

DESCARACTERIZAÇÃO DE BARRAGENS DE REJEITOS DE MINERAÇÃO EM MINAS GERAIS: INSEGURANÇA JURÍDICA

DISCHARACTERIZATION OF MINING TAILINGS DAMS IN THE STATE OF MINAS GERAIS: LEGAL UNCERTAINTY

Silvia de Freitas Xavier¹

Antonio Maria Claret Gouveia²

Kerley dos Santos ALves³

Aline Pereira Leite Nunes⁴

RESUMO

O presente artigo analisa o conflito normativo entre a legislação federal e a do Estado de Minas Gerais quanto ao prazo para descaracterização de barragens de mineração alteadas pelo método a montante, à luz da repartição constitucional de competências em matéria ambiental. A partir de pesquisa documental e análise qualitativa de atos normativos e institucionais, evidencia-se o cenário de insegurança jurídica gerado pelas soluções adotadas em âmbito estadual, mesmo diante da comprovação de inviabilidade técnica de cumprimento do prazo previsto pela Política Estadual de Segurança de Barragens. São examinados os posicionamentos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, do Ministério Público de Minas Gerais, do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa. Como resultado, propõe-se alterações na legislação em vigor, de modo a reestabelecer a segurança jurídica.

Palavras-chave: barragens de rejeitos; descaracterização; prazos; conflito de competência; segurança jurídica.

ABSTRACT

This article analyzes the normative conflict between federal legislation and the legislation of the State of Minas Gerais regarding the deadline for the decharacterization of upstream tailings dams, in light of the constitutional distribution of environmental competencies. Based on documental research and qualitative analysis of normative and institutional acts, the study

¹ Graduada em Direito pela Universidade FUMEC. Mestranda em Sustentabilidade Sócioeconômica Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/0205072026680354>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8628-079X>. e-mail: silviafx@gmail.com

² Mestre em Engenharia Civil pela Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em Engenharia Civil pela COPPE-PEC da Universidade Federal do Rio de Janeiro. LATTES: <https://lattes.cnpq.br/0919004072594619>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9924-7676>. E-mail: amclaretgouveia@gmail.com

³ Pós-doutora em Ciências Sociais pelo Centro de Estudos sobre Democracia, Cidadania e Direito do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. LATTES: <https://lattes.cnpq.br/0155112780470566>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6215-3457>. E-mail: kerley@ufop.edu.br

⁴ Graduada em Engenharia de Minas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre e doutora em Engenharia Metalúrgica e de Minas pela Universidade Federal de Minas Gerais. LATTES: <https://lattes.cnpq.br/8535313996764809>. E-mail: aline.nunes@ibram.org.br

highlights the legal uncertainty created by the solutions adopted at the state level, even in the face of proven technical infeasibility of meeting the deadline established by the State Dam Safety Policy. The positions of the State Secretariat for Environment and Sustainable Development, the Public Prosecutor's Office of Minas Gerais, the Court of Justice, and the Legislative Assembly are examined. As a result, proposals for changes to the current legislation are made to reestablish legal certainty.

Keywords: tailings dams; decharacterization; deadlines; competence conflict; legal certainty.

INTRODUÇÃO

Em decorrência dos fatos ocorridos em duas barragens de rejeitos de mineração alteadas a montante no Estado de Minas Gerais – barragem de Fundão, em Mariana (rompimento em 2015) e barragem da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho (rompimento em 2019) – foi aprovada a Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019, que instituiu a Política Estadual de Segurança de Barragens (PESB) de Minas Gerais⁵.

A PESB ampliou as exigências para o licenciamento ambiental de barragens, proibindo a concessão de licença ambiental de operação ou ampliação de barragens destinadas à acumulação ou à disposição de rejeitos ou resíduos que utilizem o método de alteamento a montante. Além disso, determinou que o empreendedor responsável por estrutura alteada a montante em operação no Estado deveria promover a migração para tecnologia alternativa e efetuar a descaracterização da barragem no prazo de até três anos contados da data de publicação da Lei. Este prazo se encerrou no dia 25 de fevereiro de 2022 (art. 13).

Após a publicação da PESB, foi criada a Lei Federal nº 14.066, de 30 de setembro de 2020⁶, que alterou a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), instituída pela Lei Federal nº 12.334, de 20 de setembro de 2010⁷. Entre as diversas modificações, a PNSB proibiu a construção ou o alteamento de barragem de mineração a montante e determinou que os empreendedores proprietários de barragens em operação que utilizaram este método construtivo deveriam concluir a descaracterização da estrutura até 25 de fevereiro de 2022, em conformidade com a solução técnica exigida pela Agência Nacional de Mineração (ANM) e pelo órgão ambiental licenciador. Caso fosse verificada a inviabilidade técnica para a execução da descaracterização da barragem

⁵ MINAS GERAIS. *Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019*. Institui a política estadual de segurança de barragens. Belo Horizonte, MG; 2019.

⁶ BRASIL. *Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020*. Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília, DF; 2020.

⁷ BRASIL. *Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010*. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, DF; 2010.

dentro deste período, a ANM poderia prorrogar este prazo desde que a decisão fosse tomada para cada estrutura e referendada pelo órgão ambiental licenciador (art. 2º-A).

De acordo com a regra constitucional de repartição de competência, a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição. Cabe à União estabelecer normas gerais, que podem ser suplementadas pelos Estados e pelo Distrito Federal. Na ausência de legislação federal, o Estado pode legislar sobre a matéria de forma plena⁸ (art. 24).

Apesar de a Lei Federal nº 14.066, de 2020, ser posterior à Lei Estadual nº 23.291, de 2019, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMA) e o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) entenderam⁹ que o texto da PESB deveria prevalecer para as estruturas localizadas no Estado, aparentemente contrariando o disposto no art. 24 da Constituição Federal de 1988.

O prazo de 25 de fevereiro de 2022, previsto nas duas leis, mostrou-se inviável para que a descaracterização de diversas estruturas fosse realizada de forma segura. Dentro deste prazo, apenas 5 das 46 estruturas a montante situadas no estado de Minas Gerais foram descaracterizadas, conforme relatório trimestral da ANM¹⁰. Os responsáveis pelas barragens inalteradas foram convocados pelo Ministério Público de Minas Gerais para a assinatura de um Termo de Compromisso (TC)¹¹.

Por meio dos Termos de Compromisso (TC) foram estabelecidas condições e prazos específicos para a descaracterização de cada estrutura, sob pena de sanções como indenizações a título de dano moral coletivo e outras medidas de segurança. Estudo elaborado pela Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE)¹², em 2021, para a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), opina pela inadequação do prazo inicial definido pela PESB, em virtude do volume de rejeito armazenado, do tamanho do reservatório e do fator de segurança das estruturas, de certo modo justificando o inadimplemento da obrigação legal por parte dos responsáveis por 41 barragens no Estado.

