

Processo: 1189201
Natureza: Representação
Jurisdicionado: Estado de Minas Gerais

À Secretaria da 1ª Câmara,

Tratam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Deputada Estadual Bella Gonçalves, em face de possíveis irregularidades no Processo Administrativo SLA n. 2.335/2024, que trata do licenciamento ambiental referente ao segundo alteamento da barragem de rejeitos vinculada ao Sistema Minas-Rio, relativo ao complexo de extração de minério de ferro nas Serras da Ferrugem e do Sapo.

Em síntese, a representante apontou as seguintes irregularidades: i) incompatibilidade do empreendimento com o art. 12 da Lei Estadual n. 23.291/2019, o qual proíbe expressamente a concessão de licença ambiental para construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragens que tenham comunidades localizadas na Zona de Autossalvamento (ZAS); ii) fracionamento indevido do procedimento de licenciamento ambiental, caracterizando uma estratégia irregular de diluição dos impactos cumulativos do empreendimento, em afronta ao princípio da integralidade ambiental; iii) existência de passivo socioambiental não regularizado, sobretudo em razão do descumprimento de condicionantes impostas anteriormente, com destaque para a não implementação efetiva do Plano de Reassentamento das comunidades situadas na ZAS – o que, segundo a representante, impede a continuidade dos planos de expansão e o requerimento de novas licenças enquanto tais obrigações não forem integralmente cumpridas.

A representante destacou, ainda, que há decisão judicial vigente que veda a concessão de novas licenças até a remoção completa das comunidades residentes na ZAS e a elaboração de um plano de reassentamento coletivo para os grupos atingidos. Apesar disso, o processo de licenciamento foi iniciado e já se encontra em fase de audiência pública.

Ressaltou, ademais, que as fases 2, 3 e 4 do procedimento legal aplicável ao licenciamento ambiental não teriam sido devidamente cumpridas, haja vista a existência de documentação em desconformidade com a legislação vigente.

Por fim, informou que as audiências públicas estavam agendadas para os dias 21 e 22 de maio de 2025 e requereu a suspensão do ato que determinou sua realização, bem como a paralisação do trâmite do Processo Administrativo SLA n. 2.335/2024.

Posteriormente, a representante apresentou nova documentação às peças ns. 18/24, incluindo Termo de Acordo de Mediação referente ao Plano de Reassentamento homologado judicialmente, dentre outros documentos. Requereu, ademais, seu cadastramento nos autos.

À peça n. 25, o Sr. Arthur Ferreira Rezende Delfim, designado para responder pela Diretoria de Gestão Regional em exercício da Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam; o Sr. Roberto Junio Gomes, designado para responder pela Presidência da Feam; e a Sra. Marília Carvalho de Melo, Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, requereram a dilação de prazo para manifestação por mais 15 (quinze) dias devido a extensão das informações requeridas.

Deferido o pedido de dilação de prazo, os agentes públicos manifestaram-se por meio das peças n. 41/45, ocasião em que sustentaram o regular cumprimento das etapas exigidas para o processamento do licenciamento ambiental, em conformidade com a legislação aplicável, não havendo, segundo alegam, violação ao disposto na Lei Estadual n. 23.291/2019. Informaram que os registros das audiências públicas seriam devidamente anexados ao processo de licenciamento e serviriam como subsídios para a análise técnica e jurídica da documentação e dos estudos apresentados pelo empreendedor. Acrescentaram que a comprovação do cumprimento dos requisitos de convocação das audiências está disponível no portal eletrônico do Sistema de Consultas e Requerimento de Audiência Pública¹.

Os representantes também alegaram que não haveria descumprimento de decisões judiciais ou de normas vigentes, uma vez que o Termo de Acordo de Mediação do Plano de Reassentamento, firmado entre o Ministério Público de Minas Gerais, o Estado de Minas Gerais, o empreendedor e as comunidades atingidas, teria encerrado a ação civil pública então em curso.

