

RECOMENDAÇÃO CPPC – PJ 10/2019

Recomenda ao Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais- IEPHA, que, no âmbito de sua competência para análise e aprovação do EPIC e respectivo RIPIC nos procedimentos de licenciamento e renovação de licença, exija que sejam apresentados estudos sobre os bens patrimoniais abrangidos pela zona de impacto (direta ou indireta) no caso de ruptura de barragem, bem como plano de ação emergencial e imediata para o resgate e proteção destes bens.

CONSIDERANDO que no dia 05/11/2015 ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, pertencente ao complexo minerário de Germano, em Mariana-MG. A barragem, de propriedade da Empresa Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton, continha aproximadamente 50 milhões de m³ de rejeitos de mineração de ferro, que foram lançados no Rio Doce, até sua foz.

A tragédia destruiu vários bens culturais, sendo que as ações emergenciais para resgate e preservação não foram adotadas pelas empresas responsáveis. Até a presente data, não foi possível catalogar todo o patrimônio cultural perdido e, possivelmente, vários bens jamais serão recuperados ou indenizados.

Na data de 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento das barragens I, IV e IV-A integrantes do Complexo Minerário Mina Córrego do Feijão, situada no município de Brumadinho/MG, ocasionando danos ambientais, sociais e humanos imensuráveis para a região. Em decorrência desse desastre, toneladas de rejeitos foram despejadas, a princípio, sobre a área administrativa da companhia e sobre vilas situadas no local, bem como que a lama de rejeitos continua se alastrando e devastando a região, com prejuízos a vida humana e animal.

Outrossim, no momento imediato ao rompimento, a empresa e os órgãos de proteção não souberam indicar qual patrimônio cultural foi atingido, a fim de ordenar uma possível ação de resgate/preservação do patrimônio.

A magnitude dos danos ambientais em questão chamou a atenção para o modo pelo qual a extração mineral tem sido levada a efeito no Brasil e, correlativamente, para a legislação aplicável às diversas etapas e estruturas ligadas a empreendimentos minerários.

CONSIDERANDO que houve remoção da população localizada em zona de autossalvamento das barragens Superior Sul do Complexo Minerário Gongo Soco (Barão de Cocais), B3 e B4 da Mina Mar Azul (Nova Lima), Vargem Grande do Complexo Vargem Grande (Nova Lima) e Forquilhas I, II e III do Complexo Mina Fábrica (Ouro Preto).

Imediatamente aos fatos, o Ministério Público encaminhou recomendações à empresa Vale S.A. para que houvesse ações salvaguarda/resgate de bens culturais no local. Em alguns casos a empresa alegou que não haveria patrimônio cultural na área evacuada e, em outros, o resgate demorou cerca de uma semana, dada à alegação de inexistência de dados consolidadas;

CONSIDERANDO que, segundo a Lei nº 6.938/1981, em seu anexo VIII, a extração de minerais é classificada pela como atividade potencialmente poluidora de grau alto:

Atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais

Código:01

Categoria: Extração e Tratamento de Minerais

Descrição: pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural. Pp/gu (Potencial de poluição – Pp - por grau de utilização - gu): ALTO

CONSIDERANDO que, com o objetivo de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal, em seu artigo 225 determina que **para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, devem ser apresentados estudos prévios de impacto ambiental¹.**

¹ Reconhecendo que toda atividade minerária provoca significativo impacto ambiental, nos processos de avaliação de impactos ambientais para concessão de licenças ambientais a legislação brasileira exige a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA, previamente ao início das atividades. A Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986, dispõe o seguinte:

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA] em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

Estes estudos, elaborados e apresentados no âmbito dos processos de licenciamento ambiental, tem como objetivo avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode vir a ocasionar ao meio ambiente. Possuem a função de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental.

Em Minas Gerais, paralelamente a esse documento, a realização de obra que tenha efeito real ou potencial sobre **área ou bem identificado como de interesse cultural pelo Estado deve também conter o Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) e o respectivo Relatório de Impacto Cultural (RIPIC)**. Assim, tais estudos também constituem etapa do licenciamento ambiental e, como tal, sua aprovação é necessária à concessão da licença.

De acordo com a Lei nº 11.726, de 30 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a política cultural do Estado de Minas Gerais. :

Art. 10 - A realização de obra ou projeto público ou privado que tenha efeito real ou potencial, material ou imaterial, sobre área ou bem identificado como de interesse histórico, artístico, arquitetônico ou paisagístico pelo Estado depende de estudo prévio de impacto cultural e da aprovação, pelo Conselho Estadual de Cultura, do respectivo relatório de impacto cultural. (grifo nosso)

§1º - Resolução do Conselho Estadual de Cultura definirá as diretrizes, os critérios, as condições básicas e as responsabilidades para a realização do estudo de impacto cultural, bem como a forma e o conteúdo mínimos do relatório.

