Procedência: Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente – PPI/AGE/MG

Interessados: PPI/AGE/MG
Fundação Estadual de Meio Ambiente- FEAM/MG
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD/MG

Parecer n.: 15.911

Data: 24 de agosto de 2017

Classificação temática: Meio Ambiente. Competência.
Meio ambiente. Poder de Polícia.
Meio ambiente. Mineração.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. MINERAÇÃO. BARRAGENS. SEGURANÇA DE BARRAGENS DE DISPOSIÇÃO FINAL OU TEMPORÁRIA DE REJEITOS DE MINERAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR. LEIS FEDERAIS NS. 8.876/1994 E 12.334/2010. DECRETO N. 7.092/2010. PORTARIA DNPM n. 70.389, DE 17.05.2017. ACÓRDÃO TCU N. 2.440/16.

O art. 5°, III, da Lei Federal n. 12.334/00, atribui ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), entidade competente para outorgar direitos minerários, a competência para fiscalizar a segurança de barragens de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração, sem prejuízo das ações fiscalizadoras dos órgãos ambientais, no âmbito de suas atribuições legais.

RELATÓRIO

1. O expediente EXP 1367293, SIPRO 70022771.1081.2017, referências originais EXP 1212467, SIPRO 0073.109.1080.2016-4, veio à Consultoria Jurídica, após manifestação da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente.

2. O objeto da consulta consiste em identificar, na legislação de regência, a entidade competente para fiscalizar segurança de barragens de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração.

3. A consulta origina-se em proposição da própria PPI, onde veio tramitando o expediente.

4. Oficiado à SEMAD para se pronunciar sobre a matéria, sobreveio a Nota Jurídica n. 05/2016, da Procuradoria da FEAM, com retorno acrescido dos esclarecimentos contidos nos Ofícios Pre.FEAM.SISEMA n. 284/2016 e n. 279/2016.

5. Posteriormente à posição externada pela FEAM, foi feito um encaminhamento pela 4ª Coordenação da PPI, divergindo do entendimento da FEAM e considerando, de modo especial, que a posição daquela Fundação não encontra ressonância no art. 10, parágrafo único, do Decreto Estadual n. 46.993, de 2 de maio de 2016 e, não obstante o retorno da FEAM, com ofício datado de 23 de setembro de 2016, não se atentou para o teor do referido art. 10 do Decreto 46.993/2016.

6. O expediente foi-me distribuído em 12 de junho de 2016, sobrevindo feriado, dia 15/06, recesso, dia 16/06 e final de semana. Portanto, expediente sob minha responsabilidade há dois dias úteis, nos termos do Plano de Trabalho da Consultoria Jurídica, juntamente com outros três sob apreciação.

7. Passa-se ao exame.

PARECER

8. O objeto do presente parecer cinge-se ao exame da competência para fiscalização da segurança de barragens de disposição final ou temporária de rejeitos da mineração.

9. Nos termos do art. 2° do Decreto Federal n. 7.092, de 2/2/2010, que aprova a estrutura regimental do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM:

> Art. 2o O DNPM tem por finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração mineral e do aproveitamento dos recursos minerais e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o

> exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõem o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, competindo-lhe, em especial:
> I - promover a outorga, ou propô-la à autoridade competente, quando for o caso, dos títulos minerários relativos à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais e expedir os demais atos referentes à execução da legislação minerária;
> (...)
> VI - fiscalizar a pesquisa, a lavra, o beneficiamento e a comercialização dos bens minerais, podendo realizar vistorias, autuar infratores e impor as sanções cabíveis, na conformidade do disposto na legislação minerária;

10. A Lei Federal n. 12.334/2010, ao seu turno, no art. 5°, preceitua que a fiscalização da segurança de barragens caberá à entidade que outorgou direito, concedeu ou autorizou uso, ou forneceu a licença ambiental, consoante seus incisos I a IV:

> Art. 5º A fiscalização da segurança de barragens caberá, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama):
>
> I - à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico;
>
> II - à entidade que concedeu ou autorizou o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica;
>
> **III - à entidade outorgante de direitos minerários para fins de disposição final ou temporária de rejeitos;**
>
> IV - à entidade que forneceu a licença ambiental de instalação e operação para fins de disposição de resíduos industriais. (Destacamos)

11. Ou seja, a definição do órgão ou entidade competente para fiscalizar a segurança de barragens vai depender da finalidade específica das mesmas (acumulação de água, uso de potencial hidráulico, disposição final ou temporária de rejeitos de minério ou com finalidade de disposição de resíduos industriais).

