



1.17.

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 5840348

ORDENAMENTO TERRITORIAL E O PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO, DO PARCELAMENTO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM ZONAS DE AUTOSSALVAMENTO

Assunto: Barragens de rejeitos de mineração. Zonas de autossalvamento. Riscos de desastres. Política Nacional de Segurança de Barragens. Art. 18-A da Lei Federal nº 12.334/2010. Ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Atuação do Ministério Público.

1. OBJETO

A Promotora de Justiça da Comarca de Itabira solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo para definir a atuação do Ministério Público e das ações a serem exigidas do Município de Itabira frente à norma prevista no artigo 18-A, §3º, da Lei nº 12.334/2010, com a redação da Lei nº 14.066/2020.

No curso da instrução, constatou-se que o art. 18-A da Lei nº 12.334/2010 ensejará implicações para a ordem urbanística, o meio ambiente, a segurança e a proteção e defesa civil em vários municípios e Comarcas do Estado de Minas Gerais.

2. ANÁLISE

ZONAS DE AUTOSSALVAMENTO (ZAS) DE BARRAGENS DE REJEITOS DE MINERAÇÃO E CIDADES – REGRA GERAL DE VEDAÇÃO DE COMUNIDADES EM ZAS

A Constituição Federal, fundamentada na cidadania e na dignidade da pessoa humana (incs. II e III do art. 1º), garante a todos o direito à vida (art. 5º), à saúde, à moradia, à segurança (art. 6º), à ordem econômica que observe a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental de produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 179), o direito ao pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades, com a garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182), assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compreendido como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225).

Sob essa ordem constitucional, a Lei Federal nº 12.334/2010 estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens e definiu as zonas de autossalvamento (ZAS), dispondo que elas correspondem a trechos de vale a jusante de barragens de rejeito de mineração, identificados nos respectivos mapas de inundação, em que não haja tempo suficiente para intervenção das autoridades em situação de emergência (art. 2º, IX, da Lei nº 12.334/2010), tudo a demandar a adoção de medidas especiais, conforme se verá.

O conceito de zona de autossalvamento é regulamentado pela Resolução da Agência Nacional de Mineração (ANM) nº 95/2022, segundo a qual, para a sua delimitação, deve ser considerada a maior das seguintes distâncias: a que corresponda a um tempo de chegada da onda de inundação igual a 30 (trinta) minutos ou 10km (dez quilômetros) (art. 2º, LI, da Resolução ANM nº 95/2022), mesma definição contida na Lei Mineira nº 23.291/2019 (art. 12, §2º).

Assim, se hipoteticamente, a onda percorrer 40km em 30 minutos, a ZAS terá 40km de extensão. Por outro lado, se a onda de inundação demorar 45 minutos para percorrer os 10km, considerar-se-á uma ZAS de 10km de extensão.

Ou seja, nas ZAS, em caso de ruptura da barragem, seja considerando os 10km ou, pelo menos, o tempo de 30 minutos de reação, insuficientes para qualquer socorro por parte das autoridades até a chegada da onda de inundação, cada pessoa que ali estiver deverá estar preparada e adotar cuidados para se salvar.

Portanto, correto afirmar que para a ZAS há uma presunção absoluta (*juris et de jure*) de risco à segurança e à incolumidade de todos que ali estiverem, considerando a hipótese de rompimento da barragem.

Neste contexto e dadas as experiências concretamente vividas em diversos eventos de ruptura de barragens já consumados – a exemplo dos desastres da Samarco, Vale e BHP Billiton, em Mariana, e da Vale, em Brumadinho, Minas Gerais – o legislador editou a Lei Federal nº 14.066/2020, inserindo o art. 18-A na Lei de Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei Federal nº 12.334/2010), nos seguintes termos:

Art. 18-A. Fica vedada a implantação de barragem de mineração cujos estudos de cenários de ruptura identifiquem a existência de comunidade na ZAS. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 1º No caso de barragem em instalação ou em operação em que seja identificada comunidade na ZAS, deverá ser feita a descaracterização da estrutura, ou o reassentamento da população e o resgate do patrimônio cultural, ou obras de reforço que garantam a estabilidade efetiva da estrutura, em decisão do poder público, ouvido o empreendedor e consideradas a anterioridade da barragem em relação à ocupação e à viabilidade técnico-financeira das alternativas. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 2º Somente se admite na ZAS a permanência de trabalhadores estritamente necessários ao desempenho das atividades de operação e manutenção da barragem ou de estruturas e equipamentos a ela associados. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

§ 3º Cabe ao poder público municipal adotar as medidas necessárias para impedir o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano na ZAS, sob pena de caracterização de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (Incluído pela Lei nº 14.066, de 2020)

Como se vê, o *caput* do artigo definiu a regra geral de não admissão de barragens de mineração que contenham comunidades em suas zonas de autossalvamento, proibindo sua implantação quando os estudos de cenários de ruptura identificarem a existência destas comunidades.