Deve-se acrescentar que os TC não se sobrepõem ao comando legal da PESB, configurando-se uma situação de ilegalidade da parte dos empreendedores. Entretanto, os Termos de Compromisso vieram a constituir importante aspecto do regime jurídico da descaracterização de barragens alteadas a montante. Além disso, a penalidade prevista na PESB, em caso de seu descumprimento¹³, não foi aplicada aos empreendedores que assinaram tais Termos¹⁴, o que pode ser interpretado como um

⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República; 1988.

⁹ Nos Termos de Compromisso firmados com as mineradoras que possuíam barragens alteadas a montante em Minas Gerais e que não conseguiram efetuar a descaracterização das estruturas no prazo previsto pela PESB, não é prevista a possibilidade de prorrogação de que trata a PNSB.

¹⁰ ANM. *Report Trimestral de Descaracterização de Barragens a Montante* – Fev. 2022.

¹¹ AGÊNCIA MINAS. *Governo de Minas e Ministério Público firmam Termo de Compromisso com mineradoras para garantir a descaracterização de barragens*. 2022.

¹² FDTE. *Avaliação Ambiental Integrada das obras de descaracterização de barragens de rejeito alteadas pelo método a montante no Estado de Minas Gerais*. 2021.

¹³ MINAS GERAIS, 2019, art. 27.

¹⁴ MPMG. *Termos de Compromisso ALCOA, AMG, ArcelorMittal, CSN, Gerdau, Herculano, Itaminas, Minerita, Morro do Ipê, Mosaic, Nacional de Grafite, NAMISA, SAFM, Usiminas e Vale*. 2022.

reconhecimento da inadequação do prazo da PESB.

Por outro lado, no contexto nacional, o conflito entre os textos da PESB e da PNSB ainda fere o Princípio da Isonomia, uma vez que aos empreendedores de barragens na mesma situação localizadas em outros estados do país foi permitida a prorrogação do prazo para a descaracterização em sintonia com a PNSB.

Este artigo adota uma abordagem metodológica documental e qualitativa de atos normativos e institucionais e tem como objetivo analisar juridicamente o conflito entre a PESB e a PNSB quanto ao prazo para descaracterização de barragens alteadas a montante em Minas Gerais, com ênfase na regra constitucional de repartição de competência, à luz do princípio da segurança jurídica e da interpretação constitucional, bem como a solução encontrada pelos representantes dos entes federativos para o caso em análise.

Barragens de rejeitos

A atividade de mineração gera uma grande quantidade de rejeitos, que são “sobras” que não fazem parte do objeto econômico da mineradora naquele momento. De acordo com a Deliberação Normativa COPAM nº 62, de 17 de dezembro de 2002, rejeito é “material descartado, resultante do processo de beneficiamento do minério (lavagem, moagem, britagem, tratamento químico, etc.)”¹⁵. Para a ANM, rejeito é “material descartado durante e/ou após o processo de beneficiamento”¹⁶.

A PNSB¹⁷ define barragem como:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições:

...

I - barragem: qualquer estrutura construída dentro ou fora de um curso permanente ou temporário de água, em talvegue ou em cava exaurida com dique, para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas;

As barragens de rejeitos de mineração são estruturas complexas e dinâmicas que exigem cuidados especiais na fase de projeto, instalação, operação, manutenção das estruturas e descomissionamento¹⁸.

¹⁵ Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Deliberação Normativa COPAM nº 62, de 17 de dezembro de 2002. *Dispõe sobre critérios de classificação de barragens de contenção de rejeitos, de resíduos e de reservatório de água em empreendimentos industriais e de mineração no Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, MG, 2002, art. 1º.

¹⁶ Agência Nacional de Mineração (ANM). Resolução nº 85, de 2 de dezembro de 2021. *Dispõe sobre procedimentos para o aproveitamento de rejeitos e estéréis*. Brasília, DF, 2021, art. 1º.

¹⁷ BRASIL, 2020, art. 2º.

¹⁸ DUARTE, Anderson Pires. *Classificação das barragens de contenção de rejeitos de mineração e de resíduos industriais no estado de Minas Gerais em relação ao potencial de risco*. 2008, p.16

Repartição de competência e conflito de normas

A repartição de competência, prevista na Constituição Federal, é a atribuição conferida a cada ente federativo para legislar e administrar. De acordo com Padilha¹⁹, é necessário repartir competências no texto constitucional “por não haver hierarquia entre os entes federados, e para garantir-lhes a autonomia”.

A competência comum ou competência administrativa está prevista no art. 23 da Constituição Federal de 1988. O inciso VI deste artigo estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para tratar da proteção ao meio ambiente e do combate à poluição em qualquer uma de suas formas. No parágrafo único do referido dispositivo há a determinação de que uma Lei Complementar seria a responsável por fixar as normas para a cooperação entre os entes para exercer a competência comum²⁰. Em cumprimento ao parágrafo único desse artigo, essa competência ambiental foi regulada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011²¹.

Estabelece-se, pela competência administrativa, situações em que todos os entes políticos, em atuação conjunta, precisam agir sobre determinadas matérias²². Ferreira Filho²³ reconhece a existência de campos comuns de ação administrativa em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem cuidar do cumprimento das leis.

Aqui já se prevê, em rápida análise, que os entes federativos ocasionalmente podem vir a estar em situação de conflito, uma vez que os limites das situações fáticas alcançadas pelas legislações que deles emanam podem ser ultrapassados.

O conflito entre os textos da PESB e da PNSB enquadra-se na situação em que a União precisa editar norma geral para tratar da matéria, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-la, caso haja necessidade, ou seja, legislar em conformidade com os limites estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

	PESB	PNSB
Prazo para	Até 25/02/2022.	Até 25/02/2022, podendo

¹⁹ PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Método, 2020, p. 410.

²⁰ BRASIL, 1988, art. 23.

²¹ BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011*. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. Brasília, DF; 2011.

²² PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método; 2018, p. 416.

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 54.

descaracterização de barragens alteadas a montante.		ser prorrogado em caso de inviabilidade técnica pela ANM, desde que a decisão fosse tomada para cada estrutura e referendada pelo órgão ambiental licenciador.
Competência	Norma suplementar.	Norma geral.
Penalidades pelo não cumprimento do prazo de descaracterização de barragens alteadas a montante.	Suspensão imediata das licenças ambientais, além da aplicação de outras sanções civis, administrativas e penais estabelecidas na legislação ambiental em vigor.	Embargo ou de suspensão de atividade do complexo minerário.

Quadro 1 – Comparativo entre a PESB e a PNSB

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da competência concorrente, União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição, mas cada um em seu âmbito de atuação. Dessa forma, cabe à União estabelecer normas gerais e, aos Estados e ao Distrito Federal, suplementá-las, preenchendo eventuais lacunas deixadas pela legislação federal.