Instada a se manifestar quanto ao pleito liminar, a Coordenadoria de Análise de Processos do Estado e dos Maiores Municípios – Capemm, por meio da peça n. 47, pontuou que a vedação imposta pelo art. 12 da Lei Estadual n. 23.291/2019 possui caráter abrangente, aplicando-se a todas as modalidades de licença ambiental, inclusive à licença prévia, sendo, portanto, inadmissível sua concessão enquanto houver comunidades residentes na Zona de Autossalvamento (ZAS), diante dos riscos à integridade dessas populações.

Destacou, ainda, que o aumento da cota da barragem de 700 para 725 metros caracteriza uma nova intervenção, com impactos socioambientais próprios e adicionais, tratando-se, assim, de um novo licenciamento, e não de mera extensão de estrutura anteriormente licenciada. Ressaltou que a permanência da comunidade em área de risco configura, por si só, uma ilegalidade formal, independentemente da boa-fé da Administração Pública ou das intenções do empreendedor.

Embora tenha reconhecido a relevância econômica do empreendimento e seus impactos sobre a economia local, a CAPEMM entendeu que a proteção da vida e da integridade das comunidades vulneráveis é um valor irrenunciável. Concluiu, diante da clareza da norma, da gravidade dos riscos e da urgência em prevenir vícios insanáveis no processo de licenciamento, pela concessão da medida liminar, com a consequente suspensão do processo de licenciamento ambiental em curso até a efetiva realização do reassentamento legal e voluntário da comunidade de São José do Arrudas.

Paralelamente, a representante juntou aos autos recurso administrativo (peça n. 41) interposto pelo Instituto Cordilheira junto aos órgãos representados, por meio do qual se requereu a suspensão das audiências públicas já mencionadas, com reanálise dos requisitos legais para sua realização e redesignação das datas, de modo a assegurar a efetiva participação democrática das comunidades envolvidas.

É o relatório.

Decisão

Inicialmente, registro que a matéria em exame demanda análise criteriosa por parte desta Corte de Contas, tendo em vista a relevância das irregularidades suscitadas, o risco ambiental e social envolvido e a extensão do seu impacto, com destaque para prosseguimento de procedimento de licenciamento ambiental envolvendo barragem de mineração possivelmente em desconformidade com dispositivo legal, cujo impacto pode ameaçar comunidades situadas na zona de impacto em caso de rompimento.

Diante disso, e considerando o juízo conciso e de urgência que a medida cautelar exige, passo à análise preliminar dos vícios relatados pela representante, especialmente no tocante ao pedido de suspensão do Processo Administrativo SLA n. 2335/2024, posto que as audiências públicas, cuja realização também foram alvo de questionamento, já se encontram efetivadas.

O licenciamento ambiental é dividido, atualmente, em três etapas, que envolvem a Licença Prévia (LP), a de Instalação (LI), e a de Operação (LO), conforme disposto pelo Decreto n. 99.274/1990, que regulamenta a Lei n. 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente.

No Estado de Minas Gerais, após a ocorrência de diversos desastres ambientais, notadamente o rompimento das barragens da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho; e do Fundão, em Bento Rodrigues, distrito de Mariana, que culminaram na perda irrecuperável de vidas além de inúmeras consequências ambientais, foi elaborada e promulgada a Lei Estadual n. 23.291/2019 (Lei “Mar de Lama Nunca Mais”), a qual tem por propósito garantir a segurança das barragens e a prevenção de novos desastres.

Em seu art. 12, a referida lei estabelece que “fica vedada a concessão de licença ambiental para construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem em cujos estudos de cenários de ruptura seja identificada comunidade na zona de autossalvamento”. Da leitura deste texto, como bem analisado pelo setor técnico deste Tribunal, o legislador não faz distinção entre as fases do licenciamento, nem restringe a vedação apenas às fases do licenciamento que autorizam a intervenção física no ambiente e a alteração da realidade fática, quais sejam, a Licença de Instalação (LI) e de Operação (LO).

Nesse contexto, a Coordenadoria de Análise de Processos do Estado e dos Maiores Municípios – Capemm, ao se manifestar sobre o pleito liminar, foi precisa ao destacar que uma interpretação restritiva do dispositivo legal em questão comprometeria o alcance do seu propósito e esvaziaria o caráter preventivo que orientou sua elaboração, conforme se depreende da seguinte passagem:

A controvérsia jurídica em torno do licenciamento ambiental do segundo alteamento da Barragem de Rejeitos do Sistema Minas-Rio, de responsabilidade da Anglo American, exige uma resposta cautelosa, proporcional e constitucionalmente adequada por parte do controle externo.