O *caput* aludiu, claramente, à instalação de novas barragens, mas corrobora a fixação de uma presunção absoluta de risco de desastre nas ZAS.

Também ratificando a presunção de risco, o §2º do art. 18-A dispôs que “somente se admite na ZAS a permanência de trabalhadores estritamente necessários ao desempenho das atividades de operação e manutenção da barragem ou de estruturas e equipamentos a ela associados”.

Ainda neste sentido, o §3º do citado artigo estabeleceu que o poder público municipal, responsável constitucional pelo ordenamento territorial do solo urbano (art. 30, VIII, da CF), deverá adotar as medidas necessárias para impedir o seu parcelamento, uso e ocupação na ZAS.

A cogência da disposição é reforçada pela previsão na parte final do §3º, segundo a qual a não adoção das medidas caracteriza ato de improbidade administrativa.

Vale dizer: de regra, não se admite nas ZAS a presença de quaisquer pessoas (transeuntes, moradores, crianças, idosos, pessoas com deficiência, que habitam as cidades etc.), sequer de trabalhadores do empreendimento, senão daqueles que, estritamente, têm de estar ali, justamente por serem responsáveis pela operação e manutenção da própria barragem e de estruturas e equipamentos com ela relacionados.

O art. 18-A, lido no conjunto do seu *caput* e parágrafos, bem como no âmbito de uma abrangente Política de Segurança de Barragens, projeta efeitos *ex nunc*, impedindo a instalação de novas barragens nas quais haveria comunidades em ZAS, bem como *ex tunc*, já que também disciplina situações com barragens em operação.

Assim, tanto para a autoridade responsável pela fiscalização destas barragens, a Agência Nacional de Mineração, entidade que regula e fiscaliza as atividades minerárias (art. 5º, III, da Lei nº 12.334/2010), quanto para os municípios e para os órgãos ambientais, responsáveis pelo ordenamento territorial do solo urbano e pela fiscalização das normas ambientais, respectivamente, a premissa básica deve ser de proibição de barragens cujas ZAS sejam projetadas sobre comunidades e de proibição da instalação de comunidades (parcelamentos, uso e ocupação do solo para fins urbanos) onde haja uma ZAS previamente estabelecida.

ZONAS DE AUTOSSALVAMENTO DE BARRAGENS EM INSTALAÇÃO OU OPERAÇÃO

Mirando situações nas quais já havia, quando da edição da Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020, barragem em instalação ou em operação, com comunidade na ZAS, o §1º do art. 18-A concebeu três alternativas para decisão do órgão fiscalizador da segurança destas estruturas:

1ª) Descaracterização da estrutura, hipótese na qual a barragem perderá as características que a definem como uma barragem, isto é, deixará de ser uma barragem de rejeitos (art. 2º, XV, da Lei nº 12.334/2010), sendo lógico concluir que também a ZAS e a situação de risco a ela associadas deixarão de existir;

2ª) Reassentamento da população e o resgate do patrimônio cultural, hipótese na qual a ZAS continuará a existir, mas com a eliminação do risco para a comunidade;

3ª) Execução de obras de reforço que garantam a estabilidade efetiva da estrutura da barragem, situação na qual a comunidade permanece na ZAS, mas o risco é administrado, única exceção à regra geral de incompatibilidade entre ZAS e a existência de comunidades em seu perímetro.

A decisão do órgão fiscalizador deverá considerar a anterioridade da barragem em relação à ocupação e a viabilidade técnico-financeira das alternativas, bem como ser precedida de oitiva do empreendedor.

Considerando o teor do §1º do art. 18-A, é correto concluir que a terceira alternativa dependerá da constatação inequívoca pela Agência Nacional de Mineração da anterioridade da barragem, em relação à ocupação, à vista de informações apresentadas pelo empreendedor, sendo necessária também a oitiva da comunidade interessada e do poder público municipal, dada a sua já referida competência constitucional para o ordenamento territorial (art. 30. VIII, da CF), assim como de outros órgãos ligados à salvaguarda da integridade das pessoas (como a Defesa Civil) e do patrimônio cultural (Conselhos Municipais, IEPHA e IPHAN).

Vale lembrar que vigora em Minas Gerais a Lei Estadual 23.795/2021, que garante às pessoas atingidas por barragens (mesmo potencialmente), os direitos à opção livre e informada das alternativas de reparação integral, à participação social nos processos deliberativos relativos às políticas, aos planos e aos programas voltados à prevenção e à reparação de impactos socioeconômicos decorrentes da construção, instalação, operação, ampliação, manutenção ou desativação de barragens, bem como o direito à negociação prévia e coletiva quanto às formas e aos parâmetros de reparação integral dos eventuais impactos socioeconômicos decorrentes da construção, instalação, operação, ampliação, manutenção ou desativação de barragens, entre

outros direitos (art. 3º da Lei).

