SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

S472
Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Lívia Gaigher Bosio Campello, Yuri Nathan da Costa Lannes – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-383-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos nacionais. 2. Direito Constitucional. 3. Direito ambiental. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Civil. 6. Direito Penal. 7. Direitos Humanos. 8. Direito Tributário. 9. Filosofia Jurídica. 10. Gênero. 11. Diversidade Sexual. I. Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI (1:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

FEPODI
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO

SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

Apresentação

É com imensa satisfação que a Escola Superior Dom Helder Câmara e a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI apresentam à comunidade científica os Anais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito. Tal produção resulta do exitoso evento sediado nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, nos dias 10 e 11 de outubro de 2016, que contou com o valioso apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

Trata-se de obra coletiva composta por 263 (duzentos e sessenta e três) resumos expandidos apresentados no seminário e que atingiram nota mínima de aprovação dentre os 318 (trezentos e dezoito) trabalhos submetidos ao evento. As comunicações científicas estão organizadas em 21 (vinte e um) Grupos de Trabalho ligados a diversas áreas do direito, inseridos num ambiente de ricos debates e profundas trocas de experiências entre os representantes das mais diversas localidades do Brasil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de proeminentes docentes ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores, afim de que eles estejam aptos, após desenvolvimento, a serem publicados posteriormente nos periódicos jurídicos nacionais.

Neste prisma, os presentes anais, de inegável valor científico, já demonstram uma contribuição para a pesquisa no Direito e asseguram o cumprimento dos objetivos principais do evento de fomentar o aprofundamento da relação entre pós-graduação e graduação em Direito no Brasil, bem como de desenvolver os pesquisadores em Direito participantes do evento por meio de atividades de formação em metodologias científicas aplicadas.

Uma boa leitura a todos!

Beatriz Souza Costa

Lívia Gaigher Bosio Campello

Yuri Nathan da Costa Lannes

Coordenadores Gerais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito.

O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO COMO NORTEADOR DA ADOÇÃO DE MEDIDAS MAIS RESTRITIVAS EM RELAÇÃO À GESTÃO DOS REJEITOS DA MINERAÇÃO: ANÁLISE DO DECRETO N° 46.993, DO ESTADO DE MINAS GERAIS

THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE AS A GUIDELINE FOR IMPLEMENTING RESTRICTIVE MEASURES RELATED TO MINING TAILINGS MANAGEMENT: ANALYSIS OF THE DECREE Nº 46.993, FROM THE STATE OF MINAS GERAIS

Matheus Leonardo Passini [1]
Romeu Faria Thomé da Silva [2]

Resumo

O presente artigo analisa o princípio da prevenção como instrumento jurídico capaz de evitar acidentes com barragens de rejeitos da mineração. Parte-se da definição do objeto de estudo, o princípio em si, e posteriormente, estabelecem-se algumas semelhanças e diferenças entre esse princípio e o da precaução. Em um segundo momento, são determinados riscos imputados ao setor mineral que justificam a necessidade de intervenção pautada pela prevenção, a exemplo do decreto n° 46.993, de 2 de maio de 2016, do Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Barragem de rejeitos, Alteamento, Direito ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the precautionary principle as a legal tool capable of preventing new accidents involving mining tailing dams. It begins defining the research's object, the principle itself, and afterwards, some similarities and differences between the referred principle and the prevention principle are established. After that, the risks attributed to mining are also addressed, based on the analysis of the decree nº 46.993, of May, 02, 2016, from the State of Minas Gerais.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tailing dams, Upstream heightening, Environmental law

[1] Engenheiro de Minas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduando em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara na modalidade Direito Integral

[2] Doutor em Direito pela PUC/MG. Mestre em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade de Genebra, Suíça. Professor permanente do Mestrado da Escola Superior Dom Helder Câmara.

INTRODUÇÃO

Atualmente, um dos interesses coletivos ratificados por tratados internacionais é o de promover o equilíbrio ambiental, pautado pelo desenvolvimento sustentável, conceito defendido com intenso vigor nos debates jurídicos, filosóficos, científicos e técnicos. O reflexo disso é a crescente adoção de mecanismos que visam a proteger a natureza, e, por conseguinte, o homem, dos efeitos de suas próprias ações.

Devido a suas características peculiares, como a transformação do meio ambiente, a mineração enseja questionamentos a respeito dos impactos que normalmente produz. Apesar disso, sabe-se que as relações do homem com a mineração e com a metalurgia influenciaram sobremaneira uma série de acontecimentos, o que se observa na divisão, não acidental, da pré-história em idade da pedra, do cobre e do ferro.

Recentemente, eventos traumáticos originados da mineração, sobretudo relacionados à disposição de seus rejeitos, confrontam a necessidade de usufruir racionalmente dos recursos naturais. Para tentar combater essa distorção, o Decreto N° 46.993, de 2 de maio de 2016, do estado de Minas Gerais apresenta medidas que dificultam a utilização do método de alteamento apontado como o mais suscetível à ocorrência de acidentes: o alteamento a montante.

1. ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Os ordenamentos jurídicos de vários Estados modernos têm dispensado atenção especial à gestão dos recursos naturais e ao direito que as futuras gerações possuem de lográ-los. Nesse sentido, orientações prescritas em diversos acordos e convenções internacionais incorporam-se a normas internas positivas, a exemplo dos artigos 170, VI e 225, caput, da CRFB/88, que preconizam, respectivamente, a defesa do meio ambiente e o direito que todos possuem a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ainda nessa seara, completam Mendes e Ribeiro (2013): “No texto constitucional brasileiro em vigor, o meio ambiente é protegido como um direito e também como um dever estatal e da coletividade”.

Uma vez estabelecida a importância dos recursos naturais, urge perquirir maneiras eficazes de garantir a manutenção e recuperação dos ecossistemas terrestres. Nessa investigação, encontram-se os princípios do direito ambiental, que norteiam a elaboração de estruturas jurídicas que regulem a gestão ambiental. Entre os referidos princípios, destaca-se aquele que procura solucionar ou dirimir prováveis eventos antes que eles repercutam no mundo dos fatos: o princípio da prevenção.

Segundo Mello (1993 apud THOMÉ, 2012, p. 58), princípio é o mandamento nuclear de um sistema que define sua lógica, racionalidade e constitui seu alicerce; irradia sobre diferentes normas servindo de critério para sua exata compreensão. Por sua vez, como demonstra Machado (2007, p.84), a palavra prevenção remonta ao verbo latino *praevenire* que significa: agir antecipadamente.

A partir dessas premissas, o princípio da prevenção pode ser resumido como o mandamento nuclear presente no ordenamento jurídico, que determina a criação de mecanismos capazes de antecipar prováveis impactos ambientais futuros e intervir antes de seu desfecho. Assim, para que o princípio da prevenção seja aplicado, é necessário que se possam determinar, como ensina Antunes (2014), nexos causais entre os impactos ao meio ambiente e a referida atividade impactante. Vale lembrar que parte da doutrina estabelece a noção de que a dúvida favorece o ambiente, cabendo ao interessado demonstrar que a intervenção pretendida no meio ambiente não oferece riscos que justifiquem invocar o princípio da prevenção (THOMÉ 2012, p. 69).

Paulo de Bessa Antunes (2014) destaca que a prevenção não se resume a evitar os danos ambientais, mas sim incitar o cotejo em que se opõem o custo e o benefício de determinada atividade, para que se tome a decisão fundamental de deferi-la ou não:

> "É importante deixar consignado que a **prevenção de danos, tal como presente no princípio ora examinado, não significa - em absoluto - a eliminação de danos.** A existência de danos ambientais originados por um empreendimento específico é avaliada em conjunto com os benefícios que são gerados pelo mencionado empreendimento e, a partir de uma análise balanceada de uns e outros, surge a opção política consubstanciada no deferimento ou indeferimento do licenciamento ambiental. As condicionantes estabelecidas para a implantação do projeto, de certa maneira indicam as condições técnicas e políticas mediante as quais o administrador estabelece a ponderação entre os diferentes interesses em jogo.". (ANTUNES, 2014, p. 48, grifo do autor).

Insta mencionar a diferenciação que pode ser traçada entre os princípios da prevenção e precaução. O primeiro, já abordado, refere-se a situações em que se conhece a capacidade de determinado empreendimento provocar danos ambientais. O segundo, por sua vez, origina-se da palavra latina *precautio-onis* cujo significado é: cautela antecipada (CUNHA, 1982); tem sido usado para referir-se a casos em que ainda não é possível estabelecer, de maneira satisfatória, se determinada atividade provoca danos à natureza, tampouco demonstrar o contrário.

Apesar da diferença entre os princípios da prevenção e da precaução, o objetivo de ambos é o mesmo, qual seja: mitigar ou evitar potenciais impactos ambientais. Essa estratégia mostra-se exitosa devido ao fato de alguns danos causados por desastres ambientais serem de difícil recuperação ou até mesmo irreversíveis. Portanto, a maneira mais inteligente de lidar com o risco, real ou potencial, é enfrenta-lo antes que ele se desenvolva.

2. DAS MEDIDAS MAIS RESTRITIVAS EM RELAÇÃO À GESTÃO DOS RESÍDUOS DA MINERAÇÃO

É preciso entender, inicialmente, que o rejeito da mineração não passa de um subproduto indesejável, porém necessário, dos processos físico-químicos utilizados para separar os minerais que possuem valor comercial, denominado concentrado, daqueles que não possuem.