A argumentação apresentada pela Advocacia-Geral do Estado (AGE), pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) e pela Anglo Gold defende a legalidade da continuidade do processo de licenciamento ambiental do alteamento da barragem.

A tese central sustentada por esses órgãos e pela mineradora é a de que a vedação contida no art. 12 da referida norma não se aplicaria à fase de Licença Prévia (LP), mas apenas à autorização final para a execução da obra, desde que o reassentamento da comunidade seja exigido como condicionante da Licença de Instalação (LI).

No entanto, essa interpretação esvazia o conteúdo normativo do art. 12 e ignora seu caráter preventivo. Ao estabelecer que “fica vedada a concessão de licença ambiental para construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem em cujos estudos de cenários de ruptura seja identificada comunidade na zona de autossalvamento”, o legislador não distinguiu entre as fases do licenciamento.

A vedação é ampla, objetiva e autoexecutável: **qualquer licença ambiental**, inclusive a Licença Prévia, é juridicamente inadmissível enquanto houver a presença de comunidade humana residindo em área de risco inaceitável.

Essa leitura é compatível com o princípio da precaução ambiental, que exige que o risco seja neutralizado **antes do início de qualquer processo autorizativo**, e não apenas adiado como condicionante futura.

O processo de licenciamento ambiental é, por definição, um instrumento preventivo e participativo, e não uma sequência meramente formal de fases técnicas dissociadas da realidade fática. O que se verifica, portanto, é uma tentativa de tratar a Licença Prévia como se fosse juridicamente neutra, quando na verdade ela gera efeitos políticos, administrativos e sociais concretos que podem comprometer o próprio objetivo da norma protetiva.

De igual forma, não se sustenta o argumento de que o empreendimento já possui licenças válidas e que o novo alteamento seria apenas uma extensão natural da estrutura licenciada. O aumento da cota da barragem de 700 para 725 metros configura uma nova intervenção com impactos socioambientais próprios e adicionais, como a inclusão de uma nova comunidade na ZAS (São José do Arrudas), o que jamais foi autorizado ou sequer discutido no processo anterior. Logo, trata-se de um **novo licenciamento**, sujeito integralmente às exigências da Lei Estadual n. 23.291/2019.

Por fim, a pretensão de compatibilizar a continuidade do processo com a imposição de condicionantes futuras ignora que **a presença da comunidade em área de risco já configura, por si só, uma ilegalidade formal**, independentemente da boa-fé da Administração Pública ou das intenções do empreendedor. A norma foi criada exatamente para impedir que tragédias como Mariana e Brumadinho se repitam, e isso requer que **a lógica do risco seja enfrentada no início do processo, e não contornada por cláusulas condicionais que adiam o problema**.

Em síntese, a tese sustentada pela AGE, pela FEAM e pela mineradora não apenas contraria a letra da lei, mas compromete o seu propósito essencial. A única interpretação juridicamente compatível com o sistema de proteção ambiental e com a dignidade das comunidades vulneráveis é aquela que reconhece que, **na presença de comunidade na ZAS, nenhuma licença ambiental pode ser concedida — em nenhuma fase do processo —** até que a situação de risco seja plenamente resolvida.

A questão em debate — se é possível prosseguir com o licenciamento de um alteamento que insere nova comunidade na Zona de Autossalvamento (ZAS) sem o prévio reassentamento — se resolve à luz de um imperativo normativo claro: o art. 12 da Lei Estadual n. 23.291/2019.

Esse dispositivo veda, **de maneira expressa**, a concessão de qualquer licença ambiental — inclusive Licença Prévia — para barragens cujo cenário de rompimento inclua comunidades na ZAS. Trata-se de uma norma de caráter protetivo e preventivo, cuja função não é apenas reagir a desastres, mas evitá-los. A sua aplicação não admite discricionariedade técnica se os fatos objetivos estiverem presentes — como estão.