Esses direitos, assegurados na Lei Estadual, estão respaldados em fundamentos da Lei Federal nº 12.334/2010, que também garante a informação e o estímulo à participação direta ou indireta da população nas ações preventivas e emergenciais relacionadas à segurança de barragens, a transparência de informações, a participação e o controle social na implementação desta política (art. 4º, II e IV, da Lei Federal nº 12.334/2010).

Ressalte-se que, caso a ANM entenda pela necessidade de reassentamento da população, os animais não poderão ser deixados para trás, considerando-se a sua hipervulnerabilidade, senciência (art.1º, parágrafo único, da Lei Estadual de Minas nº 22.231/2016) e dignidade (art. 225, §1º, VII, da CR/88; ADI nº 4.983/CE; REsp nº 1.797.175).

Também não se pode olvidar a qualificação familiar da relação com os animais de companhia (família multiespécie), que segue a tendência pós-moderna de reconhecimento de novos modelos de família, com base na supervalorização do afeto, como corolário direto do princípio da dignidade humana (REsp nº 1.713.167/SP). A salvaguarda do afeto com o animal, com base na natureza familiar da relação, reforça o princípio da dignidade animal, uma vez que, conquanto seja sustentada precipuamente na dignidade humana, tem como premissa básica a consideração do animal como sujeito de direito (art. 1º, parágrafo único, da Lei Estadual de Minas nº 22.231/2016).

A própria Lei Federal nº 12.334/2010 (com redação da Lei nº 14.066/2020) acolheu o reconhecimento constitucional e infraconstitucional da importância dos animais como seres sencientes, prevendo que deverão constar nos planos de ações emergenciais (PAEBMs) medidas específicas para o resgate de animais (art. 12, VI). A previsão já constava na Lei Mineira nº 23.219/2019, no âmbito da Política Estadual de Segurança de Barragens de Minas Gerais (art. 9º, §1º), sendo estas medidas regulamentadas na Resolução Conjunta SEMAD/FEAM/IEF/IGAM 3.181/22.

Portanto, a preocupação com a vida e o bem-estar dos animais deve fazer parte de todo e qualquer cenário de desastre que os afete.

Retomando, fixada a regra geral de vedação da instalação e operação de barragens com comunidades em ZAS, o empreendedor somente poderá se valer da exceção, para manutenção da barragem, mediante a realização de obras de reforço da estrutura, se, e somente se, a barragem for anterior à ocupação.

Além disso, a garantia de segurança na ZAS também dependerá da demonstração da sua viabilidade técnico-financeira, cotejada com as demais alternativas, circunstância que será comentada adiante, no tópico 2.3 (ZAS e inviabilidade técnica do autossalvamento), em conjunto com a análise da viabilidade técnico-financeira das demais alternativas.

Se a barragem já estiver em implantação ou operação, com comunidade na ZAS, mas não for anterior à ocupação, ou se não houver viabilidade técnico-financeira para o autossalvamento daqueles cuja permanência na ZAS se cogita admitir, deverá o órgão fiscalizador considerar, preferencialmente, a decisão no sentido da descaracterização da barragem.

Para a terceira alternativa, de coexistência da barragem e da comunidade na ZAS, o art. 54, §5º, da Resolução ANM 95/2022, definiu ainda os seguintes parâmetros:

1º) possuir Centro de Monitoramento Geotécnico operando 24 (vinte e quatro) horas por dia, até 31 de dezembro de 2023;

2º) obter Fator de Segurança na condição não drenada global com valor igual ou superior a 1,5 para resistência de pico, até 31 de dezembro de 2025, quando os materiais forem sujeitos à mobilização por resistência não drenada; e

3º) possuir borda livre mínima maior ou igual a 1 (um) metro ou conforme projeto, o que for maior, também até 31 de dezembro de 2025.

A alternativa de reforço da estrutura da barragem não elimina os riscos associados à ocupação da ZAS, mas busca administrá-los com cuidados excepcionais, que não são ordinariamente exigidos das barragens de mineração.

As obrigações atribuídas ao empreendedor na Resolução ANM nº 95/2022 inserem-se no contexto da viabilidade técnico-financeira da alternativa de reforço da estrutura, mas não impedem que outros cuidados sejam exigidos, conforme as circunstâncias de cada barragem e ZAS.

As exigências formuladas pelo órgão que regula e fiscaliza as atividades minerárias e a segurança das barragens de mineração, assim como sua adoção pelo empreendedor, tampouco afastam a fixação de outras medidas, tais como restrições ao uso e ocupação do solo na ZAS, a cargo do poder público municipal, previstas no §3º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010.