(...)

Art. 15 - A exploração econômica de qualquer natureza, bem como a realização de obra de infra-estrutura e a construção em área identificada como de interesse arqueológico, espeleológico ou paleontológico dependem da realização de estudo prévio de impacto cultural e da aprovação, pelo Conselho Estadual de Cultura, do respectivo relatório de impacto cultural, observado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 10.

A Deliberação Normativa CONEP nº 07/2014, que estabelece as normas para a realização destes estudos de impacto no patrimônio cultural em Minas Gerais,

determinou que é de **competência do IEPHA a análise e aprovação do EPIC e do RIPIC.**

A referida deliberação listou os empreendimentos, obras e projetos considerados com efeito real ou potencial no patrimônio cultural, dentre os quais, de acordo com o ANEXO 1 da norma, se incluem as áreas obras hidráulicas, com as barragens para hidroelétricas e áreas de mineração, abrangendo, por consequência, as barragens de rejeito².

CONSIDERANDO que, como instrumento jurídico composto por elementos técnicos interdisciplinares o Estudo Prévio de Impacto ao Patrimônio Cultural, longe de ser uma mera formalidade burocrática, tem como **objetivo prever e prevenir danos ao meio ambiente cultural, norteando a escolha da melhor alternativa para se evitar, eliminar ou reduzir os efeitos prejudiciais decorrentes do empreendimento proposto.**

Para se atingir estes objetivos, a deliberação normativa CONEP nº007/2017, determina que o conteúdo do Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) deve abordar todos os aspectos necessários à decisão sobre a viabilidade ou não do empreendimento no tocante ao meio ambiente cultural aspectos, contendo no mínimo:

- Art. 6o. I. Caracterização do empreendimento, obra ou projeto, considerando sua localização e concepção, atestando a viabilidade e estabelecendo, quando necessário, os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, no que tange ao patrimônio cultural;
- II. Definição e diagnóstico da ADA, AID e AII;
- III. Demonstração da compatibilidade do empreendimento, obra ou projeto com a legislação federal, estadual e municipal no que tange ao patrimônio cultural;
- IV. Identificação de bens materiais e imateriais portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, ainda não reconhecidos pelo poder público como patrimônio cultural;
- V. Identificação dos impactos no patrimônio cultural localizado na ADA, AID e AII do empreendimento, obra ou projeto que podem decorrer das ações de implantação ou operação;**
- VI. Elaboração de programa de salvaguarda do patrimônio cultural afetado, que deverá incluir, obrigatoriamente, medidas de prevenção, mitigação e**

² A DN CONEP 07/2014, em seu anexo 1, cita como empreendimento, obra ou projeto considerado com efeito real ou potencial, material ou imaterial, no patrimônio cultural, para os quais se exige a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) e a aprovação do respectivo Relatório de Impacto no Patrimônio Cultural (RIPC), a “extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração”.

compensação, e projeto de educação patrimonial, e respectivos cronogramas de execução e monitoramento;
VII. Indicação dos responsáveis técnicos pelos estudos.

A normativa impõe ao empreendedor que apresente estudos que identifiquem os impactos nas áreas afetadas e de influência e que elabore programa de salvaguarda do patrimônio afetado, com medidas de prevenção, mitigação e compensação, porém, à luz dos recentes acontecimentos em Mariana e Brumadinho, é necessário se avaliar a eficácia e suficiência destes estudos, considerando a magnitude e imprevisibilidade dos desastres envolvendo a ruptura de barragens.

Recebida a documentação, o IEPHA poderá requisitar novas informações ou realizar vistorias. Ainda, poderá determinar a realização de audiências públicas, de forma articulada com as audiências públicas sobre as questões ambientais, em sendo o caso, tudo os moldes da Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº. 09/1987.

Elaborado o EPIC/REPIC, o mesmo deverá ser submetido ao Conselho Municipal de Patrimônio Cultural de cada um dos Municípios envolvidos para a manifestação sobre a aprovação ou não do empreendimento, assim como medidas mitigatórias, compensatórias ou proposições de adequação do projeto no que tange à proteção e preservação do Patrimônio Cultural. O Conselho poderá manifestar-se ainda sobre o interesse no tombamento de bens culturais identificados pelo RIPC.

Outrossim, o setor responsável pela proteção do patrimônio cultural do poder público municipal deverá manifestar-se sobre a aprovação ou não do empreendimento, assim como medidas mitigatórias, compensatórias ou proposições de adequação do projeto no que tange à proteção e preservação do Patrimônio Cultural, bem como sobre o interesse no inventário, tombamento e registro de bens culturais identificados pelo RIPC e recomendações de adequação.