Mais uma vez, na seara da repartição de competência, vislumbra-se uma situação que pode ser matriz de conflitos, qual seja, inexistindo legislação federal que estabeleça as regras gerais, o Estado poderá legislar sobre a matéria de forma plena. Sobrevindo a norma geral (art. 24, §3º), a norma supletiva precursora perde eficácia (art. 24, §4º) e o conflito se agrava diante de interpretações diversas do que é geral e do que é supletivo²⁴. Ferreira Filho²⁵ sugere que essa perda de eficácia é imediata, bastante a edição da lei federal geral. Entretanto, muitas situações fáticas demonstram o contrário, ajudando pouco a conceituação da generalidade destas normas (Branco e Mendes²⁶, Bim e Farias²⁷; Greco²⁸).

Não se pode situar os conflitos de competências apenas no campo da conceituação do que é geral e do que é supletivo ou particular. Ao fundo desses conflitos, se observa uma “luta pelo poder” que é bem caracterizada no texto para discussão de Lopreato²⁹ escrito sob a perspectiva da origem e evolução do federalismo brasileiro:

As características comuns das relações do centro com os governos subnacionais, no tempo, merecem destaque. (A) União ocupa posição nuclear no pacto de

²⁴ BRASIL, 1988, art. 24.

²⁵ FERREIRA FILHO, 2020, p. 48.

²⁶ BRANCO Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional - Série IDP - 19ª Edição 2024*. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. p.968.

²⁷ BIM, Eduardo Fortunado; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de informação legislativa*, v. 52, n. 208, p. 207, out./dez. 2015.

²⁸ GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. *Revista de informação legislativa*, v. 29, n. 116, p. 135-152, out./dez. 1992.

²⁹ LOPREATO, Francisco Luiz. *Federalismo brasileiro: origem, evolução, desafios*. Instituto de Economia Unicamp. Jul. 2020.

poder e os governos subnacionais atuam na composição do arranjo político e na sustentação da integridade do espaço territorial. A força do governo central no processo de constituição do Estado brasileiro o colocou como a instância responsável por regular e traçar as linhas gerais de atuação em diferentes áreas. Este princípio consolidou-se nas etapas seguintes, com a esfera federal exercendo papel proeminente, mas não absoluto, na definição dos caminhos a serem seguidos, mesmo quando alterações do ciclo político reforçam o poder dos governos subnacionais.

Merece menção o contexto em que esses conflitos se instalaram e tornaram-se mais intensos: de clamor social refletido pela mídia. No caso das barragens, a PESB e a PNSB surgem em momentos de grande demanda de ação da União e do Estado para impedir a ocorrência de novos desastres e garantir a segurança da sociedade. Estes entes, por meio de diferentes atores, notadamente os órgãos ambientais e o Ministério Público, se apressaram em evitar que a responsabilidade por dois acidentes envolvendo barragens de rejeitos de mineração lhes fossem atribuídas, ainda que indiretamente. E o Estado de Minas Gerais, mais próximo desses eventos desastrosos, antecedeu a União na regulação da matéria.

Se normas exaradas com base em competências distintas, vale dizer pela União e pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios, se revelam em conflito a ponto de atingirem o nível da impossibilidade concreta de produzirem efeitos jurídicos, sua eficácia pode ser suspensa em controle de constitucionalidade³⁰.

A solução do conflito de competências proposta pelo Direito teoricamente existe e se sustenta na Constituição. Porém, as situações fáticas já concretizadas no tempo, escapam por essa via – do tempo, e conseqüentemente, da urgência – do controle dos entes federativos, ensejando defesas construídas no espaço hermenêutico que tanto enriquece o Direito e onde se erige a defesa feita nesse artigo.

Conflito entre a PESB e a PNSB: prazo para descaracterização de barragens

Caracterizado o conflito entre a PESB e a PNSB, recentemente o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), considerou vazio o interesse de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade³¹ que se fundava sobre a querela entre a norma geral posterior (PNSB) e a norma supletiva anterior (PESB) quanto ao prazo a ser aplicado para a descaracterização das estruturas a montante localizadas no estado de Minas Gerais, ou seja, matéria ambiental, pretendendo a manutenção da força da norma supletiva. Com simplicidade objetiva, decidiu o TJMG pela aplicação da letra do art. 24, § 4º, da Constituição Federal de 1988, pela qual a perda de eficácia da norma supletiva é tácita.

³⁰ SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Editora Saraiva; 2019.

³¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.22.019270-2/000.2022*. 2022.

Apesar desta decisão, o Estado de Minas Gerais adotou o critério de prevalência da norma mais restritiva³² e impediu a prorrogação do prazo de descaracterização das estruturas alteadas a montante na esfera administrativa, inclusive nos casos de inviabilidade técnica, em que havia permissão expressa pela PNSB.

Com efeito, a norma que garantia maior proteção ao objeto tutelado deveria ser aplicada³³. É no que consiste o critério prevalência da norma mais restritiva nesses casos. Há autores que caminham nessa questão reconhecendo o princípio *in dubio pro natura* que busca a melhor garantia do direito fundamental tutelado por via da norma mais restritiva. Mas, não descuidam de outros direitos fundamentais implicados na mesma questão e, nesta seara, reconhecem que seria “maniqueísmo simplório achar que de um lado está o meio ambiente e de outro apenas interesses particulares”³⁴.

O critério de prevalência da norma mais restritiva não está previsto no art. 24 da Constituição Federal de 1988 e não encontra abrigo no texto constitucional. É o que defende Torres³⁵ via dois argumentos, o segundo mais forte que o primeiro:

Um segundo argumento tem a ver com o princípio do desenvolvimento sustentável, visto anteriormente. Tal princípio demonstra que o tripé da sustentabilidade (*triple bottom line*) somente se mantém de pé quando temos harmonizados entre si o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e o respeito pelo meio ambiente. Se um destes valores for anulado ou tentar sobrepor-se sobre os demais, o tripé não se mantém.

A harmonização de direitos fundamentais tendentes à sustentabilidade social e econômica em detrimento da norma mais restritiva foi assentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em vários acórdãos a exemplo do RE 586.224/SP³⁶ e das ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937³⁷. Resulta claro que o STF se posicionou pela aplicação da regra de repartição de competência concorrente, em detrimento da prevalência da norma mais restritiva em matéria ambiental, a fim de não esvaziar o comando normativo de quem era competente para regular o assunto.

Conclui-se que o entendimento de que o texto da PESB deveria prevalecer por ser mais restritivo e benéfico ao meio ambiente não encontra amparo na Constituição Federal de 1988, na jurisprudência do STF e em parte da doutrina. Eis, portanto, que, examinando a questão do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, há fortes indicações de que o Estado de Minas Gerais deveria observar a regra prevista no art. 24 da Constituição Federal de 1988, quanto à competência concorrente, e seguir a norma

³² A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD) não permitiu a prorrogação do prazo para a descaracterização das estruturas alteadas a montante conforme previsto pela PNSB. Ao contrário, a SEMAD assinou os Termos de Compromisso das empresas ALCOA, AMG, ArcelorMittal, CSN, Gerdau, Herculano, Itaminas, Minerita, Morro do Ipê, Mosaic, Nacional de Grafite, NAMISA, SAFM, Usiminas e Vale. Cabe ressaltar que constam nos considerando destes TC as justificativas técnicas que impediram as empresas de atenderem o prazo previsto na PESB para a descaracterização das barragens, bem como que esse prazo se encerraria em 25 de fevereiro de 2022.