Por exemplo, poderá haver a fixação de diretrizes e parâmetros urbanísticos e edifícios específicos pelo poder público municipal, com vedação de determinados usos e formas de ocupação (art. 6º da Lei nº 6.766/1979 c/c art. 2º, VI, 42-A, I, e 42-B, II e IV, da Lei nº 10.257/2001), alocação de áreas verdes na ZAS, indisponíveis para a construção de moradias (art. 3º, XX, c/c 25, III, da Lei nº 12.651/2012), limitação ao direito de construir, a proibição do adensamento na ZAS, restrição e controle de acesso e circulação, na forma do art. 23, I, da Lei nº 12.587/2012, entre outras medidas.

Com efeito, tratando-se de zona de autossalvamento na qual, de modo excepcionalíssimo, será admitida a coexistência de uma comunidade – exercendo as típicas funções sociais urbanísticas de habitação, trabalho, lazer e mobilidade – com os riscos associados à eventualidade da ruptura da barragem, certos usos e ocupações não poderão ser admitidos, em hipótese alguma, como a implantação de determinados equipamentos comunitários, a exemplo de estabelecimentos de saúde, que possam abrigar pessoas acamadas ou com locomoção reduzida, ou de educação, como creches infantis, ou, ainda estabelecimentos nos quais há restrição ao direito de ir e vir, como sucede com estabelecimentos prisionais.

Obviamente, em todos esses casos, resta prejudicada sequer a possibilidade de autossalvamento, sendo absolutamente incompatível, tecnicamente, sua permanência na ZAS.

Por sinal, a impossibilidade de autossalvamento também pode ter outras determinantes e consequências.

Ainda sobre o reforço da barragem como alternativa escolhida no caso concreto, entende-se que também não impede que outras medidas sejam combinadas cumulativamente, em especial a possibilidade de reassentamento facultativo das pessoas interessadas, dada a presunção absoluta de que a ZAS é área de risco.

Em outros termos, considerando que a ZAS é área de risco – e de vulnerabilidade ambiental, conforme Lei Estadual de Minas Gerais nº 20.009/2012 – e que, mesmo nas barragens em que sejam executadas as obras de reforço (nas quais o risco não é eliminado), o §2º do art. 18-A segue plenamente aplicável, ou seja, apenas trabalhadores que laborem na barragem ou estruturas associadas poderão transitar pela ZAS, conclui-se que deve ser assegurado a quem habita a ZAS a alternativa de ser reassentado, com reparação integral dos danos por parte da mineradora.

Outro ponto digno de nota é que, em Minas Gerais, a aplicação isolada do art. 18-A da Lei Federal pode não levar à solução adequada ao caso concreto, uma vez que, em qualquer hipótese, deve ser observado também o art. 12 da Lei Estadual nº 23.291/2019, que dispõe:

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.

Finalmente, convém ressaltar que o art. 18-A, §1º, da Lei Federal se destina às barragens em instalação ou operação, ou seja, aquelas barragens desativadas (que já esgotaram a sua capacidade ou que não mais serão operadas pelo empreendedor) devem obrigatoriamente ser descaracterizadas, uma vez que se trata de passivo ambiental da mineração, aplicando-se o art. 18, §3º, da Lei Federal nº 12.334/2010⁴⁴ e o próprio art. 225, §2º, da CF/88. Quando as ZAS de barragens desativadas forem habitadas, importante que a descaracterização se inicie o quanto antes, de modo a afastar o risco e permitir que as comunidades se desenvolvam sem a ameaça da presença da estrutura no local.

ZAS E INVIABILIDADE TÉCNICA DO AUTOSSALVAMENTO

Do que já se expôs até aqui, é possível concluir que a noção de ZAS está alicerçada sobre duas premissas, a saber: 1ª) a presunção absoluta acerca da impossibilidade de intervenção e socorro pelas autoridades competentes em situações de emergência; 2ª) a presunção relativa quanto à possibilidade de autossalvamento por todos que estiverem na ZAS – caminho da onda de inundação – na hipótese de ruptura da barragem.

De fato, determinadas situações constatáveis por ocasião da definição dos estudos e mapas de inundação e dos planos de ação emergencial, como o hipotético funcionamento de um presídio ou de uma unidade de

⁴⁴ Art. 18, §3º, Lei nº 12.334/2010. São obrigatórios, para o empreendedor ou seu sucessor, o monitoramento das condições de segurança das barragens desativadas e a implantação de medidas preventivas de acidentes ou desastres até a sua completa descaracterização.

terapia intensiva neonatal em uma ZAS, podem evidenciar a impossibilidade do autossalvamento, ou seja, do salvamento sem a intervenção de terceiros, inclusive de agentes públicos, a exemplo de agentes do sistema prisional no exemplo do presídio (que teriam de organizar a transferência de presos, abrir celas, identificar vagas em outras unidades prisionais etc.) ou do sistema de saúde, no exemplo da unidade de terapia intensiva (que também teriam de organizar uma complexa transferência de pacientes, recém-nascidos, que necessitam de cuidados e monitoramento de seu estado vital de modo contínuo).

