



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER DE VISTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de minuta de Deliberação Normativa que regulamenta a Política Estadual de Segurança de Barragens, instituída pela Lei Estadual nº 23.291/2019.

A proposta foi apresentada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na 138ª Reunião Extraordinária da Câmara Normativa e Recursal – CNR, realizada no dia 08 de janeiro de 2020.

Na reunião, pediram vistas os conselheiros representantes do Ministério Público de Minas Gerais, da Ponto Terra, da FIEMG, do IBRAM, da CMI-MG, da APPA e do CREA-MG.

É a breve síntese.

II – EDIÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 23.291/2019 (*MAR DE LAMA NUNCA MAIS*) – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E DIRETRIZ INTERPRETATIVA

Antes de adentrar na análise da minuta de Deliberação Normativa apresentada com o escopo de regulamentar a atual Política Estadual de Segurança de Barragens, implementada pela Lei Estadual nº 23.291/2019, mostra-se oportuno tecer breves considerações a respeito do contexto em que a referida norma fora aprovada pela Assembleia Legislativa – à unanimidade – e promulgada pelo Governador do Estado de Minas Gerais, porquanto sua origem deve constituir importante balizador para compreensão da *mens legis* e, também, nortear a edição de textos derivados.

Pois bem.

A Política Nacional de Segurança de Barragens fora consolidada por meio da Lei nº 12.334/2010, que dispôs sobre sensíveis temas afetos ao risco inerente à construção e manutenção dessas estruturas, como, por exemplo, elencou objetivos voltados para garantir padrões mínimos de segurança, estabeleceu fundamentos que abrangem a segurança em todas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

as fases de uma barragem – planejamento, projeto, construção, enchimento, vertimento, operação, desativação e usos futuros –, preconizou a classificação, o Plano de Segurança e o Relatório de Segurança como instrumentos próprios da PNSB, e ainda trouxe diretrizes gerais sobre o dever de fiscalização e as responsabilidades do empreendedor.

Em âmbito infralegal foram editadas as Portarias DNPM nºs 416/2012 e 526/2013, que, resumidamente, criaram o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração, regulamentaram o Plano de Segurança, a Revisão Periódica de Segurança e as Inspeções de Segurança, assim como estabeleceram a periodicidade de atualização e revisão, a qualificação técnica do profissional responsável e o conteúdo mínimo do Plano de Ação de Emergência de Barragens de Mineração.

No Estado de Minas Gerais a Deliberação Normativa COPAM nº 62/2002, com redação atualizada e complementada pelas Deliberações Normativas COPAM nºs 87/2005 e 124/2008, versa sobre “*critérios de classificação de barragens de contenção de rejeitos, de resíduos e de reservatório de água em empreendimentos industriais e de mineração*”.

Nada obstante o arcabouço normativo então existente e antecedentes episódios de rompimento de barragens de mineração – v.g. de Fernandinho, em Itabirito (1968); de Macacos, em Nova Lima (2001); e da B1 da Herculano Mineração, em Itabirito (2014) –, no dia 05 de novembro de 2015 ocorreu o colapso da barragem de Fundão, em Mariana, operada pela Samarco Mineração S.A., que representou, até então, a maior catástrofe socioambiental experimentada pelo País, gerando 19 mortes e impactos negativos ao ambiente em municípios situados ao longo de mais de 570 km de calha do Rio Doce, nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Percebeu-se, imediatamente, que a legislação à época existente era inadequada para regulamentar a atividade em questão. Destarte, foram tomadas providências visando aprimorar o arcabouço normativo e, conseqüentemente, diminuir o risco que barragens representam para a população e o meio ambiente, destacando-se as seguintes medidas: instituição de Auditoria Técnica Extraordinária, por meio do Decreto Estadual nº 46.993/2016; apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular *Mar de Lama Nunca Mais*, em 05 de julho de 2016; e criação de nova regulamentação federal da Política Nacional de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Segurança de Barragens, mediante a edição a Portaria DNPM nº 70.389/2017, que revogou as mencionadas Portarias DNPM nºs 416/2012 e 526/2013.

Como cediço, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular *Mar de Lama Nunca Mais* não fora apreciado e as demais iniciativas mostraram-se absolutamente ineficientes para prevenir a ocorrência de mais uma tragédia vinculada às barragens de mineração no Estado de Minas Gerais, uma vez que, em 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento das barragens I, IV e IV-A do Complexo Minerário Paraopeba – Mina Córrego do Feijão, situadas em Brumadinho, todas operadas pela empresa Vale S.A., que deixou em seu caminho um lastro de 270 mortes e estratosférica degradação ambiental.

Esse segundo evento de grandes proporções em estreito hiato lançou cristalina luz na circunstância de que **a regulamentação de barragens era imprópria para garantir a segurança das estruturas existentes no Estado de Minas Gerais, o que elevava os riscos intrínsecos à atividade a um patamar inaceitável.** Ademais, os primeiros passos da investigação encetada pelos órgãos públicos descortinaram que existiam diversas outras barragens operando fora dos fatores de segurança recomendáveis, que declarações de condição de estabilidade eram emitidas em desconformidade com a realidade, que a falta de um licenciamento ambiental mais rigoroso implicava em desconhecimento sobre os possíveis desdobramentos das ações pretendidas e executadas pelos empreendedores, que a real condição de segurança e estabilidade de barragens era subestimada e não recebia a atenção necessária, que problemas identificados pelos operadores eram ocultados do Poder Público e da população em área de risco, que aspectos econômicos se sobrepunham à preservação da vida e do ambiente, que métodos e técnicas defasados continuavam a ser empregados para minimizar os custos e maximizar os lucros, e que alternativas mais seguras e conformes com o ideal de desenvolvimento sustentável eram perfeitamente tangíveis, sendo inclusive muitas vezes empregadas pelas mesmas empresas em plantas industriais e minerárias situadas fora do País.

O contínuo cenário de tragédia e a certeza de que a legislação de regência demandava urgente aprimoramento resultaram na apreciação e aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular *Mar de Lama Nunca Mais*. Assim, fora nesse contexto e **com o nítido propósito de criar uma Política Estadual de Segurança de Barragens mais protetiva, que priorizasse ações de prevenção e atendesse às particularidades de Minas Gerais – em especial a**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

proximidade das estruturas com núcleos populacionais e locais ambientalmente sensíveis – que a Lei Estadual nº 23.291/2019 fora promulgada no dia 25 de fevereiro de 2019.

Por conseguinte, **qualquer ato derivado da PESB, como a proposta de Deliberação Normativa em apreciação, deve partir da incontestável premissa básica de que o arcabouço normativo sempre buscará a ampliação da tutela à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo incompatíveis com o direito disposições que flexibilizem o piso protetivo vigente em níveis Federal e Estadual.**

Aliás, para evitar eventual dúvida subjetiva a respeito da incidência dessa diretriz geral, o legislador ordinário cuidou de estabelecer, de forma expressa, que o primeiro princípio de implementação da Política Estadual é a "*prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente e às comunidades potencialmente afetadas pelos empreendimentos*" (artigo 2º, I, ad Lei nº 23.291/2019).

III – DA PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO NORMATIVA – ANÁLISE GERAL

A ótica jurídica define que uma Deliberação Normativa nada mais é senão um ato administrativo regulamentar derivado, de caráter geral, emanado de um órgão colegiado e que deve obediência às normas hierarquicamente superiores.

Explica-se.

De forma bastante objetiva, pode-se dizer que os atos normativos são subdivididos em originários e derivados. Os atos administrativos originários são aqueles provindos de órgão que possui competência legislativa própria, outorgada pela Constituição Federal, para criação de regras instituidoras de direito novo. Logo, esses atos compreendem aqueles editados pelo Poder Legislativo em sua função típica de legislar, podendo, também, ser classificados como atos normativos primários, uma vez que inovam no ordenamento jurídico e criam obrigações novas.

Por outro lado, os atos normativos derivados visam à explicitação ou especificação de uma lei preexistente, ou seja, buscam complementar ou explicar o ato advindo do poder normativo originário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Portanto, percebe-se, de início, significativa distinção entre o poder normativo originário e o derivado, pois o segundo, diferentemente do primeiro, não pode inovar e contrariar aquilo que fora anteriormente estabelecido em lei, mas, tão somente, explicitar, complementar e detalhar a legislação vigente.

Sobre o tema, Miguel Reale explica que:

(...) os atos legislativos não diferem dos regulamentos ou de certas sentenças por sua natureza normativa, mas sim pela originariedade com que instauram situações jurídicas novas, pondo o direito e, ao mesmo tempo, os limites de sua vigência e eficácia, ao passo que os demais atos normativos explicitam ou complementam as leis, sem ultrapassar os horizontes da legalidade. (*in* Revogação e anulamento do ato administrativo, 1980, p. 12/14)

Portanto, tem-se que os atos normativos derivados são aqueles conferidos à Administração Pública em sua função atípica de editar normas – segundo a clássica separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu e adotada pelo nosso ordenamento jurídico (artigo 2º da Constituição Federal), a função típica da Administração Pública é administrar, competindo ao Poder Legislativo a função típica de criar leis –, as quais necessitam guardar observância às regras advindas dos atos normativos primários. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, tratam-se de “*normas complementares à lei, para sua fiel execução*” (*in* Direito Administrativo, 2019, p. 256).

A doutrina de José dos Santos de Carvalho Filho igualmente deixa cristalino o alcance do poder regulamentar e, conseqüentemente, do ato normativo derivado:

Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.

Registre-se, por oportuno, que, ao desempenhar o poder regulamentar, a Administração exerce inegavelmente função normativa, porquanto expede normas de caráter geral e com grau de abstração e impessoalidade, malgrado tenham elas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

fundamento de validade na lei. (*in* Manual de Direito Administrativo, 2018, p. 113/114)

José Afonso da Silva bem define os limites do poder regulamentar:

O poder regulamentar não é poder legislativo, por conseguinte não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa em abuso de poder, usurpação de competências, tornando írrito o regulamento dele proveniente, e sujeito a sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V).

Doutrinariamente, pelo menos, o regulamento assemelha-se à lei em seu caráter geral, impessoal e permanente; mas dela se distingue não só por ser diferente o órgão que o estabelece, como por ser uma norma jurídica secundária e de categoria inferior à da lei. Mas a distinção não é assim tão patente.

(...)