Ainda na fase de análise detalhada, será emitido parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico emitido pela procuradoria jurídica do IEPHA/MG.

A análise culminará na decisão motivada de indeferimento ou no deferimento do pedido de aprovação, sendo que, neste último caso, o deferimento poderá ser com ou sem imposição de medidas condicionantes ou mitigadoras, dando-se a prévia publicidade e motivação. O IEPHA também deverá decidir sobre os programas afeitos ao Patrimônio Cultural propostos, aprovando-os ou sugerindo adequação.

A deliberação normativa estabelece:

Art. 8º O procedimento para análise do Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) e do Relatório de Impacto no Patrimônio Cultural (RIPC) obedecerá às seguintes etapas:

(...)

V. Deferimento ou indeferimento do pedido de aprovação, com ou sem imposição de medidas condicionantes ou mitigadoras, dando-se a prévia publicidade e motivação.

Art. 10 As medidas condicionantes e mitigadoras estabelecidas para aprovação do Relatório de Impacto no Patrimônio Cultural (RIPC) são consideradas de relevante valor social e cultural

É ainda, de acordo com a portaria nº 52/2014 que dispõe sobre os procedimentos para elaboração do Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) e aprovação do respectivo Relatório de Impacto no Patrimônio Cultural (RIPC):

Art. 2º (...) § 2º - Após a análise da documentação protocolada, o parecer expedido pelo IEPHA/MG poderá: aprovar integralmente o empreendimento e os programas afeitos ao Patrimônio Cultural; aprovar parcialmente o empreendimento e propor medidas condicionantes ou indeferir o empreendimento, obra ou projeto.

§ 3º - O parecer poderá indicar condicionantes ou adequação de projeto.

§ 4º - **A aprovação do RIPC estará vinculada ao atendimento das condicionantes** em fase posterior do licenciamento ambiental.

A anuência do IEPHA é juntada no processo de licenciamento.

CONSIDERANDO que o direito Ambiental, assim como as diretrizes que fundamentam os estudos prévios de impacto em área de patrimônio cultural, é regido sobre a égide dos princípios da prevenção e da precaução que objetivam proporcionar meios para impedir que ocorra a degradação do patrimônio cultural, ou seja, são medidas que, essencialmente, buscam evitar a existência do risco, vez que, a perda do patrimônio cultural, é, na maioria das vezes, irreparável e irreversível.

Diante do fato de que a degradação ou desaparecimento de um bem do patrimônio cultural e natural constitui empobrecimento nefasto do patrimônio de todos os povos - conforme defende o preâmbulo da Convenção para a proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural da UNESCO, de 1972³ -, nossa Carta Magna prossegue estabelecendo que a preservação, conservação e manutenção dos bens

³ Convenção ratificada pelo Brasil através do Decreto Lei 74, promulgado pelo Decreto 80.978.

pertencentes ao patrimônio cultural não é mera faculdade e sim uma imposição de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo.

A própria deliberação normativa CONEP nº 007/2014 salienta a natureza finita e não renovável dos bens culturais.

No caso das barragens, o risco de rompimento, ainda que mínimo, é inerente ao tipo de empreendimentos e, associado ao dano potencial, já pressupõe que, em atenção aos princípios supracitados, sejam tomadas todas as medidas possíveis e cabíveis para diminuir os danos nos casos de *Dam Break*.

Contudo, a portaria nº 70.389/2017 do DNPM e a resolução nº 236/2017 da ANA, que tratam Plano de Ação de Emergência para de barragem não determinam que o empreendedor tome medidas específicas para salvaguarda do patrimônio cultural.

Assim, cabe ao órgão responsável pela defesa do patrimônio cultural impor as medidas necessárias para garantir esta proteção.

CONSIDERANDO que para que haja a adoção de medidas eficientes para preservação do patrimônio cultural, em qualquer nível de emergência, identificado nos termos da Portaria DNMP 70389/2017, é necessário que os órgãos de proteção ao patrimônio cultural, empreendedor e mesmo os proprietários/responsáveis tenham conhecimento de todos os bens possivelmente afetados nos casos de desastre envolvendo barragens (*dam break*).

Realizado o diagnóstico, é necessário se exigir dos empreendimentos **a elaboração de um plano eficiente de ações emergenciais para preservação e, se necessário, retirada ou resgate de bens culturais**, conforme o nível de emergência, identificado nos termos da Portaria DNMP 70389/2017.