Os exemplos acima cogitados põem em relevo a circunstância de que em várias situações concretas não haverá nenhuma chance de autossalvamento para os indivíduos que estiverem na ZAS, seja em razão de características objetivas da barragem e da ZAS, seja por circunstâncias subjetivas (dos próprios indivíduos).

Assim, por exemplo, uma moradia situada a apenas 5 minutos da chegada da onda de inundação, mas que demande 15 minutos desde o acionamento de um alarme até a fuga da ZAS pelo morador, consubstanciará uma situação na qual, por não ser possível o autossalvamento, haverá inviabilidade técnica para a permanência da moradia na ZAS, ainda que ocupante esteja disposto a ali permanecer.

Assim, em casos nos quais seja constatada a impossibilidade concreta de autossalvamento com fuga da ZAS e chegada a um ponto seguro, a alternativa de manutenção de comunidades e indivíduos na ZAS, ainda que com reforço da estrutura, deve ser descartada pelo poder público, por inviabilidade técnica, conforme previsto no §1º do art. 18-A, preferindo-se a adoção da descaracterização ou do reassentamento, com resgate do patrimônio cultural.

É que a vida e o patrimônio cultural são valores supremos e indisponíveis, sobre os quais não pode haver disposição por parte das autoridades ou dos envolvidos.

ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA IMPEDIR O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NA ZAS. DESEJÁVEL, MAS DESNECESSÁRIO, PRÉVIO PLANEJAMENTO E ZONEAMENTO URBANO PARA ADOÇÃO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA

Como se viu, a Agência Nacional de Mineração poderá proibir a instalação de novas barragens, em cujas ZAS projetadas existam comunidades, bem como exigir do empreendedor, nos casos de barragens já em instalação ou operação, com comunidades nas ZAS, a adoção de uma das alternativas do §1º do art. 18-A, com a redação da Lei Federal nº 14.066/2020.

Mas e quanto à incumbência dirigida ao poder público municipal para a adoção de medidas necessárias a impedir o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano na ZAS, contida no §3º do citado artigo 18-A? De que forma deve o município proceder? É necessária a prévia alteração do Plano Diretor (ou outra lei de zoneamento) para a aplicação do referido dispositivo da Lei de Política Nacional de Segurança de Barragens?

Sabe-se que a Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, observadas as diretrizes gerais fixadas em lei (no caso, o Estatuto da Cidade: Lei

Federal nº 10.257/2001), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF), mediante não apenas o planejamento, como também por meio do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inc. VIII do art. 30 da CF).

O planejamento e o zoneamento urbano são fixados por lei municipal (art. 40 da Lei nº 10.257/2001 e art. 3º da Lei nº 6.766/1979), mas o Estatuto da Cidade também fixou, entre suas diretrizes gerais, a garantia do direito a cidades sustentáveis, a distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, assim como a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º da Lei nº 10.257/2001).

Neste contexto, é desejável que o planejamento considere a questão dos riscos de desastres, sendo certo que o plano diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deve conter, necessariamente: o mapeamento dessas áreas; planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres, entre outras (art. 42-A da Lei nº 10.257/2001).

Da mesma forma, nas hipóteses de ampliação do perímetro urbano, os municípios devem sempre elaborar projeto específico com a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres, salvo se o plano diretor já dispuser a propósito (art. 42-B da Lei nº 10.257/2001).

Como não poderia deixar de ser, consideradas as diretrizes gerais acima, a Lei Federal nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo) somente admite o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (art. 3º da Lei nº 6.766/1979).

Ainda segundo a Lei nº 6.766/1979, nos municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de loteamento ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização (§2º do art. 12 da Lei), sendo vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada (§3º do art. 12 da Lei).

Por outro lado, é importante considerar que, independentemente de prévio planejamento, a referida Lei nº 6.766/1979 já proíbe o parcelamento para fins urbanos em terrenos sujeitos a inundações, dispositivo que é autoaplicável, independentemente da prévia elaboração de um plano diretor ou da instituição de um zoneamento (inc. I do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/1979).

Ou seja, constatada, por ocasião da definição de diretrizes ou exame de projetos de parcelamento, a inaptidão de área para a ocupação urbana, não há dúvida de que o município deve atuar para impedir o

parcelamento, incidindo diretamente o §3º do art. 18-A, assim como sucede com as referidas disposições da Lei nº 6.766/1979.

Vale lembrar que a Lei Federal nº 12.608/2012, que trata da Política (PNPDEC) e do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), preconiza que **“a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”** (art. 2º, §2º, da Lei, com g. n.).

Outra indicação de que o desejável prévio planejamento ou zoneamento não podem ser utilizados como pretexto para a não adoção de medidas pelo poder público municipal (que visem evitar a ocupação da ZAS e a prevenção de desastres) pode ser extraída da Lei Federal nº 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária – Reurb), cuja aplicação se dá em contexto de ausência de planejamento da ocupação, mas cuja disciplina condiciona a aprovação da Reurb à implantação de medidas voltadas à eliminação, correção ou administração de riscos de desastres, inclusive impondo a realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal, se tais medidas não puderem ser adotadas (art. 35, VI e VII, c/c art. 39 da Lei nº 13.465/2017).