Lei e regulamento são, ambos, normas jurídicas gerais e abstratas, obrigatórias e relativamente permanentes. A distinção fundamental, hoje aceita pela generalidade dos autores, está em que a lei inova a ordem jurídico-formal, seja modificando normas preexistentes, seja regulando matéria ainda não regulada normativamente. Ao passo que o regulamento não contém, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal; limita-se a precisar, pormenorizar, o conteúdo da lei. É pois, norma jurídica subordinada. O regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta. (*in* Comentário contextual à Constituição, p. 484)

Na mesma esteira é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

O poder regulamentar outorgado ao Poder Executivo está limitado ao conteúdo da lei, competindo-lhe editar normas para orientar a relação entre o Poder Público e o administrado. A atuação administrativa com esse fundamento, portanto, é legítima quando está restrita a expedir normas complementares à ordem jurídico-formal vigente; em outras palavras, quando configura exercício de função típica do Poder Executivo, qual seja, a execução das leis. (RMS 28487, Relator: Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 26/02/2013)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

No que se refere à complementação das leis, ressalta-se que é legítima a criação de deveres subsidiários a fim de estabelecer a melhor forma de cumprimento das obrigações primárias. Exemplifica-se: se a lei assevera que um determinado fato jurídico necessita ser comprovado, o ato normativo derivado pode explicitar quais documentos e qual conteúdo mínimo são aptos para essa demonstração.

De outro norte, não se desconhece que em determinadas hipóteses, nomeadamente naquelas em que a edição da norma exige conhecimento específico, o legislador vem optando por transferir a competência para regular certas matérias da lei para outras fontes administrativas, mediante prévia e expressa autorização. Todavia, mesmo esse fenômeno moderno e ainda controvertido, conhecido como *deslegalização*, encontra limites no próprio ordenamento jurídico e no conteúdo daquela competência que é transpassada, que deve estar em conformidade com os parâmetros previamente enunciados na lei e se restringir às questões técnicas.

Assim, encerrada a breve introdução acerca da compreensão e dos limites próprios do poder normativo, **depreende-se da Lei Estadual nº 23.291/2019 – ato normativo primário, elaborado pelo Poder Legislativo – que a PESB reservou os seguintes pontos para o regulamento derivado ou secundário: a) definição de potencial de dano ambiental (art. 1º, p. ú., IV); b) caução ambiental (art. 7º, I, b); c) forma de descaracterização de barragens que tenham utilizado o método de alteamento a montante e de migração para tecnologia alternativa (art. 13, § § 1º e 2º); d) especificação de registros periódicos dos níveis dos reservatórios e dos níveis de contaminação do solo e lençol freático (art. 14, III e IV); e e) credenciamento de profissionais independentes para realização das auditorias técnicas de segurança (art. 17, § 3º).**

Nada obstante, a proposta de Deliberação Normativa apresentada, à exceção da classificação do potencial de dano ambiental, que já encontrava aceção vigente no Estado de Minas Gerais e, conseqüentemente, tratava-se de dispositivo autoaplicável, deixou de regulamentar todos os outros itens que a Lei Estadual nº 23.291/2019 remetia à edição de ato derivado. Em outras palavras e por mais incrível que possa parecer, a minuta de norma regulamentadora, ao tratar dos tópicos que por ela deveriam ser regulamentados, estabeleceu que eles serão abordados em outro “regulamento específico”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Singela leitura do texto proposto é suficiente para desvendar que inúmeros dispositivos da PNSB, da Portaria DNPM nº 70.389/2019 e da PESB foram reproduzidos praticamente em sua literalidade, ao passo que a matéria que dependia de ato secundário para ser efetivada não fora enfrentada e, portanto, continuará aguardando futuro e incerto regulamento.

Ora, se a repetição de escritos já veiculados em atos normativos vigentes não traz nenhum efeito concreto e se a Deliberação Normativa não cuidou daquilo que lhe fora delegado pela Lei nº 23.291/2019, resta indagar qual o real propósito da minuta submetida a esta CNR. E, aparentemente, a ideia parece ter sido **criar exceções às regras consagradas pela PESB e flexibilizar diversos de seus comandos, estabelecendo indevida – e ilegal – retroação ao piso protetivo consolidado no Estado de Minas Gerais.**

Apenas a título ilustrativo, indicam-se os seguintes dispositivos da Deliberação Normativa que reproduzem normas já existentes: art. 3º; art. 9º, *caput*; art. 11; art. 12, *caput*; art. 13, *caput* e incisos; art. 14, *caput* e incisos; art. 15; art. 22; art. 37; art. 40; art. 43; art. 44; e art. 55.

Por outro lado, há regras que descaracterizam e afrontam a Lei Estadual nº 23.291/2019, dentre as quais se destacam, em caráter meramente exemplificativo e sem pretensão de exaurir o tema, as seguintes: classificação de barragens de acordo com volume armazenado quando do seu cadastro e não conforme capacidade prevista para o reservatório (art. 8º); possibilidade de apresentação de estudos conceituais em fase de LI (art. 13, § 1º); exigência de população residente na zona de autossalvamento para a incidência das restrições próprias a esse espaço (art. 13, § 4º); limitação de pessoas afetadas para apenas aquelas inseridas nas ADA, AID e AII do empreendimento (art. 17); afastamento da PESB para barragens que tenham obtido LI, mas ainda não contem com LO e, portanto, não estão operando (art. 20); autorização para que barragens com comunidades na zona de autossalvamento entrem em operação pelo simples fato de terem obtido LI antes da PESB (art. 31, § 3º); e dispensa de elaboração de laudo técnico pelo órgão fiscalizador, bastando a apresentação de relatório de fiscalização ou auto de fiscalização ou relatório de fiscalização (art. 44, § 1º).

Destarte, **conclui-se que a Deliberação Normativa sugerida, a um só tempo, deixou de cumprir seu papel regulamentador e afrontou norma hierarquicamente superior,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

porque fora omissa sobre aquilo que deveria tratar e dispôs a respeito de matérias já exauridas pelo ato primário.

Dessa forma, considerando que a norma derivada não pode criar novas obrigações ou modificar disposições da PESB, devendo apenas disciplinar o procedimento adotado na administração para consecução dos objetivos da referida lei, conclui-se que a Deliberação Normativa não cumpre o escopo a que se destina e ainda padece de vício de legalidade, além de, obviamente, contrariar o sentimento do povo mineiro, que fora o verdadeiro propulsor da aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular *Mar de Lama Nunca Mais*.

Nesses termos, o Ministério Público manifesta-se pela integral rejeição do texto proposto.

IV – DA PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO NORMATIVA – ANÁLISE TEMÁTICA

Caso o encaminhamento não seja pela integral rejeição da proposta, passa-se, em caráter subsidiário, a examinar ponto a ponto a minuta de Deliberação Normativa apresentada, sob os aspectos técnico e jurídico, sem prejuízo de ampla atuação da instituição nos pontos abaixo mencionados e em outros, já que, como dito, a pretensão é de que haja a integral rejeição. Nesse sentido, o Ministério Público possui diversas observações a serem expostas de forma individualizada, tendo contado, para tanto, também com apoio técnico da empresa de auditoria AECOM.

A) DEFINIÇÃO DE AID, AII E AIA

O artigo 2º, incisos IV, V e VII, traz as definições de AID (área de influência direta), AII (área de influência indireta) e ADA (área diretamente afetada).

Em complementação, o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que tais institutos “*limitam-se à abrangência dos impactos da instalação e operação normal do empreendimento, não*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

se confundindo com as áreas que podem eventualmente ser atingidas no caso de acidente ou desastre”.

Ao arripio da Lei Estadual nº 23.291/2019, tal previsão nitidamente restringe direitos das comunidades existentes na mancha de inundação da barragem, que, por evidente, sofrerão diversos impactos com a instalação e operação da estrutura, inclusive se não houver rompimento.

Explica-se.

A correta definição das áreas diretamente afetada, de influência direta e de influência indireta é essencial para que seja delimitado o território que será submetido aos estudos socioambientais, os quais devem ser suficientemente abrangentes para que seja possível avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento, bem como para se estabelecer as ações de controle e mitigação dos impactos e a determinação correta dos programas ambientais que melhor se aplicam a cada região específica do empreendimento.

A Resolução CONAMA nº 01/1986 dispõe que a área de influência deve ser definida como os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, devendo considerar, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

(...)

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

Segundo a doutrina¹, a ADA é a área que sofre a ação direta do planejamento, da implantação, da operação e/ou da desativação do empreendimento, incluindo as faixas de servidão e/ou áreas de apoio, sendo a área que apresentará as consequências mais significativas dos

¹ Sánchez, L. E. (2006). *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos. Carvalho, D. N., Reis, F. A. G. V., Giordano, L. C. (2016). Análise dos procedimentos metodológicos utilizados na determinação de graus de significância em estudos de impacto ambiental de dutovias. *Geociências*, 35(1), 126-133.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

impactos diretos ou de primeira ordem. A seu turno, a AID equivale à área que sofre os impactos diretos do empreendimento, que engloba a ADA e está relacionada às suas proximidades, sendo afetada ou afetando os processos que ocorrem na ADA. Já a AII é a região potencialmente sujeita aos impactos indiretos do empreendimento, englobando as demais áreas de influência.

A escala de abrangência de impactos deve ser definida de acordo com cada projeto.

No caso da mineração, a Lei nº 6.938/1981, em seu anexo VIII, estipula que a extração de minerais é classificada como atividade potencialmente poluidora de grau alto. A maior parte da disposição de rejeitos da mineração mundial ainda se faz por barragens de rejeitos, cuja função principal é de contenção, tendo por objetivo secundário a preservação de água para o reúso na mina e/ou no beneficiamento. Estas barragens ou diques podem ser de solo natural ou outro material ou ainda ser construídos com os próprios rejeitos, sendo classificados, neste caso, como barragens de contenção alteadas com rejeitos e as de solo natural como barragens convencionais. Muitos rejeitos são transportados para a área de disposição com um alto teor de água (10% a 25% de sólidos).

Os impactos ambientais e os riscos associados às barragens de rejeitos e depósitos de estéril estão entre os mais significativos para a indústria da mineração.

Assim sendo, a simples instalação de uma barragem já traz consequências socioeconômicas para toda área situada a jusante, como, por exemplo, a desvalorização de imóveis na área de possível inundação em caso de rompimento.

De fato, a despeito de uma série de guias sobre o projeto, a construção, a operação, a manutenção e o fechamento seguro de barragens de rejeitos já ter sido exaustivamente elaborada pelos principais organismos mundiais e nacionais, desastres continuam acontecendo, em média de um a cada ano, segundo o ICOLD – *International Commission on Large Dams* (Boletim 121).

Apenas em Minas Gerais, foram contabilizados mais de 06 desastres nos últimos 15 anos, sendo que dois deles – rompimento da barragem de Fundão e das barragens da Mina Córrego do Feijão – tiveram proporções catastróficas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O rompimento de barragens atinge grande extensão de área a jusante, consistente na zona de inundação², sendo especialmente danoso na zona de autossalvamento³. O impacto ao meio ambiente é certo e, caso a área não tenha sido objeto de estudos ambientais prévios, pode ser incalculável.

Outra vantagem da realização de estudos ambientais nas áreas sujeitas a inundação no momento do licenciamento é o fato de que, no caso de necessidade de realização de obras emergenciais, para garantia de segurança das estruturas ou proteção do meio ambiente, os órgãos ambientais terão conhecimento sobre os reais impactos e orientação quanto a reparações.

Diante dessas premissas, considerando a área de inundação em caso de rompimento de barragens sobre influência do empreendimento, a Lei Estadual nº 23.291/19 preconizou que sejam realizados os estudos ambientais nesses locais.

Nesse sentido, o art. 8º da Lei Estadual nº 23.291/19 prevê que “*o EIA e o respectivo Rima, a que se refere o caput do art. 6º, conterão: (...) II – a avaliação das condições sociais e econômicas das pessoas afetadas direta ou indiretamente pelo empreendimento;*”.

De fato, se a lei trata de segurança de barragem, o empreendimento mencionado no inciso trata-se, obviamente, da barragem. A lei expressamente previu que deve haver o estudo das pessoas afetadas pelas barragens, o que ocorre na elaboração do EIA.

Mas, de maneira estranha, a proposta de Deliberação Normativa dispõe, em seu artigo 17, que o EIA-RIMA não mais precisaria avaliar as condições sociais e econômicas das pessoas potencialmente afetadas em caso de rompimento, o que amesquinharia o estudo, isentando-o

² A Portaria DNPM n.º 70.389, de 17 de maio de 2017, o Estudo de Inundação, que é aquele “capaz de caracterizar adequadamente os potenciais impactos, provenientes do processo de inundação em virtude de ruptura ou mau funcionamento da Barragem de Mineração” (XIX), resultará em um Mapa de Inundação, “compreendendo a delimitação geográfica georreferenciada das áreas potencialmente afetadas por uma eventual ruptura da Barragem e seus possíveis cenários associados, que objetiva facilitar a notificação eficiente e a evacuação de áreas afetadas por esta situação” (XXVI). Extrai-se da leitura dos conceitos que a Área de Inundação compreende a **área potencialmente afetada pela eventual ruptura**, conforme identificada no mapa extraído do estudo de inundação.

³ A seu turno, a zona de autossalvamento é a “região do vale à jusante da barragem em que se considera que os avisos de alerta à população são da responsabilidade do empreendedor, por **não haver tempo suficiente para uma intervenção das autoridades competentes em situações de emergência**, devendo-se adotar a maior das seguintes distâncias para a sua delimitação: a distância que corresponda a um tempo de chegada da onda de inundação igual a trinta minutos ou 10 km” (art. 2º, XL).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

de completa análise dos impactos, e fragilizaria sobremaneira o disposto no artigo 8º, II, da Lei nº 23.291/2019.

Em verdade, a pretexto de regulamentá-la, a proposta de Deliberação Normativa reduz a proteção prevista pela lei estadual (o que é vedado), violando a hierarquia normativa existente. Se prosperar, o que não se espera, além de se tornar evidentemente passível de controle jurisdicional, servirá para “rasgar” a Lei Estadual nº 23.291/2019, já que, antes dela, o EIA-RIMA já deveria avaliar o que a DN está propondo.

Mas há mais.

O art. 8º, III, da Lei Estadual nº 23.291/19 prevê expressamente que o EIA RIMA deve conter *“a identificação pormenorizada dos impactos ao patrimônio cultural, material e imaterial”* da construção da barragem. Isso demonstra que os estudos ambientais devem se focar nas áreas de possível inundação em caso de rompimento, por serem áreas que serão afetadas influenciadas pelo empreendimento. Logo, por uma interpretação sistemática, não há o menor sentido em avaliar o patrimônio cultural, mas deixar de lado as condições sociais e econômicas das pessoas residentes na zona de inundação.

Some-se ainda que a realização de estudos nas áreas de inundação, durante o licenciamento ambiental, visa a permitir a correta identificação da área considerada como de autossalvamento, nos termos da Lei Estadual nº 23.291/2019.

A lei previu que a Zona de Autossalvamento - ZAS (art. 12, §2º) pode ser majorada para até 25 Km (vinte e cinco quilômetros), a critério do órgão ou da entidade competente do Sisema, *“observados a densidade e a localização das áreas habitadas e os dados sobre os patrimônios natural e cultural da região”* (art. 12, §3º), mostrando, novamente, que devem ser consideradas como afetadas ou ao menos influenciadas pelo empreendimento.

E não é só isso.

Veja-se, por exemplo, o art. 12 da minuta de Deliberação Normativa – ou o art. 7º, §2º, da Lei Estadual nº 23.291/2019. Para as audiências públicas só serão convidados *“os cidadãos afetados direta ou indiretamente residentes nos municípios situados na área da bacia hidrográfica onde se situa o empreendimento”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Combinando-o com a proposta feita de definição de AID, AII e ADA, as comunidades situadas no caminho da mancha de inundação não seriam convidadas para audiências públicas, em claro enfraquecimento do princípio democrático, restringindo-se a robusta participação popular exigida pela Lei Estadual nº 23.291/2019.

Vale também citar exemplos concretos. Pela proposta da minuta, populações residentes em locais como Barão de Cocais, Santa Bárbara, Nova Lima, Ouro Preto, São Gonçalo do Rio Abaixo, dentre tantos outros severamente afetados por barragens atualmente em nível de emergência, algumas das quais, inclusive, evacuadas por referido motivo, indevidamente (e ilegalmente) não seriam consideradas como localizadas em áreas diretamente afetadas, áreas de influência direta ou indireta das barragens para efeitos de licenciamento ambiental, e suas condições sociais e econômicas não seriam sopesadas quando do EIA-RIMA, além de teoricamente não serem convidadas para audiências públicas.

Importante destacar que a adequação da definição de área de influência auxilia para que, de fato, todo o meio ambiente (natural, cultural e urbanístico) que possa ser potencialmente impactado em caso de eventual ruptura seja pesquisado, descrito e devidamente considerado na análise da viabilidade e na proposição de medidas de preservação, prevenção, mitigação, controle, compensação, programas ou condicionantes, bem como nos planos de ações emergenciais e nas audiências públicas.

Não se pode esquecer que o Direito Ambiental é regido pelos princípios da prevenção e da precaução, que objetivam proporcionar meios para impedir que ocorra a degradação do meio ambiente, ou seja, fomentam medidas que, essencialmente, buscam evitar o risco.

Nesse sentido, até mesmo Cass R. Sunstein, professor e jurista americano famoso por seu posicionamento contrário à aplicação irrestrita do princípio da precaução⁴, reconhece a sua importância em caso de risco de desastres.

O autor levanta as seguintes normativas que atestam justamente a necessidade de observância do princípio da precaução, *“quando os riscos levam a piores cenários possíveis catastróficos, faz sentido prestar especial atenção a esses riscos, mesmo quando informações existentes não*

⁴ Vide o artigo Beyond the Precautionary Principle. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=307098. Acesso em 26 jan. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

permitem que os reguladores façam um julgamento confiável sobre a probabilidade de ocorrerem os piores cenários” (p. 3/4, tradução livre):

A declaração ministerial de encerramento da Conferência Econômica para a Europa das Nações Unidas, em 1990, afirma: “Onde há ameaças de danos graves ou irreversíveis, falta de certeza não deve ser usada como razão para postergar medidas para prevenir a degradação ambiental.”

A Declaração do Rio de 1992 proclama: ‘Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.’

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima declara: ‘Onde há ameaças de danos sérios ou irreversíveis, falta de certeza científica plena não deve ser usada como razão para adiar medidas [regulamentares], tendo em conta que as políticas e as medidas para lidar com a mudança climática devem ser economicamente viáveis para garantir benefícios globais com o menor custo possível.’

A declaração final da primeira conferência europeia ‘Mares em risco’ afirma que, se ‘o pior cenário’ para uma certa atividade é grave o suficiente, então até mesmo uma pequena quantidade de dúvida quanto à segurança dessa atividade é suficiente para impedir que isso ocorra’ (p. 3, tradução livre).

Sunstein denomina o princípio de “Princípio da precaução de danos catastróficos”⁵ (tradução livre), justamente para diferenciá-lo do princípio da precaução. Ainda, propõe que análises de custo-benefício adotem considerações distributivas, relacionadas à probabilidade de os riscos atingirem pessoas vulneráveis, que não se encontram em posição de se protegerem (p. 4, tradução livre). Esse é justamente o caso de rompimentos – e riscos de rompimento – de

⁵ O princípio pode ser assim delineado: “Reguladores devem considerar o valor esperado dos riscos catastróficos, mesmo quando é altamente improvável que esses riscos se concretizem. Ao avaliar o valor esperado, devem considerar as características distintivas dos danos catastróficos, incluindo a “amplificação social” de tal dano. Reguladores devem se atentar ao custo-benefício na redução dos riscos e devem tentar maximizar os benefícios líquidos. Os reguladores também devem criar uma ‘margem de segurança’ para riscos catastróficos, novamente com medidas rentáveis; a extensão da margem de segurança deve ser escolhida com referência aos benefícios e custos previstos. Ao decidir os passos para reduzir risco catastrófico, os reguladores devem levar em conta a possibilidade de que estas etapas poderão importar riscos próprios, incluindo riscos catastróficos” (p. 8/9 - tradução livre).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

barragens, que com frequência atingem comunidades rurais, dependentes de sua forma de vida bucólica para manter seus laços comunitários e de identidade.

De acordo com o escritor, deve-se perguntar o quão ruim serão as consequências do evento danoso e quanto custa para preveni-las, para se fazer uma análise séria de custo-benefício (p. 5, tradução livre). Ocorre que, em casos de rompimento de barragens, a experiência recente mostrou que as consequências desastrosas são incalculáveis. Aliás, o investimento em precaução, além de ser dever do empreendedor, de acordo com a legislação brasileira, representa a internalização das externalidades negativas do empreendimento e, em termos gerais, custa menos (não apenas para a empresa, mas para a sociedade como um todo, considerados também os custos sociais amplificados, secundários aos desastres) que remediar a situação pós-desastre.

O que se pode extrair dos recentes episódios ocorridos em Minas Gerais é que a probabilidade de rompimentos de barragens é real e suas consequências são desastrosas, tudo a ensejar a efetiva aplicação do princípio da precaução⁶, conferindo-se máxima efetividade à disposição legal em vez de indevidamente restringi-la, na esteira do que preconiza o art. 2º, I, da Lei Estadual nº 23.291/2019.

Diante do exposto, **imperioso acrescentar um inciso no artigo 2º para conceituar Zona de Segurança Secundária - ZSS (idêntico à Portaria DNPM nº 70.389/17) e alterar o parágrafo único do art. 2º da minuta proposta, fazendo-se a seguinte sugestão de redação:**

Art. 2º. (...)

XXXVI - Zona de Segurança Secundária - ZSS: região constante do Mapa de Inundação, não definida como ZAS.

Parágrafo único – Os conceitos da AID e AII contemplam todas as áreas que podem eventualmente ser atingidas no caso de acidente ou desastre,

⁶ Sunstein menciona o caso do colapso da Barragem Buffalo Creeck (West Virginia, USA), ocorrido em 1972: “Considere, a esse respeito, a “Síndrome de Buffalo Creek”, documentada várias vezes após grandes desastres. Quase dois anos após o colapso de uma barragem que deixou cento e vinte pessoas mortas e quatro mil desabrigados, pesquisadores psiquiátricos continuaram a encontrar mudanças psicológicas e sociológicas; sobreviventes foram caracterizados por uma perda de direção e energia, outras mudanças de caráter incapacitante e uma perda de comunalidade. Um avaliador atribuiu essa perda de direção especificamente à perda de laços tradicionais de parentesco e vizinhança” (p. 8, tradução livre).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

consistentes na zona de autossalvamento e zona de segurança secundária, respectivamente.

B) ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO DE REJEITOS OU RESÍDUOS FORA DE CURSOS D'ÁGUA

O tema tratado nos artigos 2º, IX, 52, 57 e 58 da proposta é o seguinte: diferenciação de “barragens” e de “estruturas de contenção de resíduos ou rejeitos fora de curso d’água”.

De acordo com a proposta feita, barragem seria “qualquer estrutura em um curso permanente ou temporário de água para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas” (art. 2º, IX).

O conceito não vem sozinho, pois é complementado pelo artigo 52 e também pelos artigos 57 e 58. Neles, são criadas as “estruturas de contenção de resíduos ou rejeitos fora de curso d’água”, nos seguintes termos: “*estruturas geotécnicas destinadas ao armazenamento de resíduos ou rejeitos da indústria e da mineração situados fora de curso d’água que possuam reservatório acima da cota natural ou original do terreno*”.

Quando são lidos os supracitados artigos, fica fácil perceber o motivo da adoção do conceito do artigo 2º, IX: a ideia é conferir um regime técnico e jurídico distinto – e excessivamente mais brando – às denominadas “estruturas geotécnicas destinadas ao armazenamento de resíduos ou rejeitos da indústria e da mineração situadas fora de curso d’água que possuam reservatório acima da cota natural ou original do terreno”.

Para tais estruturas, a proposta da norma prevê que, caso atendam aos requisitos do artigo 3º, incisos I e II (altura do maciço maior que 10m e capacidade do reservatório igual ou maior que 1 milhão de m³), submeter-se-ão às disposições contidas nos capítulos IV a VII da proposta de DN, ou seja, os capítulos referentes à fiscalização ambiental, às auditorias técnicas de segurança de barragem, ao plano de segurança de barragens e à revisão periódica de segurança.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ainda, os artigos 57 e 58 propõem uma alteração na DN 217 para nela prever uma série de alterações, trazendo um código próprio para as estruturas fora de curso d'água. Nos novos códigos, o potencial poluidor é sempre “grande” e o porte varia a depender da altura do maciço e do volume do reservatório, na seguinte proporção: altura do maciço menor que 10m e volume menor que 1 milhão de m³, pequeno; altura maior que 10 m e menor ou igual a 15m e reservatório maior que 1 milhão e menor ou igual a 3 milhões de m³, médio; altura do maciço superior a 15 metros e volume superior a 3 milhões de m³, grande. Aliás, uma observação: a redação é falha e deixa uma lacuna no caso de altura igual a 10 metros ou volume igual a 1 milhão.

Duas conclusões são extraídas por uma leitura dos artigos *a contrario sensu*:

- aparentemente, as “estruturas fora de curso d'água” que possuam reservatório com resíduos perigosos ou DPA médio/alto (art. 3º, III e IV) não se submeteriam à DN ou à Lei Estadual nº 23.291/2019;
- as “estruturas fora de curso d'água” que se encaixem nos incisos I e II do art. 3º não se submeteriam aos capítulos I, II e III da DN, quais sejam, disposições gerais, classificação e licenciamento ambiental (este, sem dúvidas, capítulo extremamente relevante, posto que replica em grande parte a Lei Estadual nº 23.291/2019).

Exemplificando, a ser validada a proposta, uma “estrutura fora de curso d'água” (por exemplo, em um vale, uma cava ou em uma planície) usada para a contenção de resíduos ou rejeitos da mineração com 15 metros de altura e 3 milhões de m³ de rejeito e fator locacional “1” seria classe 5, sujeita a LAC2 (LP e LI concomitantes ou LI e LO concomitantes). Da mesma forma, uma estrutura de 100 metros de altura e armazenamento de 100 milhões de m³, sem fator locacional, também seria sujeita à LAC2. E, pela DN, não se sujeitariam aos rigores do licenciamento ambiental específico para barragens em Minas Gerais, previstos em lei e replicados em grande parte no Capítulo III da minuta.

Em outros termos, pela redação proposta na DN, estruturas que armazenem resíduos e rejeitos da mineração e se situem fora de curso d'água não se submeteriam, por exemplo, à restrição de comunidade na ZAS, à caução ambiental, ao licenciamento trifásico etc., ou seja, aos grandes e diferenciais avanços da Lei Estadual nº 23.291/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Examinando as normas em conjunto, vê-se que a proposta desvirtua por completo todo o sistema da política de segurança de barragens implementado pela Lei Estadual nº 23.291/2019.

Antes de tudo, impende repetir que, na implementação da política instituída pela Lei Estadual nº 23.291/2019, devem ser observados dois princípios, conforme previsto no seu art. 2º:

I – prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente e às comunidades potencialmente afetadas pelos empreendimentos;

II – prioridade para as ações de prevenção, fiscalização e monitoramento, pelos órgãos e pelas entidades ambientais competentes do Estado.

Pois bem.

Sem desconhecer que o conceito proposto é semelhante ao previsto na Lei nº 12.334/2010 e em resolução da SEMAD – valendo dizer que, por outro lado, optou-se na minuta por conceito de reservatório distinto daquele previsto na lei federal -, para barragens de mineração, a Portaria DNPM nº 70.389/2019, ao regulamentar a lei federal sete anos depois, trouxe definição bem mais precisa, aprimorada e detalhada, que não diferencia estruturas construídas em “curso d’água” e estruturas construídas fora deles, sendo tal ponto irrelevante. São todas barragens de mineração para efeitos de aplicação da norma.

Vejamos:

Art. 2º, II, Barragens de Mineração: **barragens, barramentos, diques, cavas com barramentos construídos, associados às atividades desenvolvidas com base em direito minerário, construídos em cota superior à da topografia original do terreno, utilizados em caráter temporário ou definitivo para fins de contenção, acumulação, decantação ou descarga de rejeitos de mineração ou de sedimentos provenientes de atividades de mineração com ou sem captação de água associada, compreendendo a estrutura do barramento e suas estruturas associadas**, excluindo-se deste conceito as barragens de contenção de resíduos industriais;

Em leitura do “Manual de Fiscalização para Barragens de Mineração” da ANM, fica claro o contexto em que se deu a conceituação supradita. Transcreve-se, com grifos nosso:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Um dos grandes desafios da regulamentação da Lei 12.334/2010 pela ANM foi adequar a definição de barragens e reservatórios à realidade da mineração. A rigor, a ANM raramente fiscalizará uma “barragem”, já que barragem, pela definição da Lei é:

Barragem: qualquer estrutura em um curso permanente ou temporário de água para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas;

Ao pé da letra, a ANM fiscalizaria reservatórios, mas ainda sim algumas estruturas existentes no universo da mineração ficariam fora (cavas exauridas com barramentos construídos, por exemplo):

Reservatório: acumulação não natural de água, de substâncias líquidas ou de mistura de líquidos e sólidos;

Por esse fato, a definição coerente, correta e assertiva de o que seriam as “Barragens de Mineração” foi um trabalho minucioso e cuidadoso elaborado pelo órgão, com o fim de abarcar todas as estruturas existentes na mineração:

Art. 2º Para efeito desta Portaria consideram-se:

I. Barragens de Mineração: barragens, barramentos, diques, cavas com barramentos construídos, associados às atividades desenvolvidas com base em direito minerário, construídos em cota superior à da topografia original do terreno, utilizados em caráter temporário ou definitivo para fins de contenção, acumulação, decantação ou descarga de rejeitos de mineração ou de sedimentos provenientes de atividades de mineração com ou sem captação de água associada, compreendendo a estrutura do barramento e suas estruturas associadas, excluindo-se deste conceito as barragens de contenção de resíduos industriais.⁷

No mesmo sentido, em Minas Gerais, a DN COPAM nº 62/2002 – atualmente em vigor e mantida pela DN COPAM nº 217 em 2017 (sete anos após a Lei nº 12.334/2010) – também prevê um conceito amplo, aplicável para barragens de rejeitos, de resíduos e de água:

⁷ Disponível em <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/manual-de-fiscalizacao-para-barragens-de-mineracao-anm-versao-2018>> Acesso em 12/02/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 1º, I - Barragem: **Qualquer estrutura - barragem, barramento, dique ou similar - que forme uma parede de contenção de rejeitos, de resíduos e de formação do reservatório de água.**

Como sabido, a política estadual consagrada na Lei nº 23.291/2019 foi construída para, em Minas Gerais, estado marcado por diversos e recentes desastres advindos do rompimento de barragens, criar um sistema mais protetivo e avançado na área, de maneira a tratar o tema como maior rigor do que a norma federal, na busca por evitar novas tragédias e por buscar uma evolução em métodos de disposição final de rejeitos.

