturas, entende-se razoável e necessário fazer constar a previsão de que a construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento de barragens que estejam inseridas na Lei nº



SF/21704.50950-65



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

12.334/2020 dependeriam de prévio licenciamento ambiental, na modalidade trifásica, de forma a garantir uma maior rigidez ao processo de regularização dessas estruturas pela obrigatoriedade do licenciamento trifásico, estabelecendo maior controle pelo órgão ambiental do início das fases de instalação e operação do empreendimento, quando são apresentados e avaliados os relatórios de cumprimento de condicionantes das etapas anteriores do licenciamento.

A exclusão dos empreendimentos minerários de grande porte e/ou alto risco do escopo da Lei Geral de Licenciamento, portanto, é uma tentativa de instituir um licenciamento direcionado que, ao fim e ao cabo, não traz benefício aos verdadeiros destinatários da norma – o meio ambiente -, inclusive porque a segurança de barragem, justificativa na qual se apoia a Emenda nº 89 (por força da qual foi incluído o §3º ao art. 1º do Projeto de Lei), é matéria estranha ao Licenciamento e encontra-se amplamente regulada pela Política Nacional de Segurança de Barragem (Lei 12.334/2010).

Portanto, prever que o procedimento para autorização ambiental de alguns empreendimentos do setor minerário não estaria dentre aqueles já previstos na Lei Geral de Licenciamento, além de não atingir a finalidade precípua descrita da justificação da Emenda supramencionada, acaba por impor um regime de exceção obrigatório, além das inseguranças já abordadas nas linhas antecedentes.

Nesse sentido, na ausência de dispositivo semelhante em norma federal, entende-se pela pertinência de se incluir determinação no mesmo sentido no presente Projeto de Lei Geral do Licenciamento, de forma a se garantir o controle ambiental mais restritivo e uniforme pelas autoridades competentes em todo o território nacional para as barragens cujas características demandam maior controle pelos agentes fiscalizadores, que são aquelas estruturas previstas na Política Nacional de Segurança de Barragens.

Portanto, a redação ora sugerida visa permitir um licenciamento mais completo e minudente, com debates sucessivos e por etapas, para construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento de barragens inseridas na Lei nº 12.334/2010 (procedimentos que, teoricamente, envolvem aumento de risco), e a possibilidade de definição, pelo órgão competente, do eventual cabimento de um procedimento mais célere destinado à descaracterização da estrutura de barragem e, conseqüentemente, para a mitigação desse risco em favor da segurança da sociedade, assim como para o aproveitamento industrial dos rejeitos, o que é desejável sob a perspectiva ambiental e pode minimizar o uso de recursos naturais.

Pelo exposto, entende-se que (i) o estabelecimento de regras que sejam aplicadas de forma ampla e geral à integralidade dos empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental em território nacional e (ii) o maior controle pelo Poder Público dos empreendimentos minerários que prevejam a utilização de barragens podem ser equacionados a partir da inclusão de dispositivo específico no Projeto de Lei Geral do Licenciamento Ambiental que preveja o estabelecimento de regras mais rígidas para o



SF/21704.50950-65



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO

licenciamento de empreendimentos que contemplem a construção, a instalação, o funcionamento, a ampliação e o alteamento dessas estruturas.

Pelas razões acima, entende-se pela supressão do parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto de Lei, considerando que o estabelecimento de uma única norma de caráter geral, que regulamente a completude dos empreendimentos e atividades desenvolvidas em território brasileiro, tende a propiciar regras mais claras a serem seguidas por todos, minimizando a judicialização de questões que podem ser facilmente resolvidas por meio do presente Projeto.

Em contrapartida, o estabelecimento de regras mais rígidas para o licenciamento ambiental de barragens tende a conferir o conforto necessário para a supressão do parágrafo 3º do art. 1º do presente Projeto, ao assegurar uma análise mais criteriosa e minudente para os licenciamentos em todo o território nacional de grandes empreendimentos minerários que contemplem barragens.

Por tudo exposto, contamos com o apoio dos nobres colegas.

Sala da Comissão,

Senador **ZEQUINHA MARINHO**



SF/21704.50950-65