³³ TORRES, Marcos Abreu. *Conflito de Normas Ambientais na Federação*. Editora Lumen Juris, 2016.

³⁴ BIM e FARIAS, 2015, p. 210 e 211.

³⁵ TORRES, 2016, p. 142 e 143.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 586.224*. 2016.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901*. 2018.

geral publicada pela União. Há, ainda, um aspecto fático a considerar que se refere à viabilidade prática da descaracterização de uma barragem de rejeitos.

O prazo legal e o prazo particular

A PNSB manteve o prazo legal inicial da PESB, mas, considerando que as barragens de rejeitos são estruturas de grande porte e complexidade do ponto de vista da Engenharia, permitiu que estudos técnicos fixassem prazos razoáveis para a realização da empreitada de descaracterização. Assim, no âmbito da PNSB, é possível estabelecer um prazo particular que levará em conta a duração da obra de descaracterização, condicionada sobretudo pela sua condição de estabilidade. Segundo o estudo mencionado da FDTE³⁸, em 2023, a título de exemplo, apenas 3 novas barragens seriam descaracterizadas dentre as 41 faltantes no final de 2021.

Aparentemente, os desafios práticos da descaracterização não foram levados em conta pelo legislador mineiro no texto da PESB, uma vez que a redação aprovada não prevê a possibilidade de prorrogação do prazo que se encerrou em fevereiro de 2022. Trata-se, em verdade, de um paradoxo já que Minas Gerais é o Estado que mais se aculturou com a Mineração, indústria que jamais prescindiu das barragens de rejeitos desde os finais do Império, sendo também o Estado que possuía o maior número de estruturas a montante.

O legislador mineiro parece ter-se descuidado dessas barragens durante muito tempo e quis recuperá-lo diante dos graves acidentes ocorridos em Mariana e em Brumadinho, impondo um prazo de descaracterização que se mostrou insuficiente para a maioria das barragens erigidas no Estado. Diante do impasse fático, foram sugeridos projetos de leis estaduais que visavam modificar a PESB.

Projeto de Lei Estadual 2134 de 2020

O Projeto de Lei 2134 de 2020³⁹, de autoria do deputado Antônio Carlos Arantes, pretendia alterar o texto da PESB para permitir a ampliação do prazo para a descaracterização de barragens alteadas a montante. De acordo com o texto, em caso de inviabilidade técnica para a referida descaracterização, o prazo poderia ser prorrogado pelo órgão ou pela entidade competente do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA) ou a entidade que regula e fiscaliza a atividade de mineração. Em setembro de 2020, foi deferido o requerimento de retirada de tramitação deste texto. Assim, o Projeto de Lei 2134 de 2020 foi arquivado.

³⁸ FDTE, 2021, p. 28

³⁹ ARANTES, Antônio Carlos. *Projeto de Lei nº 2134 de 2020*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020.

Projeto de Lei estadual 3209 de 2021

O Projeto de Lei 3209 de 2021⁴⁰, de autoria do deputado Virgílio Guimarães, visava alterar o prazo para descaracterização de barragens alteadas a montante no Estado de Minas Gerais, previsto na PESB, até 15 de setembro de 2025, para estruturas com volume de até 30 milhões de metros cúbicos, conforme Cadastro Nacional de Barragens de Mineração do Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM)⁴¹, e até 15 de setembro de 2027 para estruturas com volume maior que esse. Se não fosse possível cumprir o novo prazo por inviabilidade técnica, o órgão ou a entidade do SISEMA, responsável pela fiscalização ambiental de barragens, poderia prorrogá-lo após pedido fundamentado do empreendedor.

Em decorrência de mobilização contrária à aprovação do texto por parte de algumas organizações e movimentos sociais⁴², o deputado Virgílio Guimarães apresentou requerimento solicitando a retirada de tramitação do Projeto de Lei 3209 de 2021, que foi deferido. Dessa forma, o texto foi arquivado no início de fevereiro de 2022.

Projeto de Lei Estadual 3497 de 2022

O Projeto de Lei 3497 de 2022⁴³, também de autoria do deputado Virgílio Guimarães, permitia a prorrogação do prazo para descaracterização até 15 de setembro de 2025 (barragens com volume até 30 milhões de metros cúbicos) e até 15 de setembro de 2027 (barragens com volume superior), mas exigia do empreendedor outros requisitos não previstos pela legislação federal, como perfil de conformidade, caução minerária e assinatura de Carta Compromisso pelo empreendedor e pelo encarregado pelo projeto da obra. Ao empreendedor que constatasse a inviabilidade da realização da descaracterização da estrutura com segurança ou de fazer isso dentro dos novos prazos, o texto previa a possibilidade de obtenção, por parte da ANM, de uma prorrogação do prazo. Se a ANM concedesse um novo prazo, este seria aceito pelo Estado de Minas Gerais. No caso das barragens em que houvesse impossibilidade definitiva de descomissionamento e descaracterização seriam impostas algumas novas condições. Este Projeto de Lei foi arquivado no início de 2023 devido ao término da legislatura em que Virgílio Guimarães foi deputado.

⁴⁰ GUIMARÃES, Virgílio. *Projeto de Lei nº 3209 de 2021*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

⁴¹ SIGBM. *Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração*. 2022.

⁴² MORAES, Aloisio. Ambientalistas bombardeiam projeto de petista por favorecer mineradoras em Minas. Fev. 2022.

⁴³ GUIMARÃES, Virgílio. *Projeto de Lei nº 3497 de 2022*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2022.

Como é evidente, as propostas de leis estaduais visavam a eliminação do conflito de prazos para a descaracterização entre a PESB e a PNSB. Entretanto, com o tempo e a atuação de órgãos técnicos como a ANM, a par de consensualizar a possibilidade de aceitação das particularidades de cada estrutura, vieram à tona as especificidades que delimitam esses prazos. O volume de material depositado é um desses parâmetros específicos, mas a natureza do material, sua toxicidade, seu potencial de danos ambientais e a distância de transporte são individualmente considerados.

É relevante mostrar que com o objetivo de eliminar o conflito direto de prazos de descaracterização, novos textos legislativos podem introduzir novos conflitos. Veja-se, por exemplo, o caso do Projeto de Lei Estadual 3497 de 2022⁴⁴, que propunha prazos mais largos que os originais da PESB (15 de setembro de 2025 para barragens de até 30 milhões de metros cúbicos) e, caso fosse aprovado, conflitaria com a PNSB que mantém o prazo de 25 de fevereiro de 2022 como referência, o que poderia gerar sanções para quem não o cumpriu, incluindo imediatas ou decorrentes da assinatura de Termo de Compromisso com o MPMG.