Ocorre que, a pretexto de regulamentar a lei estadual em um ponto que sequer precisava de regulamentação, a minuta de DN acaba por indevidamente desvirtuá-la e enfraquecê-la, exigindo a presença de um curso d'água para que a estrutura seja tida como barragem e inovando ao criar um regime distinto – e que exclui grande parte dos institutos previstos na Lei nº 23.291/2019 – para aquelas que não se enquadrem no conceito.

Acaba por gerar verdadeiro e indesejável retrocesso, abrandando o atual conceito adotado no Estado para fins de licenciamento ambiental (DN COPAM nº 62/2002, validada pela DN COPAM nº 217/2017) e também aquele previsto na recente Portaria DNPM nº 70.389/2017, norma acurada e aceita pela comunidade técnica sem maiores contestações.

Em outras palavras, na regulamentação de uma lei de vanguarda, mais rigorosa do que qualquer outra existente no país e criada justamente em virtude dos sucessivos desastres com barragens de mineração, o Estado de Minas Gerais adotaria um conceito de barragem de mineração mais restrito do que aquele previsto na regulamentação federal criada pela Agência Nacional de Mineração (antigo DNPM).

Nesse sentido, em tese, estruturas que atualmente são licenciadas como barragens e já se submetem ao regime da Lei nº 23.291/2019 – a lei é autoaplicável no ponto – seriam, por força da proposta de regulamentação da lei, excluídas do âmbito de incidência da norma.

Na prática, diversas barragens (atuais e futuras) não seriam abarcadas pela norma sem qualquer justificativa plausível, pelo contrário, por meio de uma construção equivocada e flexível, como se as estruturas fora de curso d'água fossem mais seguras que aquelas situadas em cursos d'água, ou como se fossem estruturas distintas, muito embora possuindo todas a mesma finalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Não custa dizer, ademais, que a nova lei buscou não apenas conferir tratamento mais rigoroso à disposição de rejeitos/resíduos em barragens, como também priorizar o seu desaguamento, com o avanço para as melhores técnicas disponíveis (art. 8º, I, §§1º e 2º), sendo que a diferenciação criada pela redação proposta vai de encontro aos esforços feitos para a busca pela evolução do sistema em prol da segurança, violando não só tais dispositivos, como também o disposto no artigo 2º, I, da Lei Estadual nº 23.291/2019.

Especificamente a respeito da prevalência da norma mais protetiva, convém recordar que o conceito de barragem de mineração vigente nas esferas Federal e Estadual – e aceito pela comunidade técnica sem nenhum questionamento, inclusive, como já frisado, com diversas estruturas implementadas fora de curso d'água sendo licenciadas e tratadas, para todos os fins, como barragens – quando da edição da PESB era aquele mais abrangente, daí a razão de a minuta de Deliberação Normativa violar o sentimento do legislador mineiro, que, obviamente, não quis criar a diferenciação inadvertidamente proposta. Em outras palavras, o texto derivado altera a concepção existente até o momento e restringe o alcance da Lei Estadual nº 23.291/2019.

Em acréscimo, a norma, caso aprovada, somente trará indesejável cenário de insegurança jurídica e potencializará embates judiciais, travando processos de licenciamento ambiental, porque, a rigor, será vedado qualquer tratamento diferenciado, uma vez que a “*prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente e às comunidades potencialmente afetadas*” (ar. 2º, I, da Lei Estadual nº 23.291/2019) exigirá a adoção do conceito de barragem previsto na Portaria DNPM nº 70.389/2017 ou outro mais abrangente que eventualmente venha a substituí-lo.

Além disso, sob o ponto de vista técnico, convém trazer conceitos utilizados internacionalmente, em que não há qualquer diferenciação no tratamento: o que importa para caracterizar uma barragem é a existência de uma barreira que retenha água, resíduos ou rejeitos.

Por exemplo, da *Canadian Dam Association (CDA)*⁸, tem-se a seguinte definição:

A barrier constructed for the retention of water, water containing any other substance, fluid waste, or tailings, provided the barrier is capable of impounding

⁸ Disponível em <<https://www.cda.ca/>> Acesso em 10/02/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

at least 30,000 m³ of liquid and is at least 2.5 m high. Height is measured vertically to the top of the barrier (i) from the natural bed of the stream or watercourse at the downstream toe of the barrier, in the case of a barrier across a stream or watercourse; or (ii) from the lowest elevation at the outside limit of the barrier, in the case of a barrier that is not across a stream or watercourse.

Generally the Canadian Dam Association uses the term "dam" to include appurtenances and systems incidental to, necessary for, or connected with the barrier. Furthermore, the definition may be expanded to include dams less than 2.5 m high or with an impoundment capacity of less than 30,000 m³ if the consequences of dam operation or failure are likely to be unacceptable to the public, such as dams that create hydraulic conditions posing a danger to the public; dams with erodible foundations that, if breached, could lower the reservoir by more than 2.5 m; or dams retaining contaminated substances⁹.

No mesmo sentido, a *Federal Emergency Management Agency (FEMA)*:

Dam. An artificial barrier that has the ability to impound water, wastewater, or any liquid-borne material, for the purpose of storage or control of water.

Do parecer da empresa de auditoria independente AECOM, mundialmente reconhecida na área¹⁰ e que endossa a posição ora exposta, são extraídos alguns exemplos de estruturas já construídas que seriam excluídas da política, inclusive algumas alteadas para montante.

Diante do exposto, no art. 2º, IX, **sugere-se a seguinte redação:**

Art. 2º. (...)

⁹ Tradução livre: "**Uma barreira construída para a retenção de água, água contendo qualquer outra substância, resíduos de fluidos ou rejeitos**, desde que a barreira seja capaz de captar pelo menos 30.000 m³ de líquido e tenha pelo menos 2,5 m de altura. A altura é medida verticalmente até o topo da barreira (i) a partir do leito natural do córrego ou curso de água no dedo do pé da barreira, no caso de uma barreira através de um córrego ou curso de água; ou (ii) da elevação mais baixa no limite externo da barreira, no caso de uma barreira que não seja através de um riacho ou curso de água. Geralmente, a Canadian Dam Association usa o termo "barragem" para incluir acessórios e sistemas incidentais, necessários ou conectados à barreira. Além disso, a definição pode ser expandida para incluir barragens com menos de 2,5 m de altura ou com capacidade de represamento inferior a 30.000 m³ se as consequências da operação ou falha da barragem forem inaceitáveis para o público, como barragens que criam condições hidráulicas um perigo para o público; barragens com fundações erodíveis que, se rompidas, poderiam abaixar o reservatório em mais de 2,5 m; ou barragens que retêm substâncias contaminadas"

¹⁰ A empresa de auditoria foi recentemente contratada pela ANM para prestar auxílio técnico na fiscalização das barragens de mineração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

IX – barragem: qualquer estrutura - barragem, barramento, dique ou similar - que forme uma parede de contenção de rejeitos, de resíduos e de formação do reservatório de água, compreendendo a estrutura do barramento e suas estruturas associadas.

Ainda, sugere-se sejam suprimidos todos os artigos e disposições que tratem das denominadas “estruturas de contenção fora de curso d’água”, em especial os artigos 52, 57, parte final, e 58.

C) CONCESSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL E COMUNIDADE NA ZAS

O artigo 12, *caput*, da Lei Estadual nº 23.291/2019 assim dispõe, com grifos nossos:

Art. 12 – Fica **vedada** a concessão de **licença ambiental** para **construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem** em cujos estudos de cenários de rupturas seja identificada **comunidade na zona de autossalvamento**.

Conquanto a norma seja autoaplicável e taxativa, a pretexto de regulamentá-la, a proposta de DN traz três artigos em que trata do tema. Vejamos:

Art. 19 – Em cumprimento ao art.12 da Lei nº 23.291, de 2019, é vedada a concessão de LP e de LI, concomitantes ou não, para novas barragens, bem como alteamento ou ampliação de barragens existentes, em cujos estudos de cenários de ruptura seja identificada comunidade na ZAS.

Art. 20 – A concessão de LO ou de sua renovação para barragens cuja LI já tenha sido concedida anteriormente à vigência da Lei nº 23.291, de 2019, não se inclui na vedação a que se refere o art.19.

§ 1º – O disposto no *caput* não exime o empreendedor de cumprir o dever de zelar pela defesa do meio ambiente e da inviolabilidade da vida das comunidades inseridas nas áreas de autossalvamento e demais áreas potencialmente afetadas por eventual rompimento da barragem.

§ 2º – Para garantia do disposto no § 1º, o órgão ambiental licenciador poderá exigir do empreendedor a adoção de medidas específicas para a garantia do meio ambiente e da vida.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 31, § 3º - Para fins de obtenção de LO ou de sua renovação, não se aplica o disposto nos §§4º e 5º do art. 13 aos empreendimentos que obtiveram a LI anteriormente à vigência da Lei nº 23.291, de 2019.

Basicamente, o que a minuta propõe é que, se a barragem já teve LI concedida antes da lei estadual, a vedação prevista no artigo 12 não se aplicaria, podendo a barragem ser instalada em local com comunidade em ZAS e, em sequência, ter a LO deferida. E, aparentemente, excluiria do âmbito de incidência da norma a concessão de licenças de operação para, por exemplo, o alteamento de uma barragem.

Examinando a proposta, entende-se que representa violação ao regime previsto na lei estadual.

Para tanto, o artigo 12 da Lei Estadual nº 23.291/19 prevê vedação taxativa para “concessão de licença ambiental”, não diferenciando a fase do processo de licenciamento. Nesse sentido, a vedação não é do artigo 19 da DN, mas sim da Política Estadual de Segurança de Barragens, não comportando mitigação por ato normativo derivado.

A melhor doutrina é clara ao explicar que o licenciamento ambiental é um procedimento único com etapas distintas, sendo vedado que a norma regulamentadora preveja uma diferenciação em ponto no qual a lei expressamente não o fez¹¹.

Aplicando as lições de Noberto Bobbio, a norma contida no referido no *caput* do art. 12 é uma “prescrição negativa”, ou seja, uma proibição.

Uma outra distinção tradicional da lógica clássica, que pode ser aplicada às proposições prescritivas, é aquela entre proposições afirmativas e negativas. Partindo-se de uma proposição qualquer, obtém-se outra com o uso variado do signo não. (...)