12. Por outro lado, observa-se que o próprio art. 5° distingue competência específica de entidade que emite licença ambiental para fiscalizar

barragem de disposição de resíduos industriais de competência geral para fiscalização dos órgãos ambientais, quando, no inciso IV, define a competência para fiscalizar, especificamente, a barragem construída para disposição de resíduos industriais, e o *caput* ressalva as ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais.

13. O caso sob análise, reitere-se, limita-se à definição da competência para fiscalizar a segurança de barragens que tenham como fins a disposição final ou temporária de rejeitos de mineração. De acordo com o art. 5°, supra, temos que, em competindo ao DNPM a outorga de direitos minerários, incumbe a essa mesma autarquia a fiscalização da segurança.

14. Nesse sentido, acrescemos recente pronunciamento do Tribunal de Contas da União, que não deixa dúvida quanto a ser da competência do DNPM fiscalizar a segurança das barragens de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração:

> ACÓRDÃO N° 2440/2016 – TCU – Plenário
> 1. Processo n° TC 032.034/2015-6
> 2. Grupo I – Classe V – Auditoria Operacional
> 3. Interessado: Congresso Nacional
> 4. Unidade: Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)
> 5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
> 6. Ata n° 36/2016 – Plenário.
> Data da Sessão: 21/9/2016 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2440-36/16-P

15. Na conclusão desse Acórdão do TCU vêm determinações ao DNPM nos aspectos relativos à esfera de competência dessa autarquia, consignando-se expressamente "a atuação do órgão no controle sobre a segurança das barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração". Está expressamente consignado no item 136:

> 136. A responsabilidade legal pela segurança da barragem e, por conseguinte, pela execução efetiva dos padrões de segurança e ações intentados pela PNSB é do empreendedor. **O papel do órgão fiscalizador, o DNPM no caso específico de barragens para disposição de rejeitos de mineração, é atuar com vistas a garantir que a conduta do empreendedor coadune-se com os objetivos da Política.** O macroprocesso de fiscalização da segurança de barragens de rejeitos a cargo do DNPM abrange rotinas e atividades diversas que incluem o cadastro de barragens, a classificação quanto ao risco crítico e ao dano potencial associado, a elaboração e o envio de documentos pelos empreendedores e a realização de ações de fiscalizações in loco (vistorias). (Destacamos)

16. Vale transcrever, ainda, as seguintes passagens do mesmo Acórdão:

> 3.2.3 Planejamento de vistorias
>
> 205. As vistorias consistem na principal etapa do processo de fiscalização da segurança de barragens e representam o momento em que os técnicos do DNPM vão a campo verificar as condições dessas estruturas.
>
> 206. Nos termos da Informação 4/2016-Difis/DNPM-WLA (peça 32, p.20): 'desde o ano de 2011 as fiscalizações de barragens foram incluídas nas metas institucionais da autarquia. Em um universo de 30.900 títulos de lavra e 29.000 autorizações de pesquisa, foi definido como atividade prioritária a fiscalização de minas de risco, nelas consideradas as subterrâneas e com barragens de rejeitos de mineração.'
>
> 207. As metas que embasam o processo de planejamento são definidas em bases quantitativas, no âmbito da Diretoria-Geral do DNPM e detalhadas pela Difis para cada superintendência. As metas quantitativas referem-se a número de fiscalizações (não barragens) realizadas e o período abrangido é anual, de maio a abril.
>
> 208. O planejamento estratégico cumpre à Difis, enquanto seu detalhamento operacional fica a critério de cada superintendência, em função de suas demandas locais e capacidade operacional de resposta. (...)
>
> 233. **Especificamente no caso do estado de Minas Gerais**, impende destacar que o DNPM vem realizando força-tarefa com o objetivo de fiscalizar a totalidade das barragens para disposição de rejeitos de mineração daquela unidade federativa. Tal medida, conforme já exposto, foi motivada pela ocorrência do acidente na Barragem do Fundão, em novembro de 2015. Ressalta-se também que atualmente, em decorrência do auxílio da força-tarefa, 100% **das barragens inseridas na PNSB do Estado de Minas Gerais foram fiscalizadas**. Assim, as estatísticas apresentadas e discutidas nesse relatório representam o cenário de 2012 até 2015 e não mais refletem a realidade que vigia naquela unidade. (Negritamos)