Assim, é de se considerar que, tomando conhecimento da existência de ZAS, ocupada ou não, seja em razão do procedimento de licenciamento, seja em razão do recebimento do Plano de Ação Emergencial da barragem, o Município deve atuar imediatamente para impedir o parcelamento, uso e ocupação do solo para fins urbanos em seu perímetro.

A propósito, é bem de ver que o Plano de Ação Emergencial de uma barragem de rejeitos de mineração deve estar disponível em meio físico nos órgãos de proteção e defesa civil dos municípios inseridos no mapa de inundação ou, na inexistência desses órgãos, na prefeitura municipal, no local do empreendimento e no site eletrônico do empreendedor e, também em meio digital, no Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) e no Sistema Integrado de Gestão de Segurança de Barragens de Mineração (SIGBM) (art. 12, §1º, da Lei nº 12.334/2010).

ÔNUS E ENCARGOS ASSOCIADOS À INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DA BARRAGEM E DA ZAS E SUAS REPERCUSSÕES URBANÍSTICAS. EXTERNALIDADES NEGATIVAS, A CARGO DO EMPREENDEDOR

A disposição do art. 18-A, *caput*, da Lei nº 12.334/2010, quando examinada em sentido contrário, da permissão de barragens onde ainda não haja comunidades instaladas, e combinada com o §3º do dispositivo, mediante adoção de medidas pelo poder público necessárias a impedir o parcelamento do solo para fins urbanos na ZAS, ensejará, eventualmente, limitações específicas sobre imóveis, bem como quanto a direitos de terceiros – proprietários e possuidores desses imóveis situados a jusante da barragem a ser implantada após o advento da Lei nº 14.066/2020 – notadamente quanto aos direitos de construir na ZAS e de ali permanecer.

Da mesma forma, a adoção das alternativas previstas no §1º do art. 18-A para as barragens em instalação ou operação – descaracterização da barragem, reassentamento da população ou execução de obras de reforço da

estrutura com a manutenção da ocupação na ZAS – envolverão ônus financeiros, inclusive quanto à reparação de danos materiais e morais.

Em todos estes casos, quem deve arcar com os custos e ônus das medidas de segurança a serem adotadas, seja em razão da decisão do órgão fiscalizador de barragens, seja em razão de medidas adotadas pelo poder público municipal?

Não há dúvida de que, nos casos acima considerados e em quaisquer outras situações relacionadas ou decorrentes da implantação das medidas previstas no art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, por resultarem da instalação ou da operação da barragem, serão de responsabilidade do empreendedor.

De fato, a aplicação do art. 18-A e seus parágrafos, inclusive com a decisão da ANM sobre uma das alternativas previstas no §1º do art. 18-A, assim como a imposição de medidas pelo município, na forma do §3º do referido dispositivo, decorrem única e exclusivamente dos riscos associados à existência da barragem e definição da ZAS (riscos relacionados à atividade econômica do empreendedor), isto é, decorrentes da atividade minerária e de disposição de rejeitos de mineração.

Neste contexto, a regra geral do Código Civil dispõe que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem” (art. 927, p. ú., do CC).

Vale dizer, a própria existência da ZAS se dá em razão dos riscos associados ao empreendimento (barragem), constituindo, do ponto de vista econômico, externalidade negativa da atividade minerária, que não pode ser, em hipótese alguma, atribuída ao poder público, seja ao órgão encarregado da fiscalização de barragens, seja ao poder público municipal. A Agência Nacional de Mineração e o poder público municipal têm o dever de definir medidas para garantir a segurança das barragens e da população, mas sua implementação e custos, inclusive em razão das repercussões quanto a direitos de terceiros, devem ser suportados pelo empreendedor.

É de considerar, a propósito, que o ordenamento jurídico brasileiro acolheu o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual todos os ônus decorrentes da atividade, inclusive os relacionados aos riscos que gera para os direitos de outrem, devem ser suportados pelo responsável pelo empreendimento, impondo-se ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados (art. 4º, VII, da Lei Federal nº 6.938/1981).

O poluidor-pagador constitui, por sinal, a tônica da Política Nacional de Segurança de Barragens instituída Lei nº 12.334/2010, cujas normas, de ordem pública e cogentes, estão erigidas sobre o fundamento previsto no seu art. 4º, III, da “responsabilidade legal do empreendedor pela segurança da barragem, pelos danos decorrentes de seu rompimento, vazamento ou mau funcionamento e, independentemente da existência de culpa, pela reparação desses danos”.