Termo de Compromisso com o MPMG

O prazo para que as mineradoras descaracterizassem suas barragens alteadas a montante, localizadas no Estado de Minas Gerais, encerrou-se no dia 25 de fevereiro de 2022. Até essa data, o Projeto de Lei 3497 de 2022, não havia tramitado. Assim, o texto do art. 13 da PESB vigorava sem prever a possibilidade de ampliação do prazo para a descaracterização destas estruturas, apesar de a PNSB, norma posterior, a permitir.

Como penalidade para os empreendimentos que não conseguissem atender o prazo legal para a descaracterização de suas estruturas, o art. 27 da PESB⁴⁵ previa a suspensão imediata das licenças ambientais, além da aplicação de outras sanções civis, administrativas e penais estabelecidas na legislação ambiental em vigor.

Apresentou-se o seguinte impasse: **i.** incidia uma Lei estadual propondo um prazo não factível de ser cumprido pelos empreendedores para todas as estruturas a montante localizadas no Estado de Minas Gerais, por inviabilidade técnica; **ii.** a interpretação restritiva adotada pelo Estado quanto à impossibilidade de prorrogação do prazo de descaracterização das barragens a montante localizadas em Minas Gerais, apesar da legislação federal a permitir; e **iii.** impunha-se a necessidade de aplicação da penalidade prevista de suspensão imediata das licenças ambientais, o que impediria inclusive a continuidade dos trabalhos de descomissionamento e descaracterização das estruturas em curso. A solução paliativa encontrada pelo Ministério Público de Minas Gerais e pela SEMAD foi convocar, para a assinatura de um Termo de Compromisso, os

⁴⁴ GUIMARÃES, 2022.

⁴⁵ “Art. 27 – As obrigações previstas nesta lei são consideradas de relevante interesse ambiental, e o seu descumprimento acarretará a suspensão imediata das licenças ambientais, independentemente de outras sanções civis, administrativas e penais”.

empreendedores responsáveis pelas 41 estruturas alteadas a montante no Estado, que, por inviabilidade técnica, não conseguiram cumprir o prazo previsto na PESB⁴⁶.

Estes Termos de Compromisso foram firmados entre os dias 22 e 25 de fevereiro de 2022, pelos empreendedores responsáveis por estas estruturas e o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), o Governo de Minas, por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) e o Ministério Público Federal (MPF), com interveniência da Agência Nacional de Mineração (ANM).

Os Termos de Compromisso tiveram como fundamento o artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública – LACP)⁴⁷, que trata do Termo de Ajustamento de Conduta. A sua base legal não foi o art. 79-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998⁴⁸, que trata do Termo de Compromisso. De acordo com Filho⁴⁹:

O art. 5.º, § 6.º, da Lei de Ação Civil Pública faculta a possibilidade de uma composição preventiva da instauração do processo judicial, consistente na assunção pelo interessado de deveres e obrigações concretos, cuja execução propiciará a eliminação da situação antijurídica. Será possível agregar à avença a cominação de sanções para a hipótese de infração ao pactuado. Essa composição se traduzirá num instrumento escrito (termo de ajustamento de conduta), que recebe eficácia de título executivo extrajudicial.

O fundamento legal escolhido para os Termos de Compromisso evidencia o pressuposto de que a causa dos acidentes ambientais se devem à culpa ou dolo dos empreendedores.

Assim, o referido Termo de Compromisso, na realidade, analisando o seu conteúdo e forma, é propriamente um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

No Estado de Minas Gerais, o TAC é utilizado como uma forma alternativa de solução de conflitos ambientais tanto pelo MPMG quanto pela SEMAD, em conjunto ou individualmente, quando precisam obter um comprometimento de adequação de determinada conduta ao ordenamento jurídico. Viegas, Pinto e Garzon⁵⁰ mencionam outros aspectos dos TACs que teriam sido considerados pelos empreendedores, se a situação do momento lhes permitisse:

Uma análise da literatura jurídica sobre o TAC nos permite observar diferentes entendimentos acerca de tal instrumento, de modo que não há, entre os estudiosos do Direito, uma leitura consensual de sua composição. Há uma série de discordâncias doutrinárias entre diversos autores no que diz respeito aos

⁴⁶ SEMAD. *Governo de Minas e Ministério Público assinam Termo de Compromisso com mais quatro mineradoras*. 2022.

⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF, 1985.

⁴⁸ BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

⁴⁹ FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. 2025, p. 850.

⁵⁰ VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luís Fernando Novoa. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2014, p.6.

aspectos concernentes à legitimidade para sua propositura (quem pode ou não propor um TAC), à sua natureza jurídica (se ato jurídico unilateral, transação ou negócio jurídico, diverso de transação), às suas origens, às possíveis influências exógenas de instrumentos análogos do direito estrangeiro em sua criação, à exigência de participação, em sua celebração, do Ministério Público como interveniente etc.

Como a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não apresenta um rol taxativo de hipóteses em que o TAC pode ser utilizado, a interpretação fica a cargo do órgão e do agente que desejam utilizar este instrumento como forma de adequação de uma conduta aos preceitos legais. Ainda de acordo com Viegas, Pinto e Garzon⁵¹:

A diversidade de entendimentos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta reside no fato de que toda a normatividade concernente a tal termo resume-se a poucas e genéricas linhas formuladas pelo legislador, o que abre um campo de interpretação que recai, por vezes, numa disputa semântica pelo sentido da lei. A legislação do Termo de Ajustamento de Conduta expressa uma lacuna do ordenamento jurídico, no sentido indicado por Bobbio (1999), pois nela são apresentados, de maneira geral, o que se pode fazer (tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial) e quem pode fazer (os órgãos legitimados), não entrando no mérito de delinear como se fazer.

Os Termos de Compromissos assinados pelos empreendedores tiveram como finalidade a solução consensual do conflito, evitando a sua judicialização, e a suspensão da autuação e aplicação de sanções administrativas às mineradoras em razão do descumprimento do prazo previsto pela PESB para a descaracterização de estruturas a montante.

Entre os compromissos assumidos pelos empreendedores figurava a apresentação ou revisão do projeto de descaracterização, com o respectivo cronograma, observando as melhores técnicas disponíveis e o menor prazo tecnicamente viável. O projeto deveria detalhar se a execução das obras de descaracterização da barragem aumentaria os riscos a ponto de haver necessidade de evacuação de comunidades a jusante e, em caso afirmativo, como isso seria operacionalizado de forma a garantir a segurança destes moradores.

A contratação de equipe técnica especializada e independente para analisar esse projeto e acompanhar o procedimento de descaracterização da estrutura era medida complementar também incluída no Termo de Compromisso. O novo prazo acordado entre as partes passaria a ser obrigatório.