CONSIDERANDO que a Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e Turístico “tem por objetivos articular e promover políticas públicas e ações uniformes em prol da tutela do patrimônio cultural e turístico de Minas Gerais, bem como auxiliar e dar suporte técnico, jurídico e administrativo às Promotorias de Justiça com atribuição na respectiva área, a fim de contribuir de forma decisiva para que haja a efetiva proteção dos bens portadores de valor cultural e turístico, conforme prescreve a Constituição da República” (art 2º da Resolução 78/2005;

CONSIDERANDO, por fim, que a recomendação é um importante instrumento de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, alertando seu(s) destinatário(s) sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de seu estrito cumprimento, sob pena de responsabilização.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por intermédio dos Promotores de Justiça ao final assinados, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos artigos 127, caput, 129, II e IX, 216 e 225, caput, da Constituição da República; artigo 6º, XX, da Lei Complementar 75/93; artigo 80 da Lei 8.625/93; artigo 67, VI da Lei Complementar Estadual 34/94;

RECOMENDA

Ao Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais-IEPHA, que, no âmbito de sua competência para análise e aprovação dos Estudos de Impacto ao Patrimônio Cultural e respectivo Relatório de Impactos ao Patrimônio Cultural, em caso de concessão de anuência nos procedimentos de licenciamento e renovação de licença de empreendimentos que possuam, dentre suas estruturas, barragens:

a) exija do empreendedor que seja elabore **diagnóstico** pormenorizado dos bens culturais (imóvel, móvel e integrado, arqueológico, espeleológico e imaterial, entre outros) – protegidos por tombamento, inventário, registro e outras formas de acautelamento em nível nacional, estadual, municipal e também daqueles ainda não formalmente protegidos – existentes na área prevista como de inundação em caso de rompimento da barragem (“Dam Break”);

b) exija a documentação cartográfica com a identificação georreferenciada dos bens culturais levantados e de sua localização, assim como da área de inundação prevista no estudo de *Dam break*.

c) exija a **elaboração de plano de medidas emergenciais necessárias para que haja preservação/ resgate dos bens culturais** existentes nas áreas identificadas como atingidas em caso de rompimento das barragens (“Dam Break”), contendo as medidas a serem adotadas em cada nível de emergência, identificado nos termos da atualmente vigente Portaria DNMP 70389/2017;

O Plano de Medidas Emergenciais deve prever o responsável na empresa por sua execução, bem como a atuação de uma equipe técnica multidisciplinar com experiência em patrimônio cultural.

d) exija do empreendedor que submeta o plano ao conhecimento dos Municípios previstos como atingidos em caso “dam break”, IPHAN, proprietários dos bens culturais, com cientificação aos órgãos competentes (ANM, Defesa Civil e SEMAD, dentre outros).

EFICÁCIA DA RECOMENDAÇÃO: A presente recomendação dá ciência e constitui em mora o destinatário quanto às providências solicitadas e poderá implicar a adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, em desfavor dos responsáveis inertes em face da violação dos dispositivos legais acima referidos, a qual pode, inclusive, caracterizar ato de improbidade administrativa, tendo em vista o disposto no art. 11, *caput* e inciso II, da Lei Federal nº 8.429/1992.

Nos termos do inciso I, “b”, do artigo 26, da Lei Federal nº 8.625/93, o Ministério Público **REQUISITA** ao **Recomendado**, no prazo de 10 (dez) dias, informações sobre o acolhimento ou não desta recomendação.

Nos termos do artigo 27, da Lei Federal nº 8.625/93, o Ministério Público **REQUISITA** também ao **Recomendado**, no prazo de 10 (dez) dias, a **divulgação** desta recomendação no meio de publicação destinado à divulgação dos atos oficiais da Administração Pública municipal.

Para que se dê cumprimento e publicidade à presente recomendação, **DETERMINA-SE** ao(à) Oficial(a) do Ministério Público que publique também nesta Promotoria de Justiça, em local acessível ao público e encaminhe cópia, para conhecimento:

1. aos conselheiros do Conselho Estadual de Patrimônio Cultural;
2. ao representante do ICOMOS Brasil;
3. ao Núcleo de Patrimônio Cultural da UFOP;
4. ao CECOR;
5. ao CAU/MG
6. ao Secretário de Estado de Meio Ambiente.

Belo Horizonte, 20 de fevereiro de 2019.

Júlio Cesar Luciana

Promotor de Justiça
Curador do Patrimônio Cultural
Comarca de Belo Horizonte

Giselle Ribeiro de Oliveira

Promotora de Justiça
Coordenadora das Promotorias de Justiça de
Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e
Turístico

Andressa de Oliveira Lanchotti

Promotora de Justiça
Coordenadora do CAOMA e da FT –
Rompimento das Barragens do Complexo
Paraopebas em Brumadinho