Nesta linha, é de se levar em consideração que o empreendedor é responsável, entre outras obrigações, por:

1. Adotar medidas que levem à redução da categoria de risco da barragem (art. 7º, III, da Lei nº 12.334/2010);
2. Elaborar o Plano de Segurança da Barragem, incluído o Plano de Ação Emergencial, que deve estabelecer ações a serem executadas sempre pelo empreendedor da barragem em caso de situação de emergência (art. 12 da Lei);
3. Prover os recursos necessários à garantia de segurança da barragem e, em caso de acidente ou desastre, à reparação dos danos à vida humana, ao meio ambiente e aos patrimônios público e privado, até a completa descaracterização da estrutura (art. 17, I);
4. Organizar e manter em bom estado de conservação as informações e a documentação referentes ao projeto, à construção, à operação, à manutenção, à segurança e, quando couber, à desativação da barragem (art. 17, III);
5. Elaborar e atualizar o Plano de Segurança da Barragem, observadas as recomendações dos relatórios de inspeção de segurança e das revisões periódicas de segurança, e encaminhá-lo ao órgão fiscalizador (art. 17, VII);
6. Elaborar o Plano de Ação Emergencial (PAE), quando exigido, e implementá-lo em articulação com o órgão de proteção e defesa civil (art. 17, X);
7. Manter o Plano de Segurança da Barragem atualizado e em operação até a completa descaracterização da estrutura (art. 17, XVI);
8. Elaborar mapa de inundação, quando exigido pelo órgão fiscalizador (art. 17, XVII);
9. Avaliar, previamente à construção de barragens de rejeitos de mineração, as alternativas locacionais e os métodos construtivos, priorizando aqueles que garantam maior segurança (art. 17, XVIII);
10. Apresentar periodicamente declaração de condição de estabilidade de barragem, quando exigida pelo órgão fiscalizador (art. 17, XIX);
11. Cumprir as determinações do órgão fiscalizador nos prazos por ele fixados (art. 17, XXII).
12. Recuperar, desativar e/ou descaracterizar a barragem que não atender aos requisitos de segurança (art. 18);
13. Monitorar as condições de segurança de barragens desativadas e a implantação de medidas preventivas de acidentes ou desastres até a sua completa descaracterização (art. 18, §3º); assim como
14. Ressarcir os custos acaso suportados pelo órgão de defesa civil, na respectiva esfera de governo, visando à execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas ou com o risco de serem atingidas por desastres, observados os requisitos e procedimentos estabelecidos pela legislação aplicável (art. 18, §2º, da Lei nº 12.334/2010, c/c art. 4º da Lei nº 12.340/2010).

PROVIDÊNCIAS A CARGO DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Visando à prevenção de desastres, a defesa da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, o órgão de execução do Ministério Público poderá adotar uma série de providências, tais como:

1. Recomendar ao poder público municipal (com base no art. 27, parágrafo único, IV da Lei Federal nº 8.625/1993, e art. 67, XV, da Lei Complementar Estadual nº 34/1994);

1.1. A identificação, em seu território, da localização de todas as barragens de rejeito de mineração e das suas respectivas ZAS, conforme mapas de inundação, se necessário mediante solicitação de informações à Agência Nacional de Mineração e outros órgãos públicos, com destaque para os casos nos quais haja comunidades localizadas em ZAS;

1.2. A definição de medidas imediatas relacionadas a sua competência constitucional de ordenamento territorial, a exemplo do indeferimento de requerimentos para parcelamento, uso e ocupação do solo para fins urbanos no perímetro de ZAS, vedação de determinados usos e formas de ocupação (art. 6º da Lei nº 6.766/1979 c/c art. 2º, VI, 42-A, I, e 42-B, II e IV, da Lei nº 10.257/2001), alocação de áreas verdes na ZAS, indisponíveis para a construção de moradias (art. 3º, XX, c/c 25, III, da Lei nº 12.651/2012), limitação ao direito de construir, a proibição do adensamento na ZAS, restrição e controle de acesso e circulação, na forma do art. 23, I, da Lei nº 12.587/2012, entre outras medidas;

1.3. Que faça articulação com a Agência Nacional de Mineração para auxiliar na definição da melhor alternativa a ser adotada entre as previstas no §1º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, nos casos de barragens em instalação e operação que contenham comunidades em suas ZAS;

1.4. A adequação do seu plano diretor e legislação urbanística, contemplando zoneamento e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com as disposições do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, notadamente do seu §3º, bem como o planejamento de ações de intervenção preventiva e de mitigação de desastres, e, sendo necessário, visando à realocação de população de áreas de risco.