O advento dos Termos de Compromisso, considerando os atores envolvidos (MPMG, MPF, SEMAD, FEAM e ANM) deveria ser suficiente para afastar a aplicação da PESB no que concerne a prazos. Parece que a suspensão da licença de operação incluída entre as sanções da PESB era a principal medida que os empreendedores queriam evitar o que se explica pelas suas numerosas consequências econômicas. Por essa razão, eles aceitaram o pagamento de danos morais coletivos em decorrência do não cumprimento do prazo de 25 de fevereiro de 2022 para a descaracterização das estruturas, que serão

⁵¹ VIÉGAS; PINTO; GARZON, op. cit, loc. cit.

destinados a projetos socioambientais localizados na bacia hidrográfica potencialmente impactada.

Eis, portanto, uma situação em que se torna patente a supremacia do princípio da realidade tão celebrado no Direito do Trabalho e no Direito Administrativo⁵²: a lei não pode estabelecer sanções para o descumprimento de obrigações fisicamente inexequíveis. Vale dizer no caso específico da descaracterização das barragens alteadas a montante no Estado de Minas Gerais, como o entendimento adotado é o de que se aplica a PESB e não a regra constitucional de repartição de competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal de 1988, vencido o prazo, não caberia a sua prorrogação, o que implicaria na aplicação da penalidade prevista no art. 27 de suspensão imediata das licenças de todos estes empreendimentos. Na prática, porém, a prorrogação que não estava prevista na legislação mineira foi feita por meio da assinatura do TC, que se sobrepôs ao texto da PESB.

A assinatura dos Termos de Compromisso foi muito questionada por entidades de defesa da indústria e do setor de mineração, como a FIEMG⁵³ e o IBRAM⁵⁴, uma vez que a PESB estabelecia um prazo inexequível para a descaracterização das barragens a montante localizadas em Minas Gerais, em virtude das características próprias de cada estrutura. Ademais, havia o apelo pela aplicação do princípio da isonomia, já que, para empreendedores de outros Estados, a PNSB permitia a prorrogação do prazo para a descaracterização das estruturas, desde que cumpridos os requisitos nela previstos.

Para Branco e Mendes, o objetivo de entregar à União a atribuição de editar normas gerais, quando se trata de competência concorrente, está relacionado “à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local”⁵⁵.

Outro argumento utilizado foi o fato de os empreendedores não terem cometido ato antijurídico que provocasse dano e a possibilidade de aplicação de sanção e demais reflexos, pois eles entregaram os cronogramas aos órgãos responsáveis, em conformidade com o previsto na legislação mineira, bem como cumpriram as regras estabelecidas pelos regulamentos da PESB, à medida que eles eram publicados. Este fato inclusive aparece escrito em um dos *considerandos* dos Termos de Compromisso

⁵² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense; 2002.

⁵³ De acordo com levantamento feito pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), se todas as barragens alteadas a montante existentes em Minas Gerais em fevereiro de 2022 fossem descaracterizadas por meio da remoção dos rejeitos e de toda a estrutura, para transportar o volume total de rejeitos depositados nas mesmas seriam necessários 91,9 milhões de caminhões, que levariam prazo de 50,3 anos para transportar todo o material, considerando a disponibilidade de 1 mil caminhões por dia, trabalhando por 24 horas (FIEMG, 2022).

⁵⁴ Segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) o descomissionamento de algumas barragens situadas em Minas Gerais extrapolaria o prazo fixado pela PESB. Apesar das mineradoras tentarem cumprir o prazo, por questões técnicas o mesmo seria inviável (Agência Brasil, 2021).

⁵⁵ BRANCO e MENDES, 2024, p.968.

assinados pelas empresas ArcelorMittal⁵⁶, CSN⁵⁷, AMG Mineração⁵⁸, Gerdau Açominas S/A⁵⁹, Minérios Nacional S/A⁶⁰ e VALE S/A⁶¹.

Apesar de haver previsão legal para a celebração de Termo de Compromisso, este ajuste não se sobrepõe ao comando legal estabelecido por meio da PESB e pode ser questionado judicialmente. De acordo com Mazzilli⁶²:

Por último, não é preciso insistir em que o compromisso de ajustamento a que alude o § 6º do art. 5º da LACP, tomado extrajudicialmente, não impede que qualquer dos legitimados ativos possa discutir em juízo o próprio mérito do acordo celebrado.

Inclusive, em março de 2022, foi ajuizada uma Ação Civil Pública, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, pela Associação Nacional dos Atingidos por Barragens⁶³ e outros, que objetivava que a SEMAD suspendesse as licenças ambientais das mineradoras que não cumpriram a obrigação de descaracterizar as barragens à montante no prazo previsto pela PESB. Esta Ação Civil Pública ainda não foi julgada.

No âmbito legislativo, cita-se o Requerimento 12006 de 2022⁶⁴, de autoria do Deputado Sargento Rodrigues, que solicita à SEMAD medidas para que sejam implementadas as disposições previstas no artigo 27 da PESB, especialmente no tocante à suspensão imediata das licenças ambientais, independentemente de outras sanções civis, administrativas e penais, a todos os empreendimentos minerários existentes no Estado que estejam descumprindo o disposto no artigo 13 da citada Lei.

Nesse contexto, na tentativa de minimizar os questionamentos sobre a não aplicação das sanções previstas pela PESB para os empreendedores que não cumpriram o prazo previsto para a descaracterização, o Estado de Minas Gerais publicou o Decreto nº 48.454, de 28 de junho de 2022, que alterou o Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018, para regulamentar a aplicação da penalidade de suspensão das licenças ambientais⁶⁵. Em síntese, tal Decreto afastou a aplicação das sanções mediante o ajuste de conduta. Porém, esta norma não poderia se sobrepor ao texto da PESB, já que um Decreto não tem força para alterar uma Lei. Uma vez descumprida a Lei, a penalidade

⁵⁶ MPMG. *Termo de Compromisso ArcelorMittal*.

⁵⁷ MPMG. *Termo de Compromisso CSN*.

⁵⁸ MPMG. *Termo de Compromisso AMG*.

⁵⁹ MPMG. *Termo de Compromisso Gerdau*.

⁶⁰ MPMG. *Termo de Compromisso NAMISA*.

⁶¹ MPMG. *Termo de Compromisso VALE*.

⁶² MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 31. ed. São Paulo: Saraiva Jur.; 2019, p. 215.

⁶³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Ação Civil Pública 2022.5044261-84.2022.8.13.0024*.

⁶⁴ RODRIGUES, Sargento. *Requerimento nº 12006 de 2022*. ALMG, 2022.

⁶⁵ MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.454, de 28 de junho de 2022*. Altera o Decreto nº 48.078, de 5 de novembro de 2020, que regulamenta os procedimentos para análise e aprovação do Plano de Ação de Emergência – PAE, estabelecido no art. 9º da Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019, que instituiu a Política Estadual de Segurança de Barragens, e o Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018, que estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades, e dá outras providências. 2022.

prevista na PESB deveria ter sido aplicada de imediato pelo Estado ou deveria ser retirada do ordenamento jurídico.