Para aplicar o que foi dito às proposições prescritivas, partamos de uma prescrição afirmativa universal (“Todos devem fazer X”). Com o uso diverso do signo não, obtemos outros três tipos de prescrições: a segunda, negando universalmente, com o que gera uma prescrição do tipo: “Ninguém deve fazer X”; a terceira negando a universalidade, com o que obtemos uma prescrição do tipo: “Nem todos devem

¹¹ A propósito, vale também citar a Súmula 613 do STJ: “**Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental**”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

fazer X”; a quarta usando ambas as negações, onde obtemos: “Nem todos devem não fazer X”.¹² (grifou-se)

O dispositivo (*caput* do art. 12) veicula preceito proibitivo ao determinar que “não se deve conceder licença ambiental”, especificando a situação para a incidência do preceito. Isto é, para a incidência da norma disposta no art. 12 deve existir concomitantemente:

- a) Solicitação por empreendedor de licença ambiental: seja qual for a espécie de licença ambiental (prévia, de instalação ou de operação), isso porque o dispositivo **NÃO especifica** qual espécie, a lei fala em licença ambiental como gênero, o que abrange as suas três espécies;
- b) Que a licença ambiental se refira a alguma das atividades descritas no dispositivo: construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem. Isso porque o dispositivo **especifica** quais atividades devem ser o objeto da licença ambiental;
- c) Que se trate de barragem em cujos estudos de cenários de rupturas seja identificada comunidade na zona de autossalvamento: o dispositivo **especifica**, dentre o universo de todas as barragens, quais são aquelas que estão abrangidas pela norma proibitiva: são aquelas que sejam identificadas comunidades na zona de autossalvamento.

Qualquer regulamentação que vá além disso para flexibilizar os direitos fundamentais das comunidades situadas em ZAS – como na proposta em pauta - constitui nítida desvirtuação e, por conseguinte, extrapolação de poder regulamentar e merece ser rejeitada, à luz ainda do art. 2º, I, da Lei nº 23.291/2019.

Logo, sugere-se a rejeição dos citados artigos 19, 20 e 31, §3º.

D) DEMONSTRAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE COMUNIDADE EM ZONA DE AUTOSSALVAMENTO – ZAS

Um dos grandes avanços alcançados pela Lei Estadual nº 23.291/2019 é a previsão do artigo 12, norma que protege a vida e a segurança de pessoas.

Diante de sua importância, novamente vale transcrevê-la:

¹² BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. São Paulo: Edipro, 2001, p. 184/6.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 12 – Fica **vedada** a concessão de **licença ambiental** para **construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem** em cujos **estudos de cenários de rupturas** seja identificada **comunidade na zona de autossalvamento**.

§ 1º – Para os fins do disposto nesta lei, considera-se zona de autossalvamento a porção do vale a jusante da barragem em que não haja tempo suficiente para uma intervenção da autoridade competente em situação de emergência.

§ 2º – Para a delimitação da extensão da zona de autossalvamento, será considerada a maior entre as duas seguintes distâncias a partir da barragem:

I – 10km (dez quilômetros) ao longo do curso do vale;

II – a porção do vale passível de ser atingida pela onda de inundação num prazo de trinta minutos.

§ 3º – A critério do órgão ou da entidade competente do Sisema, a distância a que se refere o inciso I do § 2º poderá ser majorada para até 25km (vinte e cinco quilômetros), observados a densidade e a localização das áreas habitadas e os dados sobre os patrimônios natural e cultural da região.

Como visto no tópico anterior, a norma é clara e taxativa. Mas, além dos pontos já levantados, a minuta de DN trouxe outras questões para regulamentar o autoaplicável artigo 12.

Com efeito, o artigo 13, §§ 4º e 5º, da minuta de DN cuida das formas pelas quais o responsável pela barragem demonstraria a inexistência de comunidade em ZAS. Vejamos a proposta:

Art. 13, § 4º – Para fins de garantia da segurança de comunidades a que se refere o art. 12 da Lei nº 23.291, de 2019, o responsável por barragem fica obrigado a comprovar a posse de todos os imóveis incluídos total ou parcialmente na ZAS, ou apresentar documento que garanta a inexistência de população residente nesta área.

§ 5º – No caso de imóveis com área parcialmente incluída na ZAS, a comprovação da posse ou a apresentação documental a que se refere o §4º será relacionada, no mínimo, à parcela do imóvel potencialmente impactada.

Em suma, o que se propõe é que, para obter a Licença de Instalação (LI), o empreendedor: **i)** comprove a posse de todos os imóveis incluídos total ou parcialmente na ZAS; **ii)** ou apresente documento que garanta a inexistência de população residente nesta área.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Algumas observações devem ser feitas.

O artigo 12 da Lei 23.291/19 é taxativo ao proibir o licenciamento de barragens “*em cujos estudos de cenários de ruptura seja identificada comunidade na zona de autossalvamento*” e há necessidade de apresentação de estudo conceitual na fase de LP (artigo 11, VI, da DN – já previsto no artigo 7º, I, alínea *f*, da PESB) e estudo completo nas fases de LI (artigo 13, VII, da DN) e de LO (artigo 7º, III, alínea *a*, da PESB).

Logo, a simples identificação de comunidade na ZAS – em qualquer estudo de cenário de ruptura – conduz ao obrigatório indeferimento da licença pretendida, não devendo o processo de licenciamento cuidar de eventual e indesejada realocação em seu curso, até porque não é a comunidade que deve sair, e sim a barragem que não pode existir.

Exemplificando, se o estudo conceitual sobre cenários de ruptura com mapas de inundação previsto para a LP no artigo 7º, I, *f*, da Lei Estadual nº 23.291/2019 (também contido no artigo 11, VI, da minuta de DN) verificar que existe comunidade em ZAS, o projeto evidentemente é inviável e, por conseguinte, a LP deve ser indeferida, sequer se avançando à próxima etapa do licenciamento.

Em suma, a lei estadual já indica quais são os instrumentos para demonstrar a inexistência de comunidade em zona de autossalvamento, quais sejam, os estudos de cenários de ruptura, sendo despiciendas as previsões feitas nos parágrafos 4º e 5º do artigo 13 da minuta de DN.

Por isso, suprimi-los parece adequado. Se essa compreensão não for suficientemente clara, bastaria acrescentar a expressão “*e identificação das comunidades porventura existentes*” após “*delimitação da ZAS*” no inciso VI do artigo 11, no inciso VII do artigo 13 e no inciso I do artigo 14, todos da DN.

Mas, não bastasse isso, há outro reforço de argumento.

A atual redação dos parágrafos em comento parece equivocada para os fins a que se destina a norma. Por ela, como visto, duas seriam as formas alternativas do empreendedor demonstrar que não há comunidade na zona de autossalvamento na fase de LI: a) “*comprovar a posse de todos os imóveis incluídos total ou parcialmente na ZAS*”; b) “*apresentar documento que garanta a inexistência de população residente nesta área*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O problema do item “a” é que a demonstração de posse dos imóveis não é suficiente para provar o que se pretende. Por exemplo, o empreendedor pode ter a posse de um terreno, que não seja mansa e pacífica. Ou mesmo pode ter instalações administrativas no local.

No item “b”, a expressão “*população residente nesta área*” é mais restrita do que o termo legal “*comunidade na zona de autossalvamento*”, pois pode haver comunidade sem que haja pessoas propriamente residindo no local. Aliás, basta ver o próprio art. 2º, XIV, da DN em análise, que é adequado, para se perceber o equívoco.

Com isso, **resta ainda mais clara a necessidade de rejeição pura e simples dos parágrafos 4º e 5º do art. 13 da minuta. Caso entenda-se ser insuficiente, basta ainda que a parte final do inciso VI do artigo 11, do inciso VII do artigo 13 e do inciso I do artigo 14, todos da DN, passe a ter a seguinte redação: “(...) com mapas com mancha de inundação, incluindo delimitação da ZAS e identificação de comunidades porventura existentes, com respectiva ART”.**

E) OBRAS EMERGENCIAIS

O artigo 28 da minuta cuida do tema “*obras propostas em caráter emergencial relacionadas a riscos de rompimento que visem conter ou reduzir danos*”, dispondo que não se sujeitam a regularização prévia, mas apenas comunicação ao órgão ambiental. Ao final, o dispositivo indica que haverá regulamentação específica para cuidar do assunto.

Transcreve-se:

Art. 28 – As obras propostas em caráter emergencial relacionadas a riscos de rompimento que visem conter ou reduzir danos não se sujeitam a regularização ambiental prévia, devendo ser objeto de comunicação do responsável pela barragem ao órgão ambiental competente, conforme regulamento específico.

De estalo, observa-se que a matéria não é tratada na Lei Estadual nº 23.291/19, de modo que não deveria ser objeto da DN que a minudencia.

Sem embargo, a redação proposta é excessivamente aberta e flexível, servindo basicamente para cancelar o grave e preocupante cenário que atualmente existe em



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Minas Gerais em locais como Barão de Cocais, Itabirito, Nova Lima e Ouro Preto, o qual claramente demanda substanciais aprimoramentos.

Em outras palavras, causa estranheza que o tema tenha sido incluído na minuta de forma lacônica, apenas para validar o que vem ocorrendo no Estado com a construção desordenada de obras emergenciais – que já causaram expressivos danos socioambientais, inclusive desnecessariamente (*ex*: supressão de vegetação de Mata Atlântica em local posteriormente não utilizado para as obras emergenciais) – e, em seguida, dizer que será necessário outro regulamento específico para dele cuidar.

O assunto é extremamente sensível e clama por profundos avanços, inclusive no que tange à forma como tais obras podem e devem ser planejadas e executadas (muitas delas podem ser planejadas antes de uma situação de emergência propriamente dita), bem como no que concerne ao controle por parte dos órgãos competentes.

Como o tema já será objeto de regulamentação específica, não há sentido algum em tratar dele nesta Deliberação Normativa, ainda mais de forma tão permissiva e abrangente.

A título de complementação, a menção ao art. 28 contida no art. 14, §1º, da minuta também não é adequada.

Art. 14, § 1º – Ressalvado o disposto no art. 28, não serão permitidas alterações no projeto a que se refere o inciso I do art. 13 que modifiquem a geometria da barragem, sem novo procedimento de licenciamento ambiental.

Por qual razão seria aplicado o artigo 28 antes da obtenção da LO? Caso realizadas obras em caráter emergencial antes da operação da barragem, há que se iniciar novo licenciamento ambiental, até porque haveria indício de que o projeto executivo aprovado é inadequado. Outrossim, mais uma vez cria-se uma exceção – e extremamente permissiva– onde a Lei Estadual nº 23.291/2019 não o fez (artigo 7º, § 11º, da lei).