Uma vez produzido, existem diferentes formas de descartar o rejeito, que variam de acordo com o percentual de umidade presente nele. Critérios técnicos e econômicos são observados para determinar a forma mais adequada de disposição desse subproduto. É possível remover parte da água e reintroduzi-la no processo antes de descartar o rejeito. Essa retirada de água da polpa origina um rejeito com menor percentual de umidade cujo comportamento é mais previsível, porém acarreta maiores custos operacionais.

Caso opte-se pelo descarte do rejeito em forma de polpa, cria-se uma nova questão técnica a ser atendida: de modo geral, a polpa é contida por barragens que sofrem processos periódicos que visam a aumentar sua capacidade volumétrica. Esses métodos, chamados alteamentos, acontecem geralmente de três maneiras distintas, que variam de acordo com o deslocamento do eixo de construção da barragem para jusante, para montante ou seguindo uma construção vertical denominada linha de centro.

Do ponto de vista estatístico, o método de alteamento para montante - mais antigo e o mais utilizado - relaciona-se ao maior número de acidentes envolvendo barragens de rejeito conhecidos, e, portanto, é apontado como o mais suscetível à ocorrência de falhas.

Observada a hipótese de vulnerabilidade do método, cria-se a necessidade de impor medidas temporárias que impossibilitem sua utilização, até que se demonstre que ele atende a suas funções de maneira satisfatória, sem oferecer à comunidade ou ao meio ambiente riscos desnecessários. A gravidade de acidentes envolvendo barragens alteadas para montante foi assinalada pelo acidente do dia 5 de novembro de 2015, em que a lama da Barragem de Fundão invadiu o distrito de Bento Rodrigues (Mariana, MG), deixando, na descrição de Toledo,

Ribeiro e Thomé (2016), dezenove mortos, dezenas de famílias desabrigadas, e causando um incalculável impacto negativo sobre o meio ambiente da região.

3. ANÁLISE DO DECRETO 46.993

O decreto 46.993, de 2 de maio de 2016, do Estado de Minas Gerais, surge como protagonista na tentativa de enfrentar a ausência de atuação do poder público diante dos eventos catastróficos envolvendo barragens de rejeitos alteadas para montante. De fato, o decreto institui no caput do art. 1º, a Auditoria Técnica Extraordinária, e no art. 7º, suspende a emissão de orientação básica e formalização de processos de licenciamento ambiental nas operações que utilizam ou nos projetos em que se pretende utilizar o alteamento para montante. Segue a literalidade do decreto:

> Art. 1º **Fica instituída a Auditoria Técnica Extraordinária de Segurança de Barragem**, que deverá ser realizada em todos os empreendimentos que fazem a disposição final ou temporária de rejeitos de mineração em **barragens que utilizem ou que tenham utilizado o método de alteamento para montante**. [...]
>
> Art. 7º Até que o COPAM delibere sobre os critérios e procedimentos previstos no art. 6º, **ficam suspensas a emissão de orientação básica e a formalização de processos de licenciamento ambiental de**:
> I - **novas barragens** de contenção de rejeitos nas quais se pretenda utilizar o método de **alteamento para montante**;
>
> II - **ampliação de barragens** de contenção de rejeitos já existentes, que utilizem ou que tenham utilizado o método de **alteamento para montante**. (MINAS GERAIS, 2016, grifo nosso).

É mister salientar que o decreto se coaduna com o princípio da prevenção na medida em que impõe medidas restritivas àqueles que pretendem fazer uso de um método de construção mais vulnerável, em comparação com os demais existentes.

4. CONCLUSÃO

O princípio da prevenção pode servir de sustentação teórica para a implantação de medidas que restrinjam o alcance dos impactos de determinado empreendimento quando existirem suspeitas fundamentadas de que a referida atividade apresenta uma probabilidade alta de degradação ambiental. Caso não se demonstre a probabilidade, mas mera possibilidade, ainda cabe observar o princípio da precaução.

A disposição final de rejeitos da mineração em barragens, sobretudo quando é utilizado o método de alteamento a montante, demonstra, historicamente, potencial para causar grandes danos ambientais, sociais e econômicos. Portanto, é legitima a aplicação do princípio da prevenção na elaboração de normas jurídicas que regulamentam a atividade.

As determinações impostas pelo decreto 46.993, de 2 de maio de 2016, do Estado de Minas Gerais representam um avanço no sentido de criação de normas que impõem medidas assertivas para evitar que outros acidentes semelhantes ao de Mariana voltem a ocorrer.

5. BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. p. 629.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros Editores Ltda, 2007.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.993, de 2 de maio de 2016. Institui a Auditoria Técnica Extraordinária de Segurança de Barragem e dá outras providências. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2 maio. 2016.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MENDES, Samuel Felisbino. **A participação no fechamento de mina no direito comparado**. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.10, n.20, p.23-54, jul/dez 2013.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

TOLEDO, André de Paiva; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; THOMÉ, Romeu. **Acidentes com barragens de rejeitos da mineração e o princípio da prevenção: de Trento (Itália) a Mariana (Brasil).** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.