Outro ponto que merece atenção, por permitir novos questionamentos tanto na esfera administrativa quanto na judicial, é que, entre 25 de fevereiro de 2022 e a publicação do Decreto nº 48.454, de 28 de junho de 2022, existiu um lapso temporal de quatro meses, em que o Estado deveria cumprir o comando legal previsto na PESB quanto à suspensão imediata das licenças ambientais.

A situação vivenciada em Minas Gerais é, pois, de clara insegurança jurídica. A ligeira estabilidade angariada com a assinatura dos TCs vez por outra é abalada com iniciativas como a da Deputada Beatriz Cerqueira que, em outubro de 2022, apresentou o Projeto de Resolução nº 189/2022⁶⁶ com o objetivo de sustar os efeitos do § 4º e § 5º do art. 2º do Decreto nº 48.454/2022, com a justificativa de “inconformidade perante a flagrante ilegalidade de firmamento de TACs que contrariam a legislação vigente”.

A segurança jurídica é fundamento essencial do Estado de Direito, pois assegura previsibilidade, estabilidade e confiança nas relações jurídicas. Requer normas claras, estáveis, não retroativas e com respeito a direitos adquiridos, para proteger expectativas legítimas, impondo transições normativas razoáveis e efeitos prospectivos a mudanças de orientação jurídica. Assim, visa preservar a confiança dos cidadãos na ordem jurídica e promover a paz social⁶⁷.

Dessa forma, a alteração do texto da PESB é necessária para permitir a prorrogação do prazo de descaracterização de barragens alteadas a montante no Estado, conforme previsto pela PNSB, e trazer segurança jurídica aos empreendedores que assinaram o TC e estão fazendo grandes investimentos no Estado para conseguir cumprir as obrigações previstas.

Conclusão

Com a publicação da PESB e a alteração da PNSB pela Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020, passaram a existir duas normas estabelecendo regras diferentes quanto ao prazo para descaracterização de barragens a montante localizadas no Estado de Minas Gerais. Apesar do marco temporal ser o mesmo, 25 de fevereiro de 2022, a legislação federal permitia a sua prorrogação diante da inviabilidade técnica de sua execução dentro deste prazo, desde que a decisão fosse tomada para cada estrutura separadamente e que fosse referendada pelo órgão ambiental licenciador.

Contrariando o dispositivo constitucional que trata da competência concorrente para legislar sobre a proteção do meio ambiente, o entendimento adotado pelo Estado de Minas Gerais foi que a redação da PESB prevaleceria para as estruturas a montante

⁶⁶ CERQUEIRA, Beatriz. *Projeto de Resolução nº 189 de 2022*. Susta os efeitos dos §§ 4º e 5º do art 2º do Decreto 48454, de 28 de junho de 2022, que altera o Decreto 48078, de 5 de novembro de 2020. Belo Horizonte, MG, 2022.

⁶⁷ BARROSO, Luís R. *Curso De Direito Constitucional Contemporâneo - 13ª Edição 2025*. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025, p.389.

nele localizadas, por ser mais restritiva. Assim, mesmo diante da inviabilidade técnica para executar a descaracterização das barragens a montante antes do dia 25 de fevereiro, sem colocar em risco a segurança das estruturas e das comunidades, foi impossível solicitar a prorrogação deste prazo no Estado.

Com o advento do final do prazo, a maior parte dos empreendedores que possuía este tipo de estrutura no Estado de Minas Gerais não conseguiu cumprir o previsto pela PESB.

Como a sanção prevista pela própria PESB era a suspensão imediata da licença ambiental, o que impediria a continuidade das operações e das ações de descaracterização das estruturas, a solução encontrada foi a assinatura de um Termo de Compromisso entre empreendedor, MPMG, MPF, SEMAD e FEAM, com interveniência da ANM, permitindo a prorrogação do prazo e estabelecendo outros compromissos, de forma a garantir que a finalidade da PESB fosse atendida, o que contraria o comando legal.

Nota-se que a sanção prevista na PESB não foi aplicada, o que também contraria o comando legal. Assim, até que a PESB seja alterada para permitir a prorrogação do prazo para descaracterização de estruturas a montante localizadas no Estado de Minas Gerais, harmonizando a legislação mineira com a regra de competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal de 1988, os empreendedores que possuem este tipo de estrutura continuarão a vivenciar grande insegurança jurídica, pois o Termo de Compromisso não tem o mesmo valor que o texto de uma Lei e está sendo questionado judicialmente por outros atores que não fizeram parte do compromisso e se sentiram de alguma forma lesionados.

Conclui-se que o conflito entre a PESB e a PNSB sobre a descaracterização de barragens alteadas a montante evidencia um grave quadro de insegurança jurídica e revela a dificuldade de compatibilização entre os princípios constitucionais da proteção ambiental e da segurança jurídica. A atuação do Ministério Público na celebração dos Termos de Compromisso, embora pautada pela tentativa de garantir a efetividade ambiental, demonstra que a regra constitucional de repartição de competência legislativa concorrente não foi observada.

Oferece-se uma leitura crítica desta sobreposição normativa e seus efeitos jurídicos, políticos e federativos, com implicações diretas para o aperfeiçoamento do arcabouço regulatório ambiental.

Propõe-se a alteração da legislação estadual sobre o tema, como forma de adequá-la às regras de competência concorrente previstas na Constituição Federal de 1988 e de harmonizar o texto da PESB ao que dispõe a PNSB quanto ao prazo para descaracterização de barragens alteadas a montante. Uma alteração concomitante na legislação federal que regulamenta a PNSB⁶⁸, para permitir que a ANM analise os requerimentos de prorrogação de prazo apresentados pelos empreendedores mineiros, visto que o prazo inicialmente concedido já se encerrou, parece ser necessária.

⁶⁸ BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). *Resolução nº 95, de 7 de fevereiro de 2022*. Consolida os atos normativos que dispõem sobre segurança de barragens de mineração. Brasília, DF, 2022.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *IBRAM: algumas barragens precisam de prazo de descomissionamento maior*. Rio de Janeiro. Jul. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-07/ibram-algumas-barragens-precisam-de-prazo-de-descomissionamento-maior>. Acesso em 21 abr. 2025.

AGÊNCIA MINAS. *Governo de Minas e Ministério Público firmam Termo de Compromisso com mineradoras para garantir a descaracterização de barragens*. 2022. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-e-ministerio-publico-firmam-termo-de-compromisso-com-mineradoras-para-garantir-a-descaracterizacao-de-barragens>. Acesso em 21 abr. 2025.

ANM. *Report Trimestral de Descaracterização de Barragens a Montante – Fev. 2022*. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/boletim-de-barragens-de-mineracao/arquivos/nota_tecnica_2022_descaracterizacao_publicacao_3.pdf. Acesso em 21 abr. 2025.

ARANTES, Antônio Carlos. *Projeto de Lei nº 2134 de 2020*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/2134/2020>. Acesso em 21 abr. 2025.