2. Celebrar termo de compromisso com o empreendedor (com base no §6º do art. 5º da Lei 7.347/1985), assegurada a participação do município e da ANM, conforme o caso, visando à realização de estudos para identificação e adoção de medidas para o cumprimento do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, a segurança na ZAS, a prevenção e a reparação de danos;

3. Propor ação civil pública para a imposição de obrigações de fazer, não fazer ou de indenizar, seja em face do empreendedor, em razão de ameaça ou efetiva lesão a interesses coletivos e individuais indisponíveis ou da não observância de medidas definidas pelos órgãos públicos, seja em face do município, no caso de omissão no cumprimento do art. 18-A e parágrafos da Lei nº 12.334/2010, em especial o seu §3º (com base no art. 25 da Lei 8.625/1993, art. 1º da Lei 7.347/1985 e art. 66 da Lei Complementar Estadual nº 34/1994); ou, ainda,

4. Propor ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos moldes da previsão contida no §3º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, c/c art. 11, *caput*, da Lei 8.429/1992.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que:

1. A instalação ou operação de barragens de mineração são atividades que envolvem riscos para sociedade e a delimitação da zona de autossalvamento (ZAS), no trecho de vale a jusante de barragem de mineração (art. 2º, IX, da Lei nº 12.334/2010 c/c art. 2º, LI, da Resolução ANM 95/2022), tem implicações para o ordenamento territorial, o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, podendo acarretar lesão ou ameaça de lesão a variados direitos sociais e individuais indisponíveis.

2. A noção de ZAS está fundada na presunção absoluta acerca da impossibilidade de intervenção e socorro pelas autoridades competentes em situações de emergência em caso de ruptura da barragem; e na presunção relativa, que admite prova em contrário, quanto à possibilidade de autossalvamento por todos que estiverem na ZAS ou cuja presença for nela admitida.

3. Na ZAS, a regra geral é de não admissão da existência de comunidades e núcleos urbanos (art. 18-A da Lei nº 12.334/2010). Admite-se ali somente a permanência de trabalhadores estritamente necessários ao desempenho das atividades de operação e manutenção da barragem ou de estruturas e equipamentos a ela associados.

4. Nos casos de barragens de mineração que já estejam em instalação e operação, caberá ao órgão responsável por sua fiscalização, a Agência Nacional de Mineração, decidir motivadamente sobre uma das alternativas previstas no art. 18, §1º, da Lei nº 12.334/2010, ou seja, sobre descaracterização da estrutura, reassentamento da população e resgate do patrimônio cultural, ou sobre a execução de obras de reforço, que garantam a estabilidade efetiva da estrutura.

5. Todo aquele que estiver na ZAS e cuja presença seja compatível e admitida pelo Plano de Segurança da Barragem e por seu Plano de Ação Emergencial, na forma apresentada pelo empreendedor e aprovada pela autoridade que fiscaliza a segurança da barragem, bem como pelas normas que regem o parcelamento, uso e ocupação do solo, deve ter condições de adotar comportamentos e medidas para seu autossalvamento, a exemplo da fuga da ZAS, retirando-se da situação de risco, em caso ruptura da barragem considerando-se o tempo de efetivo alcance de local seguro frente o tempo de chegada da mancha de inundação.

6. As exigências formuladas pela ANM e sua adoção pelo empreendedor não afastam a fixação de outras medidas, tais como restrições ao uso e ocupação do solo na ZAS, a cargo do poder público municipal, previstas no §3º do art. 18-A da Lei nº 12.334/2010.

7. Cabe ao poder público municipal adotar medidas para impedir o parcelamento, o uso e a ocupação do solo urbano na ZAS de todas as barragens de mineração, estejam ou não ocupadas por comunidades, sob pena de caracterização de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992 (art. 18, §3º, da Lei nº 12.334/2010).

8. Todos os custos e ônus financeiros relacionados ou decorrentes da implantação das medidas previstas no art. 18-A da Lei nº 12.334/2010, por resultarem da instalação ou da operação da barragem, inclusive para

adoção de medidas definidas pela ANM e pelo poder público municipal, constituem externalidades negativas da atividade minerária, são de responsabilidade do empreendedor e não podem ser arcados pelo poder público.

9. Os órgãos do Ministério Público, com atribuições para defesa do meio ambiente, da habitação e urbanismo, podem adotar uma série de providências visando ao cumprimento da Lei nº 12.334/2010 e à defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, tais como a emissão de recomendações, a tomada de termos de compromisso, assim como a promoção de ações judiciais para a imposição de obrigações de fazer, não fazer e/ou de indenizar, além da responsabilização por atos de improbidade administrativa (vide item 2.6).

Expede-se a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2023.

Leonardo Castro Maia
Promotor de Justiça

Carlos Alberto Valera
Promotor de Justiça

Carlos Eduardo Ferreira Pinto
Promotor de Justiça

Carolina Frare Lameirinha
Promotor de Justiça

Fábio Rodrigues Lauriano
Promotor de Justiça

Felipe Faria de Oliveira
Promotor de Justiça

Hosana Regina Andrade de Freitas
Promotor de Justiça

Lucas Marques Trindade
Promotor de Justiça

Lucas Pardini Gonçalves
Promotor de Justiça

Lucas Silva e Greco
Promotor de Justiça

Luciana Imaculada de Paula
Promotor de Justiça

Rodrigo Caldeira Grava Brazil
Promotor de Justiça