Lei Estadual n. 23.291/2019 (Lei "Mar de Lama Nunca Mais")

Art. 12 – Fica vedada a concessão de licença ambiental para construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragem em cujos estudos de cenários de ruptura seja identificada comunidade na zona de autossalvamento. (Destaque nosso)

A própria mineradora, nos estudos técnicos apresentados no processo SLA n. 2335/2024, reconhece que o novo alteamento até a cota 725 metros incluirá a comunidade de São José do Arrudas na nova mancha de inundação, portanto dentro da ZAS. O reassentamento dessa comunidade ainda não foi realizado e tampouco há acordo específico que contemple sua retirada voluntária.

Pelo contrário, os moradores manifestaram formal e reiteradamente sua intenção de permanecer em seu território, recusando serem absorvidos por planos de reassentamento anteriores que não os contemplam.

Neste contexto, o prosseguimento do licenciamento, mesmo que apenas na fase prévia, já configura violação material da norma protetiva, além de contrariar o princípio da precaução, consagrado no art. 225 da Constituição Federal e nos marcos legais de segurança de barragens.

A medida liminar requerida visa exatamente impedir que o licenciamento avance até que a condição impeditiva cesse — isto é, até que não mais exista comunidade na ZAS, conforme prevê a legislação. Sua concessão não representa uma paralisação definitiva do empreendimento, mas sim uma garantia de que o direito fundamental à vida seja respeitado como pré-condição mínima ao exercício da atividade econômica de alto risco.

Com base na análise técnica realizada, conclui-se que a vedação prevista no art. 12 da Lei Estadual n. 23.291/2019 alcança todas as modalidades de licença ambiental, inclusive a Licença Prévia (LP), sendo juridicamente inadmissível sua concessão enquanto houver comunidade humana residindo em área classificada como de risco inaceitável.

Aliás, conforme bem pontuado pela Capemm, a mera presença de comunidade na Zona de Autossalvamento (ZAS) já constitui fator suficiente para a incidência da vedação legal. Ainda que os gestores aleguem que a concessão da Licença Prévia não exporia as comunidades a risco imediato (por não autorizar, por si só, o início das obras de alteamento), tal argumento não afasta o óbice normativo, pois a própria natureza de tal Licença, conforme disposto no art. 8º, I, da Resolução Conama n. 237/1997¹, consiste na avaliação da viabilidade ambiental do empreendimento.

Assim, a existência de comunidades residindo em área de risco inaceitável, sem plano de reassentamento devidamente definido e pactuado, configura elemento de inviabilidade socioambiental suficiente para obstar o prosseguimento do licenciamento, mesmo em sua fase preliminar.

No caso em tela, destaca-se que a comunidade de São José do Arrudas não manifestou, até o momento, interesse no reassentamento, conforme evidenciado na documentação constante dos autos. Ademais, o próprio Termo de Acordo de Mediação do Plano de Reassentamento (peça n. 19, p. 13) expressamente excluiu essa comunidade de sua abrangência, prevendo que as

¹ Art. 8º O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, **atestando a viabilidade ambiental** e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

questões a ela relacionadas seriam objeto de discussão em procedimento próprio (Inquérito Civil n. 04.16.0671.0132980/2024-61).

Cabe mencionar, ainda, o disposto no art. 13 da Lei Estadual n. 23.291/2019², que veda a concessão de licença ambiental para operação ou ampliação de barragens que utilizem o método de alteamento a montante. Embora tal dispositivo se refira expressamente à Licença de Instalação e à Licença de Operação, é razoável concluir que seria incoerente autorizar a Licença Prévia para empreendimento que, ao final, não poderá ser operado ou ampliado, em virtude de óbices legais insuperáveis.

Ressalta-se, nesse passo, que conferir interpretação contrária configuraria, a meu ver, estratégia irregular de diluição dos impactos cumulativos do empreendimento, em afronta ao princípio da integralidade ambiental. Tal prática, ao segmentar artificialmente o licenciamento em etapas como se fossem empreendimentos distintos e estanques, compromete a análise global dos efeitos sinérgicos e acumulativos decorrentes da totalidade das intervenções previstas e a compreensão da magnitude real dos impactos socioambientais.