BARROSO, Luís R. *Curso De Direito Constitucional Contemporâneo - 13ª Edição 2025*. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.389. ISBN 9788553626861. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626861/>. Acesso em 21 abr. 2025.

BIM, Eduardo Fortunado; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de informação legislativa*, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p203. Acesso em 21 abr. 2025.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional - Série IDP - 19ª Edição 2024*. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.968. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/>. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). *Resolução nº 85, de 2 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre procedimentos para o aproveitamento de rejeitos e estéreis. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-anm-n-85-de-2-de-dezembro-de-2021-365053336>. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração (ANM). *Resolução nº 95, de 7 de fevereiro de 2022*. Consolida os atos normativos que dispõem sobre segurança de barragens de mineração. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/legislacao/resolucao-no-95-2022.pdf>. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República; 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico,

estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010*. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Brasília, DF; 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020*. Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília, DF; 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14066.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011*. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. Brasília, DF; 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901*. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792363&ext=.pdf>. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 586.224*. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=306750595&ext=.pdf>. Acesso em 21 abr. 2025.

CERQUEIRA, Beatriz. *Projeto de Resolução nº 189 de 2022*. Susta os efeitos dos §§ 4º e 5º do art 2º do Decreto 48454, de 28 de junho de 2022, que altera o Decreto 48078, de 5 de novembro de 2020. Belo Horizonte, MG, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PRE/189/2022>. Acesso em 21 abr. 2025.

DUARTE, Anderson. Pires. *Classificação das barragens de contenção de rejeitos de mineração e de resíduos industriais no estado de Minas Gerais em relação ao potencial de risco*. 2008. 130 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Universidade Federal de Minas Gerais. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUDB-8AUPNJ>. Acesso em 21 abr. 2025.

FDTE. *Avaliação Ambiental Integrada das obras de descaracterização de barragens de rejeito alteadas pelo método a montante no Estado de Minas Gerais*. 2021. Disponível em: <http://www.feam.br/avaliacao-ambiental-e-gestao-do-territorio/-avaliacao-ambiental-integrada-aai-das-obras-de-descaracterizacao-de-barragens-alteadas-pelo-metodo-a-montante-no-estado-de-minas-gerais>. Acesso em 13 abr. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991845>. Acesso em 22 abr. 2022.

FIEMG. *Minas tem 48 barragens com 689,5 milhões de m³ de rejeitos nas estruturas, aponta levantamento da FIEMG*. 2022. Disponível em: <https://www7.fiemg.com.br/noticias/detalhe/minas-tem-48-barragens-com-689-5-milhoes-de-m-de-rejeitos-nas-estruturas-aponta-levantam?prefix=&link=/noticias/detalhe/minas-tem-48-barragens-com-689-5-milhoes-de-m-de-rejeitos-nas-estruturas-aponta-levantam>. Acesso em 22 fev. 2022.

FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.850. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>. Acesso em 21 abr. 2025.

GRECO, Leonardo. Competências constitucionais em matéria ambiental. *Revista de informação legislativa*, v. 29, n. 116, p. 135-152, out./dez. 1992. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176036>. Acesso em 21 abr. 2025.

GUIMARÃES, Virgílio. *Projeto de Lei nº 3209 de 2021*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/3209/2021>. Acesso em 21 abr. 2025.

GUIMARÃES, Virgílio. *Projeto de Lei nº 3497 de 2022*. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/3497/2022>. Acesso em 21 abr. 2025.

LOPREATO, Francisco Luiz. *Federalismo brasileiro: origem, evolução, desafios*. Instituto de Economia Unicamp. Jul. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em 21 abr. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 31. ed. São Paulo: Saraiva Jur.; 2019.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). *Deliberação Normativa COPAM nº 62, de 17 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre critérios de classificação de barragens de contenção de rejeitos, de resíduos e de reservatório de água em empreendimentos industriais e de mineração no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 2002. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5008>. Acesso em 21 abr. 2025.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.454, de 28 de junho de 2022*. Altera o Decreto nº 48.078, de 5 de novembro de 2020, que regulamenta os procedimentos para análise e aprovação do Plano de Ação de Emergência – PAE, estabelecido no art. 9º da Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019, que instituiu a Política Estadual de Segurança de Barragens, e o Decreto nº 47.383, de 2 de março de 2018, que estabelece normas para licenciamento ambiental, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos administrativos de fiscalização e aplicação das penalidades, e dá outras providências. 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48454&comp=&ano=2022>. Acesso em 21 abr. 2025.

MINAS GERAIS. *Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019*. Institui a política estadual de segurança de barragens. Belo Horizonte, MG; 2019. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23291&comp=&ano=2019>. Acesso em 21 abr. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Ação Civil Pública 2022.5044261-84.2022.8.13.0024*. Disponível em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=40544ed6195e3af760df06e1a03e79288d57c87d0ea45b44>. Acesso em 21 abr. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.22.019270-2/000.2022*. 2022. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.22.019270-2%2F000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 21 abr. 2025.

MORAES, Aloisio. Ambientalistas bombardeiam projeto de petista por favorecer mineradoras em Minas. Fev. 2022. Disponível em: <https://jornalistaslivres.org/ambientalistas-bombardeiam-projeto-de-petista-por-favorecer-mineradoras-em-minas/>. Acesso em 13 abr. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discrecionalidade*. Rio de Janeiro: Forense; 2002.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso ALCOA*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso AMG*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso ArcelorMittal*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso CSN*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso Gerdau*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso Herculano*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso Itaminas*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso Minerita*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso Morro do Ipê*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso Mosaic*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso Nacional de Grafite*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso NAMISA*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso SAFM*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso USIMINAS*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

MPMG. Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente e Mineração (CEMA). *Termo de Compromisso VALE*. Documento obtido via Lei de Acesso à Informação. Recebido em 29 abr. 2022.

PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método; 2018.

PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Método, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988319>. Acesso em 13 abr. 2024.

RODRIGUES, Sargento. *Requerimento nº 12006 de 2022*. ALMG, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/RQC/12006/2022>. Acesso em 21 abr. 2025.

SEMA. *Governo de Minas e Ministério Público assinam Termo de Compromisso com mais quatro mineradoras*. 2022. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/5070-governo-de-minas-e-ministerio-publico-assinam-termo-de-compromisso-com-mais-quatro-mineradoras>. Acesso em 13 abr. 2024.

SIGBM. *Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração*. 2022. Disponível em: <https://app.anm.gov.br/Sigbm/publico>. Acesso em 13 abr. 2024.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Editora Saraiva; 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611201>. Acesso em 13 abr. 2024.

TORRES, Marcos Abreu. *Conflito de Normas Ambientais na Federação*. Editora Lumen Juris, 2016.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luís Fernando Novoa. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2014. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2015/01/12/negociacao-e-acordo-ambiental-o-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-como-forma-de>. Acesso em 21 abr. 2025.

Data de Recebimento: 21/06/2023

Data de Aprovação: 29/10/2025