Por tudo isso, **sugere-se a rejeição do artigo 28. Ainda, indica-se a rejeição do artigo 14, §1º ou ao menos do termo “ressalvado o disposto no art. 28”.**

F) ACIDENTE, DESASTRE E INCIDENTE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O artigo 2º, incisos I, XV e XXI conceituaram os termos “acidente”, “desastre” e “incidente”, os dois primeiros expressamente previstos na Lei Estadual nº 23.291/2019 (arts. 20; 22, §2º; e 26).

Pela redação proposta, tanto o “acidente” como o “desastre” exigem “liberação incontrolável do conteúdo de um reservatório ocasionado pelo colapso parcial ou total da barragem”. A diferença é que, no desastre, as consequências seriam “perda de vidas humanas e prejuízos econômicos, sociais ou ambientais”.

A primeira consideração é que, com a minuta, o artigo 26 da Lei Estadual nº 23.291/2019 apenas se aplicaria na hipótese de a barragem colapsar e haver liberação incontrolável do seu conteúdo, ou seja, as ações recomendadas pelos órgãos competentes e os deslocamentos aéreos e terrestres seriam indenizados pelo empreendedor apenas no caso de vazamento incontrolável do conteúdo da barragem colapsada.

Entende-se que as definições – principalmente a de “acidente” – deveriam ser feitas à luz dos princípios da prevenção e da precaução, usando-se um conceito prevencionista, para abranger situações de anormalidades não controladas prévias ao colapsamento da estrutura, como diversas emergências extraordinárias enfrentadas atualmente no Estado, que demandam intervenções de urgência e que, com isso, oneram os cofres públicos e absorvem a capacidade de trabalho dos agentes envolvidos.

É a interpretação harmônica com o art. 2º, II, da Lei nº 23.291/2019.

Assim, no inciso I, a ideia seria conceituar acidente para também abranger situações prévias ao colapsamento, sobretudo anomalias não controladas (nível 2) e rupturas iminentes (nível 3).

A segunda observação é que o conceito de “desastre” é demasiadamente restrito, inclusive em desacordo com o disposto no Decreto nº 7.257/2010, já que passa a exigir a perda de vidas humanas aparentemente cumulada com prejuízos econômicos, sociais ou ambientais.

Logo, no inciso XV, parece pertinente substituir a expressão “perdas de vidas humanas” por “danos humanos”, e substituir “e” por “ou” antes de “prejuízos econômicos (...)”, contribuindo inclusive para um efeito pedagógico mais efetivo (artigo 22, §2º, da Lei Estadual nº 23.291/2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Portanto, são feitas as seguintes sugestões de redação:

Art. 2º. (...)

I – acidente: comprometimento da integridade estrutural de barragem decorrente de eventos adversos, naturais ou provocados pelo ser humano, que caracterize anomalia não controlada, situação de iminente ruptura ou ruptura em andamento.

(...)

XV – desastre: comprometimento da integridade estrutural decorrente de eventos adversos, naturais ou provocados pelo ser humano com liberação incontrolável do conteúdo de um reservatório ocasionado pelo colapso parcial ou total da barragem, causando danos humanos ou prejuízos econômicos, sociais ou ambientais;

G) OUTROS ARTIGOS

Além dos tópicos anteriores, há uma série de observações do Ministério Público a respeito de outros dispositivos contidos na minuta de Deliberação Normativa, as quais serão desenvolvidas de forma mais sintética abaixo.

G.1) Artigo 2º, VI (área de jusante)

Ao conceituar área de jusante optou-se por estabelecer que sua “extensão é definida pelos cenários de simulação de inundação”. Mas há impactos a jusante decorrentes de rompimento que podem ultrapassar a mancha de inundação, como, por exemplo, qualidade da água e consequente possibilidade de captação para consumo humano.

Sugere-se a supressão do inciso, por não se ver maior sentido em conceituar “área de jusante”. Mas, se for para fazê-lo, a restrição não parece apropriada, até porque a DN cuidou de definir AID, AII, ADA e ZAS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

G.2) Artigo 2º, XVI (empreendedor)

Conceituou-se “empreendedor” da seguinte forma: “agente privado ou governamental com direito real sobre as terras onde se localizam a barragem ou reservatório ou que explore a barragem para benefício próprio ou da coletividade, sendo também o responsável legal pela segurança das estruturas, cabendo-lhe o desenvolvimento de ações para garanti-la”.

A redação é truncada e pode levar à equivocada interpretação de que apenas o proprietário das terras ou aquele que explora a estrutura têm o dever de zelar por ela.

Por exemplo, na primeira parte, ao mencionar direito real, poderia levar à interpretação de que aquele que tem apenas posse não seria responsável. Ainda, a expressão “reservatório” foi usada na primeira parte, mas não na segunda (exploração). Por fim, a parte final (a partir de “sendo também ...”) é despicienda, porquanto o art. 3º da Lei nº 23.291/2019 já é suficiente para garantir a responsabilidade.

Com isso, sugere-se a seguinte redação: “agente privado ou governamental com direito de propriedade ou exercício de posse sobre as terras onde se localiza a barragem, ou que explore ou tenha explorado a barragem para benefício próprio ou da coletividade”.

G.3) Artigo 2º, XIX (estudos de cenário de inundação)

A DN restringe o estudo de cenário de inundação a eventual ruptura, ao passo que a Portaria DNPM nº 70.389/17 fala também em “mau funcionamento da barragem” (artigo 2º, XX). Acredita-se que deva haver estudo de inundação mesmo para casos em que não haja rompimento propriamente dito, como, por exemplo, extravasamento ou mesmo liberação de água para evitar o rompimento.

Assim, sugere-se que a redação seja “(...) ocorrerão em virtude de uma eventual ruptura ou mau funcionamento da barragem, (...)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

G.4) Artigo 2º, XXXV (conceito de ZAS)

O conceito de ZAS está expresso no art. 12 da Lei Estadual nº 23.291/19 e não deve ser transportado para o regulamento, sob pena de no futuro se buscar alterar seus parâmetros por meio de simples alteração na DN.

Logo, caso entenda-se por bem conceituar ZAS na DN, sugere-se seja suprimida a expressão “de acordo com os parâmetros previstos nesta deliberação normativa”, de modo a apenas repetir o conceito legal.

G.5) Artigo 3º (aplicabilidade)

No caput do artigo 3º, há termos a mais do que a Lei Estadual nº 23.291/2019 (art. 1º, parágrafo único) que acabam por deixar a redação confusa. Por isso, na primeira linha, sugere-se a supressão da expressão “(...) seguintes tipologias de (...)”.

G.6) Artigo 8º (explicação da aplicabilidade)

O artigo 8º da minuta preconiza que, para classificação de barragens quanto à capacidade do reservatório (ou seja, capacidade total maior ou igual a 1 milhão de m³), deverá ser considerado o volume “armazenado” quando do seu cadastro. Não foi possível compreender a intenção do artigo e aparentemente há um erro, pois o que importa para a classificação não é o volume efetivamente armazenado, e sim a capacidade de armazenamento, inclusive porque todo o licenciamento ambiental e os estudos a ele inerentes deverão ser elaborados levando em consideração o volume previsto para a cota final do projeto.

Apenas a título ilustrativo, os cenários de inundação em caso de rompimento e, por consequência, a definição de ZAS e ZSS serão profundamente afetados se não foram elaborados em consonância com a máxima capacidade de armazenamento prevista.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, o licenciamento ambiental é, por natureza, prévio, de sorte que o enquadramento da barragem na Política Estadual deverá ser feito antes mesmo da obtenção da LP. Logo, como falar em “*volume armazenado quando do seu cadastro*” se o projeto a ser apresentado inicialmente é conceitual e a estrutura sequer existe?

Sugere-se a supressão do artigo, pois desnecessário. No entanto, caso não seja esse o entendimento, encaminha-se a seguinte redação:

“Para classificação da barragem a que se refere o art. 3º, quanto à capacidade do reservatório, deverá ser considerado o volume máximo de armazenamento previsto no projeto conceitual a ser apresentado na fase de licença prévia, sendo admitida reclassificação apenas no caso de o projeto executivo exigido para obtenção da licença de instalação prever capacidade de armazenamento superior à informada anteriormente, hipótese em que todos os estudos deverão ser readequados ao novo volume e ser realizada nova audiência pública”.

G.7) Artigo 12, §§ 1º e 2º (audiências públicas)

Examinando a proposta, pondera-se que o rito da DN COPAM nº 225/2018 não se aplica integralmente à espécie, seja porque não há solicitante e, portanto, as manifestações ficarão restritas aos inscritos, que detém apenas 3 minutos cada (ou seja, não haverá contraponto à fala inicial de 45min do empreendedor), seja porque não prevê espaço e tempo reservado às mulheres (artigo 7º, § 3º, Lei Estadual nº 23.291/19).

Ademais, a escolha feita no § 2º pode colocar em xeque a efetividade da divulgação e da participação popular. Certamente encaminhar ofício às prefeituras municipais é insuficiente para que as pessoas tomem ciência da audiência pública. Com efeito, oportuno também exigir ao menos publicação em jornal de circulação local/regional e propaganda em rádio, sendo que o artigo 7º da DN COPAM nº 225/2018 é efetivo nesse sentido.

Dessa forma, sugere-se a seguinte redação:

§ 1º – As audiências públicas a que se referem o caput observarão o disposto na Deliberação Normativa Copam nº 225, de 25 de julho de 2018, e na Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Estadual n. 23.291, de 25 de fevereiro de 2019, inclusive no que tange à comunicação de sua ocorrência e ao espaço e tempo reservado às mulheres.

§ 2º – Além do que estabelecido no §1º, o empreendedor também encaminhará ofício às prefeituras de todos os municípios em que se verifique a presença de população direta ou indiretamente afetada pela operação das barragens, a fim de que os respectivos cidadãos sejam convidados a participarem da audiência pública.

§ 3º - Nas audiências públicas designadas sem solicitação, o tempo de manifestação reservado a solicitantes será dividido entre os legitimados para solicitar presentes no ato, excluído o próprio empreendedor.

§ 4º – As deliberações e os questionamentos apresentados nas audiências públicas constarão em ata e serão fundamentadamente apreciados nos pareceres do órgão ambiental que subsidiarem o processo de licenciamento.

G.8) Artigo 13, §1º (estudos conceituais em LI)

O parágrafo primeiro do artigo 13 da minuta estabelece que o PSB (*caput*, II), o manual de operação de barragens (*caput*, III) e o plano de desativação da barragem (*caput*, VI) serão conceituais. Contudo, os dispositivos análogos da Lei Estadual nº 23.291/19 não sugerem a natureza conceitual desses instrumentos (artigo 7º, II, alíneas *b*, *c* e *f*).

Note-se que, quando a PESB quis indicar que determinado estudo seria conceitual, houve expressa previsão (por exemplo, artigo 7º, I, alíneas *a* e *f*). Portanto, o silêncio da Lei Estadual nº 23.291/19 é eloquente, isto é, não há que se falar em estudos conceituais na fase de LI, pelo que se sugere a supressão do parágrafo.

G.9) Artigo 16 (caução ambiental)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A caução não está prevista para a hipótese de incidente, ou seja, ocorrência que afete o comportamento da barragem e, se não for controlada, pode causar acidente ou desastre. É caso, assim, de ampliar a incidência para abarcar também o “incidente”, por um viés preventivo, na linha do princípio previsto no art. 2º, II, da Lei Estadual nº 23.291/2019, o que fica sugerido.

Ademais, não é apropriada a redação do § 2º do artigo 16, que deve ser suprimido. Na prática, continuará permitindo o licenciamento sem caução, postergando a definição para um regulamento futuro, cujo teor e data são incertos.

G.10) Artigo 26 (reorientação de licenciamentos)

A providência deveria ser tomada com a entrada em vigor da Lei Estadual nº 23.291/2019, norma autoaplicável, pouco importando a data da publicação da Deliberação Normativa. Por tal razão, sugere-se a supressão do dispositivo.

G.11) Artigo 30 (reaproveitamento de minerais)

O artigo 30 da minuta de DN exige licenciamento trifásico apenas para barragens que tenham utilizado o método de alteamento a montante. Todavia, sabe-se que há barragens em etapa única ou com alteamento por linha de centro com alto grau de risco, em razão de operarem em desacordo com o projeto. Assim, o mais apropriado para se garantir a máxima segurança é exigir o licenciamento trifásico para o reaproveitamento mineral das barragens, independentemente do seu método de alteamento.

Por isso, no caput, sugere-se a supressão da expressão “que tenham utilizado o método de alteamento a montante”, bem como a eliminação do parágrafo único.

G.12) Artigo 35, II (informação à FEAM e matriz de estado de conservação)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A expressão “anomalia com pontuação maior que dez na matriz referente à classificação de categoria de risco no item estado de conservação” é inadequada, pois simplesmente não existe anomalia com pontuação maior que 10. As anomalias máximas são pontuadas com 10. Basta ver também a Portaria DNPM nº 70.389/2017 para constatar o equívoco. Assim, no mínimo, sugere-se a retirada da expressão “maior que”.

Ainda assim, na busca por uma maior prevenção e na linha do princípio contido no art. 2º, II, da Lei Estadual nº 23.291/2019, a verdade é que quaisquer anomalias devem ser comunicadas, especialmente a partir da pontuação 6, que se caracteriza como uma anomalia em que as medidas corretivas não estão sendo implementadas. Logo, a título de sugestão principal, sugere-se substituir “dez” por “igual ou maior que seis”.

G.13) Artigo 37, §§3º, 4º e 5º e Anexo V (marco inicial para auditorias técnicas)

A PESB é de 2019, razão pela qual não haveria motivo para utilizar o ano de 2020 como ano de referência, desconsiderando, ademais, as auditorias técnicas que deveriam ter sido feitas em 2019, e cujo não cumprimento representa, por obviedade ímpar, descumprimento à lei estadual. Assim, sugere-se alterar o marco inicial para 2019, adequando-o ao marco legal.

G.14) Artigo 41 (condição para levantar a suspensão da operação)

O artigo preconiza que a ausência de DCE ou a DCE negativa importarão na suspensão imediata da operação da barragem, situação que perdurará “até que seja apresentada nova declaração com a estabilidade garantida por auditor independente”.

Para evitar situações em que, por exemplo, apenas seja trocado o auditor por outro que possua uma visão distinta e emita a DCE sem maiores considerações, sugere-se acrescentar, ao final, a expressão “e seja comprovada a adoção das medidas necessárias para a regularização da situação que ensejou a suspensão”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

G.15) Artigo 44 (fiscalização pela FEAM)

No parágrafo 1º, nota-se que claramente laudo técnico não é sinônimo de relatório de vistoria ou auto de fiscalização, que são instrumentos basicamente descritivos. O artigo 19 da Lei Estadual nº 23.291/19 fala especificamente em “laudo técnico”, de modo que a DN buscou simplificar a análise que deve ser feita pelo Estado. Logo, sugere-se a sua supressão.

Nos parágrafos 2º e 3º, observa-se que, apesar de a prioridade de fato serem as recomendações de alerta e de emergência, o que é correto, deixar recomendações de rotina de fora da análise, verificando-as por amostragem, pode gerar proteção deficiente.

Finalmente, o parágrafo 4º deve ser suprimido, pois, sem desconhecer que a responsabilidade pela segurança é do empreendedor, a fiscalização de cumprimento de recomendações deve ser a mais profunda possível, sob pena do órgão fiscalizador se transformar em mero “balcão de protocolos”. É essa a vontade expressada no art. 2º, II, da Lei Estadual nº 23.291/2019. Manifesta-se o Ministério Público, assim, pela retirada do parágrafo.

G.16) Artigos 45, 46, 49 e 50 (diretrizes das agências ou órgãos reguladores)

Nos citados dispositivos, faltou citar a ANEEL para barragens de água para fins hidrelétricos (art. 5º, II, da Lei 12.334/10), sugerindo-se a sua menção. Ainda, sugere-se a supressão do termo “água” naqueles dispositivos ligados a processos industriais, para que não haja contradição na própria DN e com o art. 5º da Lei 12.334/10.

G.17) Artigo 46, §2º (prazo do “as is”)

O prazo proposto para elaboração do “as is” é demasiadamente elástico. Lembra-se que, por analogia, o prazo previsto na Portaria DNPM nº 70.389/2019 para o citado projeto está em vias de expirar para barragens de mineração. Sugere-se a sua redução para um ano, de modo a aumentar a segurança da população.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

G.18) Artigo 50 (prazos para a RPSB)

O artigo 50 prevê a periodicidade da realização de revisão periódica de segurança de barragens industriais, estipulando: 3 anos para DPA alto; 6 anos para DPA médio; e 9 anos para DPA baixo.

Por razões desconhecidas e indo na contramão da *mens legis* da Lei Estadual nº 23.291/2019, a previsão é mais branda do que a vigente em âmbito federal na Portaria DNPM nº 70.389/2017 para barragens de mineração. Logo, por analogia e coerência, sugere-se alterar para: 3 anos para DPA alto; 5 anos para DPA médio; e 7 anos para DPA baixo.

IV – CENTRO DE MONITORAMENTO INTEGRADO DE BARRAGENS EM MINAS GERAIS (CMIBMG)

Está em discussão atualmente uma minuta de Termo de Ajustamento de Conduta que prevê a criação do Centro de Monitoramento Integrado de Barragens de Minas Gerais (CMIBMG), que permitirá a construção, implementação, comissionamento e transferência para a SEMAD de um centro de monitoramento com tecnologia e capacitação definidos com base nos *benchmarks* internacionais.

A medida visa a aumentar a efetividade da fiscalização e da realização de ações de prevenção, guardando pertinência com o princípio positivado no artigo 2º, II, da Lei Estadual nº 23.291/2019.

A ideia é que todas as estruturas incluídas na PESB sejam gradualmente abarcadas e os empreendedores forneçam os dados necessários para que passem a ser fiscalizadas pelo Estado com maior agilidade e eficiência, na linha da obrigação já prevista no art. 14, I e II, da Lei Estadual nº 23.291/2019.

Assim, nos termos da Nota Técnica 02 da empresa AECOM, parece pertinente incluir dispositivo na DN para tratar do tema no capítulo IV. A redação proposta é a seguinte:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. XX. O empreendedor disponibilizará aos órgãos e entidades do Sisema os dados necessários para a conexão dos instrumentos das barragens inseridas na política estadual ao Centro de Monitoramento Integrado de Barragens de Minas Gerais (CMIBMG), conforme o seguinte cronograma:

I – Barragem com alto potencial de dano ambiental devem estar prontas para serem conectadas em 12 (doze) meses após a publicação da DN;

II – Estruturas com médio potencial de dano ambiental devem estar prontas para serem conectadas em 18 (dezoito) meses após a publicação da DN;

III - Estruturas com baixo potencial de dano ambiental devem estar prontas para serem conectadas em 24 (vinte e quatro) meses após a publicação da DN.

§1º. Após a conexão de que trata o *caput*, o empreendedor manterá constantemente os instrumentos conectados ao CMIBMG, permitindo que os dados sejam capturados em tempo real.

§2º. Os órgãos e entidades do Sisema emitirão termo de referência que contenha os critérios e os protocolos necessários para que a barragem seja considerada apta a ser conectada ao CMIBMG, o qual deverá definir, no mínimo:

I - Critérios de medição e monitoramento interno a serem seguidos para que os dados sejam considerados confiáveis;

II - Protocolo de conectividade a ser implementado;

III - Formato que os dados serão disponibilizados ao CMIBMG.

V – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a respeito da minuta de Deliberação Normativa que regulamenta a Lei Estadual nº 23.291/2019, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais sugere o seu indeferimento, com a apresentação de nova proposta com a máxima brevidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Subsidiariamente, sugere a rejeição e a alteração da redação dos dispositivos abordados nos tópicos próprios, nos termos neles explicitados e consolidados no anexo deste parecer.

Por fim, sugere a inclusão de dispositivo que trate do CMIBMG, na forma exposta em tópico próprio.

Belo Horizonte, 13 de fevereiro de 2020.

Andressa de Oliveira Lanchotti

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente – CAOMA

Conselheira da CNR - COPAM

Daniel Piovanelli Ardisson

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de
Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos
Rios Verde Grande e Pardo

Giselle Ribeiro de Oliveira

Promotora de Justiça

Coordenadora das Promotorias de Justiça de
Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico de
Minas Gerais

Lucas Marques Trindade

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de
Justiça do Meio Ambiente da Bacia do Alto
do Rio São Francisco

Rodrigo Caldeira Grava Brazil

Promotor de Justiça

Coordenador Regional das Promotorias de
Justiça do Meio Ambiente da Bacia do Rio
Grande



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS