



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAOMA

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Urbanismo e Habitação

NOTA TÉCNICA

Ref.: Comparativo preliminar entre os textos do Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei 3.676/2016 e proposta de substitutivo remetida ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por *e-mail*, aos 14 de fevereiro de 2019.

I—APRESENTAÇÃO

1. Estabelece-se uma primeira comparação entre os textos do Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei (PL) 3.676/2016, texto esse, de autoria do Deputado Estadual João Vítor Xavier (PSDB), que incorpora as principais exigências constantes do PL 3.695/2016 (“Mar de Lama Nunca Mais”) à proposição legislativa originária, proveniente da Comissão Extraordinária das Barragens, e o de nova proposta de substitutivo, remetido ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) por *e-mail* aos 14 de fevereiro de 2019.
2. Na presente nota, não são analisados em pormenores os desdobramentos técnicos, procedimentais e sociais de pontos de diferença textual verificados entre os textos em foco. Esses desdobramentos demandarão estudos acurados, a serem levados a efeito por equipe multidisciplinar, e ampla discussão de atores sociais e institucionais públicos com atuação na política ambiental. Entretanto, apresentam-se comentários, como contribuições críticas, à iniciativa revisional informada à Procuradoria-Geral de Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

II—ANÁLISE

II—A: *Projetos de Lei em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*

1. Inicialmente, destaque-se, segundo informações disponibilizadas *on-line* pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), a tramitação dos seguintes PL, no âmbito temático concernido por esta nota técnica:
 - (a) *PL 3.676/2016*, que dispõe sobre o licenciamento ambiental e a fiscalização de barragens no Estado, de autoria da Comissão Extraordinária das Barragens e que, atualmente, aguarda parecer da Comissão de Administração Pública da ALMG;
 - (b) *PL 3.695/2016*, que estabelece normas de segurança para barragens destinadas à disposição final ou temporária de rejeitos de mineração no Estado — da iniciativa popular, com adesão registrada de mais de 56 mil cidadãos, denominada “Mar de Lama Nunca Mais” (PL atualmente anexado ao PL 3.676/2016);
 - (c) *PL 5.316/2018*, cujo texto corresponde, *ipsis litteris*, ao do Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, substitutivo esse que, similarmente ao PL 3.695/2016, resultou de trabalho cooperativo envolvendo técnicos do MPMG, nomeadamente do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Urbanismo e Habitação (Caoma) e da Central de Apoio Técnico (Ceat), da ALMG, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e dos movimentos sociais ambientais, tendo em perspectiva a preservação e o aprimoramento de exigências de cunho técnico, procedimental e social previstas no PL 3.695/2016 (“Mar de Lama Nunca Mais”) e a incorporação delas ao texto do PL 3.676/2016;
 - (d) *PL 180/2019*, de autoria da Deputada Ana Paula Siqueira (Rede) e que se propõe a estabelecer diretrizes para segurança de barragens e de depósitos de rejeitos e resíduos minerários e industriais (igualmente anexado ao PL 3.676/2016).
2. Acresça-se a eles o *PL 295/2019*, de autoria do Deputado Mauro Tramonte (PRB), com a proposição de proibir a construção de barragens de rejeitos pelo método de alteamento a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

montante ou aterro hidráulico no Estado de Minas Gerais, mas ainda sem informações disponíveis no *site* da ALMG.

3. Dado o regramento próprio do processo legislativo, os PL 3.695/2016, 5.316/2018, 180/2019 e 295/2019, assim como quaisquer outros que venham a tratar do tema barragem de contenção de rejeitos industriais ou de mineração, seguirão anexados ao PL 3.676/2016. A análise das propostas de textos substitutivos a esse PL também terá lugar durante o trâmite próprio do PL.

II—B: *As premissas do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*

1. Em que pese o regramento do processo legislativo no âmbito da ALMG, o Ministério Público tem sustentado que os debates sobre a política de barragens em Minas Gerais devem ocorrer, *necessariamente*, com ampla participação social e de instituições públicas afetas à gestão dos recursos naturais, nos termos da Lei Federal 6.938/1981. Projetos de lei elaborados em gabinetes, sem a interlocução ativa dos cidadãos e instituições interessados, não refletirão as necessidades socioambientais que devem ser contempladas pela referida política e carecerão de legitimidade perante a sociedade.
2. Por isso, o Ministério Público reafirma que a construção de uma política de barragens de rejeitos para Minas Gerais há de ser democrática. Como desdobramento concreto, é de se esperar que essas discussões tenham precipuamente em conta os textos: primeiro, do PL 3.695/2016, resultante da mobilização popular “Mar de Lama Nunca Mais”; segundo, do Substitutivo nº 1, de autoria do Deputado Estadual João Vítor Xavier (PSDB), ao PL 3.676/2016, substitutivo esse que, como referido *supra*, resultou de esforço institucional e social para que as exigências fixadas pelo projeto “Mar de Lama Nunca Mais” não se percam no trâmite político-legislativo.
3. A postura do MPMG assenta do princípio da participação cidadã em processos decisórios sobre o meio ambiente, consagrado na Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, cujo item 10 que assim preceitua:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados ao nível conveniente. Ao nível nacional, cada pessoa terá acesso adequado às informações relativas ao ambiente detidas pelas autoridades, incluindo informações sobre produtos e atividades perigosas nas suas comunidades, e a oportunidade de participar em processos de tomada de decisão. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido.¹

4. A par da necessária, ampla e efetiva participação cidadã no debate sobre a construção da política em foco, o Ministério Público tem sublinhado a relevância da exigibilidade das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD) para a disposição e gestão de rejeitos de atividades industriais e de extração mineral no Estado de Minas Gerais. Tal exigibilidade traduz-se concretamente em:

(a) *uma constante adaptação das atividades poluentes e degradadoras do meio ambiente ao progresso da técnica e da ciência, inclusive com possível revisão ou revogação da licença ambiental emitida;* (b) *limitação da discricionariedade administrativa para a emissão de licenças ambientais;* (c) possibilidade de revisão judicial das decisões administrativas que sejam tomadas fora deste âmbito; (d) obrigatoriedade de adoção de valores máximos de emissão (VLE ou limite máximo de emissão, LME, conforme previsto em Resoluções do Conama) com fundamento nestas tecnologias; e) necessidade de uma visão integrada da poluição, analisando-se o empreendimento como um todo, vedando-se a transferência de poluição entre meios; f) adoção de tecnologias limpas em prejuízo àquelas com filosofia de “fim de tubo”; g) adoção deste conceito na prevenção e recuperação dos danos ambientais; h) todos os setores que de alguma maneira causem poluição, degradação ou impacto ambiental – de forma a evitá-los, ou quando não possível, minimizá-los – estarão submetidos a esta obrigação; i) necessidade de análise do processo produtivo para levar em conta um uso mais racional de matérias primas, água e energia.²

3. Decerto, como afirmado pelo MPMG na petição inicial da Ação Civil Pública nº 5162864-29.2016.8.13.0024, pela qual o *parquet* requereu, vindo a obter provimento jurisdicional favorável, a proibição de novas barragens baseadas no método de alteamento para montante em Minas Gerais, o momento atual — que sucede a duas das maiores catástrofes socioambientais na história recente da

¹ AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. *Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento*, 1992. Disponível em: <<https://bit.ly/2EeVuJj>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

² LOUBET, L.F. *Licenciamento ambiental: a obrigatoriedade da adoção das Melhores Técnicas Disponíveis (MTD)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 309.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

humanidade, nomeadamente no hemisfério Sul — deve ser encarado como conducente a um *ponto de inflexão*, perspectivando-se o avanço das normas e políticas públicas atinentes à gestão de rejeitos e resíduos de processos industriais e da extração mineral em Minas Gerais. Para que tragédias semelhantes às ocorridas em Mariana e em Brumadinho não mais aconteçam, espera-se que o Poder Público, inclusive o Legislativo, ao qual compete zelar pelas condições de efetivação do direito de todos a um “meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Constituição da República, art. 225, *caput* e §1º), tome medidas para a transformação da realidade, e não para a acomodação do *status quo*.

II—C: *Comentários gerais sobre a nova proposta de substitutivo ao PL 3.676/2016*

1. Estabelecidas as premissas acima, o Ministério Público tem a afirmar que o texto do substitutivo, ainda sem número, ao PL 3.676/2016, remetido ao *parquet* por mensagem eletrônica dia 14 de fevereiro de 2019, contém aprimoramentos pontuais comparativamente aos textos do PL 3.395/2016 (“Mar de Lama Nunca Mais”) e do Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016 (do Dep. João Vítor Xavier). Mencione-se entre esses aprimoramentos:
 - (a) A previsão de mecanismos de fomento para alternativas à implantação de barragens, com a finalidade de promover a preservação do meio ambiente e a redução dos impactos ambientais gerados por empreendimentos industriais ou minerais (art. 3º, *caput*);
 - (b) A inclusão do Ministério Público Federal entre as entidades a serem convidadas à discussão do projeto conceitual da barragem (art. 9º, §3º);
 - (c) A referência expressa aos resíduos “industriais”, para além dos da mineração, para fins da vedação do uso da técnica das barragens por alteamento para montante (art. 13, *caput*);
 - (d) A determinação de descaracterização de todas as barragens inativas de contenção de rejeitos ou resíduos que utilizem ou que tenham utilizado o método de alteamento a montante (art. 13, §1º).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

2. Entretanto, a proposta de substitutivo recentemente apresentada traz consigo alterações dignas de nota, se comparada ao Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016 e ao PL 5.316/2018. Entre essas alterações, tenham-se presentes, ainda a título *exemplificativo*:
- (a) A modificação do alcance da política de segurança de barragens. O Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016 e o PL 5.316/2018 preveem que tal política concernirá a “barragens destinadas à acumulação ou à disposição final ou temporária de rejeitos e resíduos industriais ou de mineração e a barragens de água ou líquidos associados a processos industriais ou de mineração, independentemente do porte e do potencial poluidor” (art. 1º, parágrafo único). Essa exigência, de alcance amplo, não foi replicada na proposta de novo substitutivo;
 - (b) A série de modificações introduzida no Capítulo II, “Do Licenciamento Ambiental de Barragens” (art. 8º e ss.), notadamente a supressão de exigências de cunho técnico e procedimental referidas no texto do Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016 e no PL 5.316/2018. Com efeito, em diversos pontos, nota-se que a nova proposta de substitutivo não corresponde ao texto do Substitutivo nº 1 ao PL 3.676, o qual, conforme exposto *supra*, resultou da participação de diversos atores sociais e institucionais ligados à gestão ambiental. Nesse contexto, o MPMG compreende que *todas* as aludidas modificações devem passar, necessária e previamente, pelo crivo crítico dos atores institucionais envolvidos na presente discussão. Sem que haja a prévia e devida justificação das alterações promovidas no texto, o *parquet*, em consonância com as premissas indicadas no item II—A, não chancelará técnica ou juridicamente as alterações no capítulo em questão contidas no novo substitutivo proposto;
 - (c) A não manutenção da obrigação, exigível do empreendedor na fase da Licença Prévia (LP), de “proposta de caução ambiental [e não “garantia”, em sentido lato], estabelecida em regulamento, com o propósito de garantir a recuperação socioambiental para casos de sinistro e para desativação da barragem” (Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, PL 5.316/2018, art. 8º, I, *b*);



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- (d) A supressão do dispositivo segundo o qual omissão no adimplemento das obrigações atinentes ao licenciamento ambiental das barragens acarretará nulidade das licenças porventura concedidas (Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, PL 5.316/2018, art. 8º, §9º);
- (e) A supressão do preceito que veda 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 (Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, PL 5.316/2018, art. 12, *caput*), bem como da conceituação correlativa de “zona de autossalvamento” (art. 12, §1º);
- (f) A retirada, no tópico “Fiscalização das Barragens, das previsões consoante as quais cabe ao empreendedor “manter registros periódicos dos níveis de contaminação do solo e do lençol freático na área de influência do reservatório, conforme regulamento” e “devolver para a bacia hidrográfica de origem a água utilizada na barragem, no mínimo, com a mesma qualidade em que foi captada” (Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, PL 5.316/2018, art. 14, IV e VI);
- (g) A supressão da proposta de regra segundo a qual as barragens desativadas ou com atividades suspensas por determinação de órgão ou entidade competente somente poderão voltar a operar após a conclusão de processo de licenciamento ambiental corretivo (Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, PL 5.316/2018, art. 25);
- (h) A retirada da previsão segundo a qual o descumprimento dos preceitos da política em discussão “acarretará a suspensão imediata das licenças ambientais, independentemente de outras sanções civis, administrativas e penais” (Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, PL 5.316/2018, art. 27).

III—CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MPMG reafirma o entendimento e o posicionamento de que a política estadual de segurança de barragens deve ser construída democraticamente, com a efetiva participação dos cidadãos interessados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Assumindo essa perspectiva, sustenta-se que os debates em torno da construção da referida política — *aberta a contribuições*, vale sublinhar — há de partir, a bem da observância do princípio da participação cidadã em processos decisórios em matéria ambiental, dos textos do PL 3.695/2016, derivante da mobilização popular “Mar de Lama Nunca Mais”, e do Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2016, ajustado à concepção do PL 3.695/2016 e atualmente correspondente ao PL 5.316/2018.

Nesse contexto, o Ministério Público, por observar que a proposta de substitutivo ao PL 3.676/2016 enviada à Instituição aos 14 de fevereiro de 2019 contém vários pontos de divergência e supressões em relação ao Substitutivo nº 1 ao PL 3.676/2018, manifesta sua não concordância com a referida proposta, cujas inovações devem ser detidamente submetidas a uma acurada avaliação técnica e a um democrático debate social.

Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2019.


Andressa de Oliveira Lanchotti.

Promotora de Justiça
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente – Caoma