17. Com efeito, a ressalva do *caput* do art. 5° da Lei n. 12.334/2010, "sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)" refere-se aos aspectos relacionados às questões ambientais (licenciamento, infrações), que escapam à fiscalização específica quanto à segurança e à estrutura das barragens, o que pode ser extraído do próprio texto do dispositivo legal, como salientado no parágrafo 12, acima.

18. Some-se a esses fundamentos, como considerado no pronunciamento da PPI, que, no Decreto Estadual n. 46.993, de 2 de maio de

2016, que instituiu Auditoria Técnica Extraordinária de Segurança de Barragens, está expressamente ressalvado, no parágrafo único do art. 10, que a atuação dos órgãos estaduais no licenciamento e na fiscalização ambiental de barragens não abrange os aspectos de segurança estrutural e operacional dessas estruturas, numa tentativa de distinguir sua competência legal. Esse Decreto é expressamente reconhecido no citado Acórdão TCU.

19. Convém observar que disposição no mesmo sentido da estabelecida no Decreto Estadual n. 46.993 está prevista em Projeto de Lei em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado – PL n. 3.676/2016:

> Art. 12 – O empreendedor é o responsável pela segurança da barragem, cabendo-lhe o desenvolvimento das ações necessárias para garanti-la nas fases de planejamento, projeto, instalação, operação, desativação e de usos futuros da barragem.
>
> Parágrafo único – A atuação dos órgãos ou entidades competentes do Sisema no licenciamento ambiental **e na fiscalização não abrange os aspectos de segurança estrutural e operacional das barragens**, cabendo-lhes orientar e acompanhar as ações a cargo do empreendedor, apontando eventuais correções que se fizerem necessárias. (Destacamos)

20. A Lei Estadual n. 15.056, de 2004, estabelece diretrizes para a verificação da segurança de barragem e de depósito de resíduos tóxicos industriais. Não minerários. A Lei Federal n. 12.334/2010 distingue as atividades industriais daquelas especificamente minerárias. Portanto, a Lei Estadual se harmoniza com o art. 5°, inciso IV, da Lei n. 12.334/2010, que atribui a competência fiscalizatória de segurança de barragem à entidade que forneceu a licença ambiental de instalação e operação para fins de disposição de resíduos industriais, distintos dos rejeitos de mineração. Interpretação ampliativa implica confronto com a competência fixada na Lei Federal n. 12.334/10.

21. A Deliberação Normativa do COPAM, n. 62/2002, com alterações posteriores, não traz regra específica sobre segurança estrutural de barragens com fins de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração. Visa apenas ao controle das barragens existentes e de sua classificação, o que não permite inferir que esteja atribuindo competência fiscalizadora quanto à segurança estrutural ao órgão estadual - e nem pode fazê-lo, porque competência advém de **lei**.

22. Ademais, observa-se que o objetivo da DN/COPAM 62/02 é voltado para a proteção ambiental (prevenção de danos) na construção e

operacionalização da barragem, cuja competência é, no ponto, dos órgãos ambientais.

23. Obviamente, como bem destacado pela PPI, "parece razoável entender que, se no exercício de suas ações fiscalizatórias próprias – relativas aos aspectos ambientais dos empreendimentos – forem detectados, por qualquer meio, falhas, fragilidades ou irregularidades de segurança, devem os órgãos agir" no sentido de provocar a ação de fiscalização do DNPM.

CONCLUSÃO

24. Com a fundamentação posta no corpo do presente parecer, concluímos no sentido de que o art. 5°, III, da Lei Federal n. 12.334/00, atribui ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), entidade competente para outorgar direitos minerários, a competência para fiscalizar a segurança de barragens de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração, sem prejuízo das ações fiscalizadoras dos órgãos ambientais, no âmbito de suas atribuições legais.

À consideração superior.

Belo Horizonte, MG, aos 20 de junho de 2017.

Nilza Nogueira

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

Aprovado em 23 de agosto de 2017.

Danilo Antonio de L. Costa

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

Advogado-Geral do Estado