Dessa forma, diante da persistência do cenário de inviabilidade socioambiental decorrente da permanência de comunidades na ZAS, não se mostra adequada a concessão de qualquer licença ambiental, inclusive a Licença Prévia, para empreendimento cujo futuro está juridicamente comprometido.

Conclui-se, portanto, que a concessão da Licença Prévia, nas condições atuais, é inadmissível, haja vista que a simples presença da comunidade em área de risco inaceitável aciona a vedação legal expressa. A concessão da medida liminar para suspender o processo de licenciamento ambiental revela-se, assim, necessária à preservação da eficácia da norma, à proteção das comunidades vulneráveis e à prevenção da consolidação de atos administrativos potencialmente nulos.

Cumprе destacar que não se desconsideram os potenciais impactos econômico-financeiros para a região, os quais foram amplamente analisados pela Capemm. Veja-se, inclusive, que em sua manifestação, a Unidade Técnica reconheceu a relevância do empreendimento Minas-Rio para

² Art. 13 – Fica vedada a concessão de licença ambiental para operação ou ampliação de barragens destinadas à acumulação ou à disposição final ou temporária de rejeitos ou resíduos industriais ou de mineração que utilizem o método de alteamento a montante.

os municípios de Conceição do Mato Dentro e Alvorada de Minas, notadamente no que se refere à geração de empregos e à arrecadação local.

Entretanto, considerando que os bens jurídicos tutelados pelo pedido cautelar envolvem direitos fundamentais essenciais, como a vida e a integridade das comunidades residentes na Zona de Autossalvamento (ZAS), tais valores não podem ser relativizados em razão de interesses econômicos. Nesse sentido, a Capemm ressaltou a necessidade de atuação coordenada do Estado, enquanto responsável pela política pública que impõe a restrição legal, para mitigar os impactos negativos da medida sobre os municípios afetados, mediante ações de planejamento, medidas compensatórias e alternativas de desenvolvimento econômico sustentável.

Assim, em juízo preliminar e diante da urgência da situação, entendo que há elementos suficientes para o acolhimento do pedido liminar, diante das irregularidades apontadas, especialmente quanto à incompatibilidade do empreendimento com o art. 12 da Lei Estadual n. 23.291/2019, o qual veda, em meu entendimento, a concessão de licença ambiental para construção, instalação, ampliação ou alteamento de barragens que tenham comunidades residindo na ZAS, conforme bem destacou a UT.

Está presente, ainda, o perigo da demora, diante da possibilidade de continuidade do trâmite do referido Processo Administrativo, o que pode ensejar a prática de atos administrativos potencialmente ilegais, de difícil reversão e com impactos significativos sobre o interesse público e ao meio ambiente.

Pelo exposto, em juízo superficial de urgência, demonstrado quadro de potencial lesividade aos princípios fundamentais, suficiente para configurar a **plausibilidade do direito**, bem como **efetivo risco de prejuízo ao interesse público com a concessão de eventual licença ambiental, determino, liminarmente, a sustação** do Processo Administrativo SLA n. 2.335/2024, que versa sobre o licenciamento ambiental referente ao Segundo Alteamento da Barragem de Rejeitos para continuidade das operações do Sistema Minas-Rio, na fase em que se encontre, **abstendo-se os gestores públicos de realizar quaisquer atos administrativos relacionados ao seu andamento**, nos termos do art. 96, III, da Lei Orgânica desta Corte, e do art. 347 c/c o art. 348, III, do RITCEMG, sob pena de multa diária de R\$ 3.000,00 (três mil reais), até o limite de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica desta Corte, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Fixo o prazo de 5 (cinco) dias para que os Sr. Rodrigo Gonçalves Franco, Presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam; Fernando Baliani da Silva, Diretor de Gestão

Regional da Feam; e Marília Carvalho de Melo, Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável comprovem, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de sustação do processo administrativo.

Intimem-se, por meio eletrônico e pelo Diário Oficial de Contas – DOC, a representante e os Srs. Rodrigo Gonçalves Franco, Marília Carvalho de Melo e Fernando Baliani da Silva.

Após, os autos devem retornar ao meu gabinete.

Belo Horizonte, 8 de agosto de 2025.

Agostinho Patrus

Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS