

## O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA DE BARRAGENS DE MINERAÇÃO

### COMPLIANCE AS A MINING DAM SAFETY EFFECTIVE INSTRUMENT

Magno Federici Gomes<sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-4711-5310>

Luíza Guerra Araujo<sup>B</sup>

<sup>A</sup> Estágio Pós-doutoral em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal (Bolsa CAPES/BEX 3642/07-0). Estágios Pós-doutorais em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha (Bolsa da Cátedra UNESCO e do Gobierno Vasco-Espanha). Mestre em Educação pela PUC Minas. Coordenador e professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Líder do Grupo de Pesquisa: Responsabilidade Civil e Processo Ambiental (RECIPRO)/CNPQ-BRA e integrante dos grupos: Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT, Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA e Metamorfose Jurídica/CNPQ-BRA.

<sup>B</sup> Mestre em Direito Ambiental na Dom Helder Câmara. Possui graduação em Direito - Faculdades Milton Campos (2009), pós graduação em Direito Ambiental pela Faculdade Milton Campos (2011) e pós graduação em Gestão Jurídica e Contencioso, pelo IBMEC-BH (2014). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Urbanístico, Minerário e Trabalhista.

Correspondência: [magnofederici@gmail.com](mailto:magnofederici@gmail.com)

DOI: 10.12957/rfd.2022.47215

Artigo submetido em 10/12/2019 e aceito para publicação em 07/05/2022

**Resumo:** Este artigo tem como escopo analisar a possibilidade de exigência do compliance como um instrumento de efetivação do sistema de segurança das barragens de mineração, verificando de qual forma essa exigência pode ocorrer com base no ordenamento jurídico vigente. Como marco teórico foram utilizados a Portaria nº 70.389/2017 do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a obra Processo Administrativo Ambiental, de Niebuhr (2014), utilizando método analítico-dedutivo. Após exame da literatura especializada, observou-se que o compliance é viável quando utilizado como instrumento de efetivação do sistema de gestão de segurança das barragens de mineração e pode ser exigido pelos órgãos competentes pelo licenciamento ambiental e para concessão do título minerário.

**Palavras-chave:** Barragens de mineração; Segurança; Gestão; Compliance; Programas de integridade.

**Abstract:** This article aims to analyze the possibility of compliance requirement as an instrument of effectiveness of the security system of mining dams, verifying how this requirement can occur based on the current legal system. As theoretical framework were used Ordinance No. 70.389 / 2017 of the National Department of Mineral Production (DNPM) and the work Environmental Administrative Process, Pedro de Menezes Niebuhr, using analytical-deductive method. After reviewing the specialized literature, it was observed that yes,



compliance can be used as an instrument to implement the safety management system of mining dams and may be required by the competent agencies for environmental licensing and for the granting of mining title.

**Keywords:** Mining dams; Safety; Management; Compliance; Integrity programs.

## 1 INTRODUÇÃO

Acidentes com barragens de mineração são responsáveis por graves problemas sociais, ambientais e econômicos. Nos últimos cinco anos, Minas Gerais suportou três desastres que chocaram a população e colocaram em debate a legitimidade do desenvolvimento da atividade minerária.

Em 2014, o rompimento da barragem B1, da Herculano Mineração deixou três mortos; em 2015, o rompimento da barragem de Fundão, da Samarco, deixou dezenove mortos e, recentemente, em janeiro de 2019, o rompimento da barragem do Córrego do Feijão, da Vale, que já conta com duzentos e cinquenta e sete mortos, além dos treze desaparecidos. Os danos ambientais, humanos e patrimoniais são incalculáveis.

Não obstante a dependência da atividade minerária para o modelo de desenvolvimento no qual se vivencia atualmente, a população não está disposta a arcar com o ônus decorrente do desenvolvimento irresponsável da atividade.

É nesse contexto que o presente estudo se enquadra, decorrente da reflexão acerca do modelo de gestão de segurança das barragens de mineração.

Ao se considerar a precária infraestrutura da administração pública para realizar a fiscalização efetiva das barragens minerárias, diante da adoção de um modelo administrativo pautado no direito holandês, no qual a cooperação é essencial para o funcionamento do sistema, busca-se na Lei nº 12.846/2013 o fundamento para implementação de programas de integridade aptos a atribuir confiabilidade ao sistema de gestão de segurança das barragens de mineração.

Assim, por meio do presente artigo enfrenta-se os seguintes questionamentos: programas de integridade se apresentam como uma solução para o modelo de cooperação no exercício da atividade administrativa? Os programas de integridade seriam instrumentos aptos a garantir a segurança das barragens de mineração?

Os objetivos da pesquisa serão analisar o direito administrativo holandês, o sistema de gestão atual de barragens de mineração no Brasil e a Lei Anticorrupção, fazendo uma relação entre os temas e, a partir disso, analisar se o *compliance* seria viável caso utilizado como instrumento de efetivação do sistema de gestão de segurança de barragens.

Com base nos últimos eventos já relacionados acima, é evidente que existe uma ineficiência do sistema atual de gestão de barragens, o que deve ser corrigido, a fim de evitar outros eventos catastróficos assim como os já vivenciados. A gravidade dos impactos ambientais, sociais e, sobretudo, humanos, justifica a relevância desta pesquisa, uma vez que em meio a tais atrocidades, torna-se imprescindível maiores estudos sobre o tema a fim de que se encontre meios cada vez mais eficientes para gestão da segurança das barragens de mineração. Nesse sentido, além dessa busca caber, a princípio, aos gestores públicos e a todos os atores sociais, a comunidade científica pode contribuir com soluções hábeis e competentes.

Para tanto, a metodologia utilizada é teórico documental, com técnica analítico-dedutiva, através de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial sobre o tema. Inicialmente é realizada a análise do direito administrativo holandês, cujo marco teórico foi extraído da proposta de Niebuhr (2014), sendo este o pano de fundo para desenvolvimento da pesquisa. Na sequência, a análise do sistema de gestão das barragens de mineração (SIGBM) e da Lei Anticorrupção, fornecem os subsídios necessários para resposta do problema apresentado.

O artigo é desenvolvido em quatro seções. A primeira delas dedica-se a abordagem do direito administrativo holandês, de forma a compreender como se dá o sistema baseado na cooperação entre os atores envolvidos. Na segunda seção é realizada a abordagem do SIGBM, instituído no âmbito da Agência Nacional de Mineração (ANM), conforme determinações contidas na Portaria nº 70.389/2017. Na terceira seção é realizada a abordagem da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, de forma a demonstrar a possibilidade de se considerar como ato de corrupção o lançamento de dados falsos no SIGBM, bem como a possibilidade de estender a aplicação de tal lei com fins de fundamentar a exigência de programas de integridade para os mineradores. Na quarta seção é então realizada a abordagem da possibilidade de se admitir o *compliance* como instrumento de gestão de segurança das barragens de mineração.

## 2 DIREITO ADMINISTRATIVO HOLANDÊS: A COOPERAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

A atuação da Administração Pública no contexto da atividade minerária é de substancial importância, haja vista o alto risco que o setor oferece ao meio ambiente e à vida humana. O controle preventivo realizado nos procedimentos administrativos minerários e ambientais têm como objetivo compreender a dinâmica da atividade, bem como seus impactos socioambientais e riscos, além das implicações econômicas, de forma que seu desenvolvimento possa se dar em harmonia com o interesse nacional e em proteção aos aspectos sociais e ambientais. Medidas mitigatórias e compensatórias, bem como o monitoramento e fiscalização buscam a efetivação do princípio da prevenção, de forma a salvaguardar o equilíbrio ambiental preceituado no texto constitucional.

A regulação, monitoramento e fiscalização dos empreendimentos minerários brasileiros são realizados, via de regra, pela ANM, em cooperação com os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), por força da competência atribuída pelo art. 23, VI, XI da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O parágrafo único do referido dispositivo constitucional assegura o estabelecimento de cooperação entre os entes federados para o exercício de uma atuação administrativa eficiente e sem sobreposições.

Assim, a Lei Complementar nº 140 de 2011 estabelece as normas de cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas.

Para além do critério de distribuição das competências instituído constitucionalmente, é preciso fazer referência ao art. 225 da CF/88, uma vez que estabelece expressamente o dever de toda a coletividade, em conjunto com o Poder Público, defender e preservar o equilíbrio ecológico. O art. 225 não reconhece apenas o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também atribui deveres, competências, garantias e sanções.

Logo, a atuação administrativa deve ser estudada enquanto manifestação do dever fundamental de proteção do ambiente, e não a partir da ótica individualista que permeou a categoria por grande parte de seu desenvolvimento, pois enquanto manifestação legítima do

dever fundamental de proteção ambiental, acosta-se na noção de responsabilidade do(s) indivíduo(s); no dever de cooperação que atinge a todos quando o assunto é a utilização e degradação de recursos naturais.

A ideia clássica de regulação, referente à verticalização em uma relação hostil, com intervenções estatais na atividade econômica mediante o estabelecimento de restrições e proibições, colocando o empreendedor na extremidade inferior, mero receptor da normatização, não é compatível com o sistema democrático adotado pela CF/88.

O sistema regulatório brasileiro deve ser decifrado como cíclico e as fontes alimentantes e retroalimentantes nessa conjuntura necessitam de aptidão para a averiguação socioambiental da normatividade. Estado, população, segundo setor, sociedade civil organizada, organizações supranacionais, mídia e demais nações têm de tomar as rédeas do sistema regulatório contemporâneo, empreendendo a checagem acerca da facilidade, simplicidade e naturalidade do sistema jurídico. (BASTIANETTO; GOMES, 2017, p. 207)

Essa ideia de sistema cíclico permite o envolvimento dos múltiplos agentes sociais na regulação e monitoramento da atividade minerária brasileira, de modo que em um regime de cooperação possam formular um espaço para construção de soluções mais adequadas aos impasses específicos do setor. À Administração Pública cabe a responsabilidade de garantir o arranjo organizatório necessário para viabilizar a cooperação, eliminando barreiras e dificuldades para acesso às informações isentas e pertinentes (BASTIANETTO; GOMES, 2017, p.203).

A partir do regramento jurídico apresentado nesse tópico, se extrai a aplicação do modelo holandês ao processo administrativo brasileiro, o qual se pauta no princípio de cooperação entre os entes envolvidos.

O Direito administrativo holandês é utilizado como modelo no Direito administrativo brasileiro. Naquele país, o direito administrativo é pautado pela cooperação, negociação e consensualidade, não somente dos entes privados, como ocorre no Brasil pelo princípio da reciprocidade dos entes federativos, mas sim entre o Poder Público e o setor privado, segundo Niebuhr (2014). (GOMES; OLIVEIRA, 2017, p. 181)

A cooperação que tal regime institui não é uma cooperação meramente entre entes federados, mas tal cooperação envolve a sociedade como um todo. A partir disso, e através de negociação e consensualidade, é possível alcançar eficiência e segurança aos atos administrativos e conseqüentemente uma boa governança. De certa forma, todos os entes,

assim como a sociedade, fiscalizam e tomam decisões buscando soluções adequadas para cada caso concreto.

De acordo com o direito administrativo holandês, para tornar o regramento baseado na cooperação possível, é necessário inclusive a participação da sociedade, maior interessada e prejudicada quando há catástrofes como a de Mariana (Bento Rodrigues) e Brumadinho, viabilizada e concretizada em normas que regulam os procedimentos administrativos ou judiciais. É necessário, portanto, uma inclusão não só prevista na CF/88, mas em legislação ordinária que viabilize a efetivação da cooperação prevista em norma constitucional. É o que exemplifica Gomes e Oliveira:

Por exemplo, as audiências públicas ocorrem apenas no processo de licenciamento ambiental das atividades de grande potencial de degradação ambiental, ou seja, apenas nas atividades em que o órgão público competente define ser uma atividade de potencial degradação ao meio ambiente (GOMES; OLIVEIRA, 2018, p. 182).

Logo, a eficiência que preceitua o art. 37 da CF/88 deve ser alcançada por meio da atuação conjunta dos entes federados e a sociedade em geral e, se tratando de temática referente à proteção do equilíbrio ambiental, torna-se essencial a cooperação também dos diversos atores sociais envolvidos no setor, a fim de incluí-los para além de mera presença em audiências públicas, mas sim de uma efetiva e concreta participação no sistema de gestão ambiental e administrativa do país<sup>1</sup>.

Para o titular da pretensão, *in casu*, o minerador, “a cooperação significa, dentre outros fatores, a necessidade imposta pela ordem jurídica de compartilhamento de todas as nuances e variáveis técnicas concernentes à atividade que se pretende desenvolver” (NIEBUHR, 2014, p. 205). A atuação administrativa no sentido de se garantir a segurança ambiental dos empreendimentos minerários ocorre com o propósito de prevenir danos ambientais e sociais, mas somente faz sentido se houver fidedignidade nas informações prestadas pelo minerador, haja vista o sistema adotado pelo Brasil.

Esse regime de cooperação afasta a ideia ultrapassada e falaciosa de que o Estado teria maior poder de gestão e melhor conhecimento sobre as questões técnicas. Nesse sentido:

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, ver: GOMES; TEIXEIRA, 2017, p. 128-146.

Havia também um interesse crescente em buscar alternativas ao comando e controle. [...] Outra abordagem, que vários Estados estão analisando ativamente, é o "modelo holandês". O modelo holandês envolve uma relação de trabalho cooperativo entre a indústria e o governo, e as indústrias e a agência trabalham cooperativamente para atingir os objetivos comuns. Essa abordagem reflete a realidade de que o governo nem sempre pode saber qual é a melhor maneira de atingir o objetivo ambiental e, ao mesmo tempo, mesmo que o governo saiba, uma abordagem única quase nunca funciona - a melhor maneira de atingir um objetivo ambiental em uma indústria pode não ser a mesma que em outra. [...] É um afastamento da filosofia de comando e controle, e seu objetivo geral é alcançar a melhoria ambiental, mantendo uma relação de trabalho cooperativo entre indústria e governo. (GREENWAY, 2000, p. 18)<sup>2</sup>

Assim, em conformidade com Arentsen (2001, p. 499-507), o "modelo holandês baseia-se consenso da governança ambiental negociada" ("*Dutch consensus oriented model of negotiated environmental governance*"), porque os atores públicos e particulares decidem a tarefa ambiental conjuntamente, com o apoio de conselhos plurais que fiscalizam a regulação do empreendimento. Assim, surge um instrumento cooperativo, harmonioso e consensual de regulação, pois os atores privados, voluntariamente, comprometem-se com a proteção ambiental, juntamente com as autoridades públicas. Portanto, aglutinam-se as melhores práticas de uma estrutura de governança cooperativa, para alcançar eficiência, competitividade, eficácia e legitimidade.

Conforme bem apresenta Niebuhr (2014), não há qualquer motivo plausível para presumir que o conhecimento técnico do agente administrativo é superior ou mais adequado do que aqueles do particular. O regime democrático atrai não só direitos às partes, mas também atribui deveres, de forma que a conduta dos titulares dos direitos minerários deve ser condizente com o interesse público, ainda que se trate de uma atividade particular.

Ainda segundo os ensinamentos de Niebuhr (2014), por vezes será exigido do jurista o abandono de alguns dogmas e de diversas pré-compreensões, atividade que exige uma efetiva mudança de mentalidade. Esperar apenas do Estado a garantia da segurança dos

---

<sup>2</sup> Tradução livre de: "There was also a growing interest in looking at alternatives to command and control. [...] Another approach, which several states are actively looking into, is the "Dutch model". The Dutch model involves a cooperative working relationship between industry and government, and industries and the agency work cooperatively to achieve the objectives. This approach reflects the reality that government can't always know what's the best way to achieve the environmental objective and, at the same time, even if government does know, a one-size-fits-all approach, almost never works - the best way to achieve an environmental objective in one industry may not be the same as in another. [...] It is a move away from the command and control philosophy, and its overall objective is to achieve environmental improvement while maintaining a cooperative working relationship between industry and government" (GREENWAY, 2000, p. 18).



empreendimentos minerários é se valer de uma lógica ultrapassada e incompatível com os preceitos constitucionais.

Dessa forma, considerando que a atuação da Administração Pública no sistema de gestão de barragens da mineração se efetiva com base no processamento e tratamento dos dados prestados pelos próprios mineradores, conforme se verá no tópico a seguir, não resta dúvidas acerca do dever de que as informações sejam prestadas com a maior clareza e completude possível, sem intuitos omissivos, para que, assim, a cooperação entre os agentes envolvidos seja de fato realizada.

### 3 O SISTEMA DE GESTÃO DAS BARRAGENS DE MINERAÇÃO

Conforme tratado no tópico anterior, o sistema de monitoramento e fiscalização das barragens de mineração no Brasil é realizado com base no modelo holandês, isto é, por meio da cooperação, negociação e consensualidade. Daí a importância da atuação transparente e honesta dos atores envolvidos.

Antes de adentrar na legislação brasileira, cabe salientar, resumidamente, como o direito estrangeiro lida com o assunto, no que tange a segurança de barragens de mineração. A princípio, destaca-se que a maior parte de tais normas foram instituídas após desastres envolvendo as barragens, como aconteceu nos Estados Unidos, após um rompimento em 1929, na Califórnia.

Na legislação norte americana, além da responsabilização dos proprietários quanto aos elementos de segurança e melhorias das barragens, é imposto a fiscalização e revisão de planos de barragens por parte de Agências Reguladoras.

A Argentina adotou o sistema de fiscalização através de um decreto que criou uma agência reguladora nacional que tem como função unicamente a auditoria técnica e avaliação das barragens situadas no país.

Por sua vez, na Austrália as leis relacionadas a gestão de barragens se dá em nível estadual, diferentemente da normatização argentina. A lei australiana que merece destaque, nomeada como *Water Act*, estabelece um sistema de responsabilização dos proprietários do aproveitamento hidráulico pelos danos causados por suas barragens, o que pode levar a inibir eventual irresponsabilidades, assim como impõe uma prévia aprovação de projetos por um



engenheiro especialista em segurança de barragens hidráulicas. O problema da legislação australiana é, basicamente, a falta de previsão da obrigatoriedade de vistorias periódicas.

Pode-se inferir, antecipadamente, que a legislação brasileira, no que tange a fiscalização em barragens, é em parte atrasada, quando analisada comparativamente. Além disso, a eficácia dessa fiscalização também carece de aprimoramentos, como se verá a seguir.

A Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) foi instituída pela Lei Federal nº 12.334/2010, possuindo como objetivos garantir a observância de padrões de segurança regulamentar, promover o monitoramento e acompanhar as ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens (BRASIL, 2010, art. 3º).

O fato da citada PNSB ser de 2010 evidencia que o sistema de segurança é ainda recente, o que justifica a necessidade de aprimoramento. Por essa razão, os debates acerca das previsões legais e da efetividade se mostram essenciais, com a finalidade de que a aplicação da legislação seja suficiente para evitar novas tragédias com barragens de mineração.

A ineficiência do sistema de fiscalização das barragens de mineração é evidente, conforme demonstram os últimos desastres com barragens de mineração. A compreensão do modelo de gestão torna possível verificar as possíveis contribuições do *compliance* no sistema de segurança das barragens.

Atualmente a regulamentação da PNSB é realizada pela Portaria nº 70.389/2017, sendo este o instrumento legal que define a composição do Plano de Segurança de Barragens (PSB). O PSB, por sua vez, é composto por planos, procedimentos e registros de controle, além do Plano de Ação de emergência para Barragens de Mineração (PAEBM). Outra importante contribuição da Portaria nº 70.389/2017 diz respeito à criação e definição da composição do Sistema Integrado de Gestão em Segurança de Barragens de Mineração (SIGBM), sendo este objeto de estudo desta pesquisa.

É o SIGBM que viabiliza o exercício da fiscalização das barragens por parte da ANM. Cabe ao empreendedor cadastrar as barragens de mineração, em operação ou em construção, além das desativadas, bem como atualizar as informações sobre as mesmas. As barragens são classificadas conforme matriz elaborada pela ANM, relacionando a categoria de risco com o dano potencial associado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Em conformidade com a Tabela do Anexo I – Portaria 70.389/2017.

Com base no art. 2º, XII e XIV da Portaria 70.389/2017, a categoria de risco está relacionada com “aspectos que possam influenciar na possibilidade de ocorrência de acidente, levando-se em consideração as características técnicas, o estado de conservação e o PSB” (BRASIL, 2017), enquanto o dano potencial associado refere-se ao “dano que pode ocorrer devido ao rompimento ou mau funcionamento de uma barragem, independentemente da sua probabilidade de ocorrência e será graduado conforme as perdas de vidas humanas, impactos sociais, econômicos e ambientais” (BRASIL, 2017).

O monitoramento das barragens é realizado pelo próprio empreendedor, sendo que o nível de complexidade dependerá da classificação do dano potencial associado. A pretensão aqui não é questionar a responsabilidade do empreendedor pelo monitoramento, uma vez que por força do princípio do poluidor-pagador, não haveria como atribuir essa responsabilidade a outro. Isto é, a responsabilidade do minerador é incontroversa. Contudo, sendo o empreendedor o maior interessado no desenvolvimento da atividade, é possível que em algum momento seus interesses se choquem com eventuais fragilidades da estrutura. E daí surge o questionamento: a ANM dispõe de um sistema eficiente de gestão?

A análise da Portaria nº 70.389/2017, em conjunto com o Manual de fiscalização das barragens de mineração, evidencia que o gerenciamento do sistema de segurança de barragens segue um modelo basicamente declaratório. Isso significa dizer que a fiscalização é realizada, ao menos *a priori*, com base nos relatórios e declarações elaborados pelos próprios empreendedores e inseridos no SIGBM, de forma que à essas declarações e relatórios espera-se um altíssimo grau de confiabilidade.

Conforme orientado no Manual de Fiscalização para Barragens da Mineração, o primeiro passo a ser dado pelo fiscal é a análise da estrutura conforme informações constantes no SIGBM.

Na prática, o minerador possui a obrigação de realizar com periodicidade mínima quinzenal as inspeções de segurança regulares. Essas inspeções são realizadas mediante preenchimento das fichas de inspeção regular, que fornecerão subsídios para o preenchimento dos extratos de inspeção de segurança regular. Esses extratos se prestam a analisar as classificações referentes à categoria de risco (características técnicas e estado de conservação e plano de segurança), bem como ao dano potencial associado. Logo, com

periodicidade quinzenal, os extratos são inseridos no SIGBM, viabilizando a gestão pela ANM.

Em decorrência das inspeções realizadas, o empreendedor conta, ainda, com a obrigação de realizar e inserir no SIGBM o Relatório de Inspeção de Segurança Regular (RISR) da barragem, sendo que tal relatório possui periodicidade semestral e deve ser acompanhado da Declaração de Condição de Estabilidade da barragem (DCE).

A realização das inspeções é fator essencial ao serviço de fiscalização realizado pela ANM, uma vez que o SIGMB coloca em alerta barragens cujas inspeções tenham apresentado anomalia com a pontuação máxima de 10 pontos em relação à Classificação da categoria de risco no quesito “estado de conservação”. Já as barragens que não enviaram a declaração de condição de estabilidade da barragem ou que enviaram o documento concluindo pela ausência de estabilidade da estrutura terão autuações e interdições geradas de forma automática pelo sistema.

Nessas circunstâncias, o procedimento de inspeções de segurança especiais, bem como o nível de alerta 01 são iniciados imediatamente. O nível 01 de alerta corresponde à situação na qual há identificação de uma anomalia que tenha potencial comprometimento de segurança da estrutura.

Aberto o procedimento de inspeções especiais o monitoramento passa a ser realizado diariamente, com o respectivo preenchimento dos extratos de inspeção de segurança especial e a decorrente elaboração do relatório conclusivo da inspeção especial quando a anomalia detectada estiver controlada ou extinta. O objetivo é, naturalmente, sanar a anomalia, sendo que os extratos e o relatório devem constar detalhadamente a evolução do tratamento da anomalia que ensejou a abertura do procedimento especial de inspeção.

Registra-se a possibilidade da anomalia não ser sanada, ocasião na qual passa-se ao nível 02 de alerta, fase na qual permanece a inspeção especial, monitoramento diário e a adoção de medidas para tratamento da anomalia identificada. O nível 03 de alerta corresponde à fase em que a ruptura da estrutura é iminente ou já está ocorrendo. Daí a relevância de já se adotar as medidas previstas no Plano de Ação Emergencial (PAE) desde o alerta nível 01, observando os procedimentos previstos no plano para cada fase do alerta.

Todas essas informações referentes ao monitoramento devem constar no SIGBM, viabilizando a gestão realizada pela ANM. Conforme dito alhures, o acionamento do alerta nível 01 coloca a barragem em evidência para o sistema de gestão.

O SIGBM trabalha com uma base de dados lançados pelos próprios mineradores, conforme as exigências da Portaria nº 70.389/2017. O citado sistema, diariamente, analisa as informações que nele foram inseridas e gera respostas que, por vezes, devem ser concatenadas com ações a serem executadas pelos agentes fiscalizadores em cada unidade regional (BRASIL, 2018).

Conforme orientado no Manual de Fiscalização para Barragens da Mineração, o primeiro passo a ser dado pelo fiscal é a análise da estrutura conforme informações constantes no sistema de gestão. Deverá, então, realizar a análise dos documentos inseridos no sistema pelo próprio minerador com a finalidade de verificar eventuais pendências de documentos, infrações, apurando, assim, a situação atual da referida barragem. O objetivo inicial é conhecer a estrutura, formando uma visão geral da mesma.

Por meio dessa verificação é possível observar se aquela barragem já foi objeto de fiscalização anterior, se possui alguma infração ou mesmo se no procedimento de inspeção constam recomendações a serem adotadas e se elas de fato foram realizadas. A análise dos documentos de inspeção deve ser feita de forma conjunta à análise da DCE.

Existe ainda indicação para que o fiscal verifique no Relatório Anual de Lavra (RAL) se houve aumento significativo na produção, para que possa confrontar com eventual aumento no volume de rejeitos, que certamente deve respeitar a capacidade da estrutura.

O sistema de gestão possui um “ranking” que corresponde a um painel no qual ficam em evidência as ações a serem adotadas pelos técnicos de forma ordenada. Na coluna “pendências” relaciona os casos nos quais há pendência no envio dos documentos e também indica as autuações e interdições que devem ser emitidas. O prazo para emissão das interdições é de 5 dias, enquanto o prazo para autuações é de 30 dias (BRASIL, 2018).

Por meio das fotos e informações inseridas pelos mineradores, os técnicos da ANM devem verificar se estão compatíveis com o estado de conservação informado. Havendo dúvidas sobre a situação da barragem, a primeira orientação constante no Manual de Fiscalização é a realização de contato com a empresa para maiores esclarecimentos e, se for o caso, planejar uma vistoria na estrutura.

O SIGBM foi criado para dar apoio fiscalizatório e de gestão, devendo ser obrigatoriamente utilizado pelos fiscais da ANM. A não utilização dos critérios nele inseridos deve ser motivado pela entidade. Basicamente é esse o instrumento da ANM para organizar a ordem da atuação fiscalizatória, mormente pelo baixo número de servidores disponíveis para o exercício da função. Além do SIGBM, a ANM trabalha ainda com o acionamento via denúncias da sociedade civil organizada, por acionamento via Ministério Público ou órgãos judiciais.

Pelo modelo acima apresentado denota-se a enorme relevância das informações prestadas pelos mineradores corresponderem com exatidão à realidade da estrutura, afinal a fiscalização *in loco* vai se dar somente em último caso.

#### 4 A LEI ANTICORRUPÇÃO

A atuação administrativa pautada no modelo holandês denota a grande responsabilidade do segundo setor na disponibilização dos dados referentes ao monitoramento e segurança das barragens de mineração. Conforme tratado no item anterior, o SIGBM é alimentado pelas próprias mineradoras e a fiscalização depende, necessariamente, da cooperação de todos os envolvidos.

Por certo que esse dever de colaboração, de interesse de toda coletividade, nem sempre é exercício a contento pelo minerador. Recentemente a ANM publicou relatório que atesta a incongruência entre os dados inseridos pela mineradora Vale no SIGNM e os documentos internos da própria empresa<sup>4</sup>. Segundo a agência, caso os dados fidedignos fossem de fato inseridos no SIGBM, este teria gerado alerta para inspeção imediata. Embora ainda não haja decisão judicial, existem fortes indícios<sup>5</sup> de que os responsáveis técnicos que atestaram a estabilidade da barragem omitiram informações essenciais para gestão da segurança da barragem.

No caso em exemplo, a omissão de informações pode ter sido uma das maiores causas para o rompimento de uma barragem que matou duzentas e cinquenta e sete pessoas e ainda conta com treze desaparecidos. A violação do princípio da cooperação, sob esse aspecto,

---

<sup>4</sup> Ver: BRASIL, 2019.

<sup>5</sup> Ver: BRASIL, 2019.

pode ser considerada um ato de corrupção. Afinal, a omissão de informações como para dificultar a atividade de fiscalização da agência e, assim, evitar a aplicação de sanções, se enquadra, perfeitamente, nas previsões legais de atos de corrupção.

A identificação de tais condutas como ato de corrupção possui relevância nesse estudo, uma vez que autoriza a adoção das previsões constantes na Lei nº 12.846/2013, de forma que seus instrumentos e sanções possam somar às medidas de prevenção de desastres ambientais como o que ocorreu em Brumadinho.

Em decorrência dos compromissos assumidos pelo Brasil, a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, foi criada para afastar condutas ilícitas contra a Administração Pública e a coletividade.

Os principais objetivos da presente lei são suprir a lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro quanto a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública, em especial por atos de corrupção, bem como atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção. (BLOK, 2019, p.98)

A lei sob análise dispõe expressamente sobre a natureza objetiva da responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, sejam elas nacionais ou estrangeiras. Conforme análise de Blok (2019), a opção legislativa foi pela responsabilização objetiva daqueles que cometerem uma, ou mais, infrações dentre aquelas espécies previstas na lei, o que permite que determinado agente responda ainda que ausente culpa/dolo.

Dá-se observação a tentativa de estabelecer maior rigor na aplicação da sanção, mediante o afastamento do elemento culpa/dolo. Na responsabilidade ambiental encontra-se regramento similar no que diz respeito ao dever de reparar, oriundo da aplicação da responsabilidade civil, também de natureza objetiva. Todavia, em relação à esfera administrativa, a Lei Anticorrupção diverge da seara ambiental, uma vez que nesta a natureza é subjetiva, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>6</sup>.

Além da responsabilidade das pessoas jurídicas, a Lei Anticorrupção prevê ainda a responsabilidade das pessoas físicas envolvidas, tais quais seus dirigentes ou administradores ou, ainda, qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

Convém pontuar que a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a das pessoas

---

<sup>6</sup> BRASIL, 2019.

físicas, como não poderia deixar de ser. Por outro lado, a responsabilidade das pessoas físicas possui natureza subjetiva, sendo assim necessário perquirir acerca da culpa/dolo da conduta ilícita.

Registre-se sobre esse ponto, que no caso do rompimento da barragem de Brumadinho, caberia a aplicação da Lei nº 12.846/2013 aos técnicos que elaboraram e assinaram os relatórios de inspeção e as declarações de estabilidade da barragem, documentos estes que foram inseridos no SIGBM e não correspondiam às reais condições estruturais.

As discrepâncias no caso de Brumadinho começaram a ser detectadas logo depois do rompimento da barragem, quando os técnicos da ANM foram a campo imediatamente após o desastre. Algumas informações importantes que constavam no sistema interno e nas fichas de inspeção em campo da Vale não eram as mesmas inseridas no SIGBM, o que impediu que o sistema alertasse os técnicos de situação com potencial comprometimento da segurança da estrutura. (BRASIL, 2019)

A possibilidade de aplicação da Lei nº 12.846/2013 às mineradoras por prestação de informações falsas à ANM decorre da aplicação conjunta dos art. 1º e 5º do referido diploma legal. Conforme art. 1º, a Lei se aplica “às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independente da forma de organização ou modelo societário adotado” e, ainda, “a fundações, associações ou sociedades estrangeiras que tenham sede/filial ou representação no território brasileiro”. Além disso, prevê as sanções aplicáveis àquelas que realizarem atos lesivos contra a administração pública.

Aplicando ao contexto da gestão das barragens de mineração, por força da aplicação do inciso V, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 entende-se como ato corrupto condutas no sentido de “dificultar a atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.”

Ainda com base na Lei nº 12.846/201 aplica-se às pessoas jurídicas e físicas que incorrerem em atos de corrupção multa que será arbitrada com base no faturamento bruto do último exercício anterior à instauração do processo administrativo, sendo que este percentual pode variar de 0,1% a 20%, não podendo ser inferior à vantagem auferida. Para os casos em que não seja possível referenciar o valor da multa com base no faturamento, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).



Além disso, o art. 6º, parágrafo quinto da referida Lei prevê como sanção a “publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica”, sanção esta que, naturalmente, impacta diretamente na imagem da empresa perante o mercado, aos consumidores, aos investidores e ao setor público.

Não obstante a importância da previsão da sanção no sentido de impor ao minerador que descumpra a legislação uma sanção que desestimule a ação ilícita, a maior colaboração da aplicação da Lei nº 12.846/2013 no contexto da gestão de barragens é a previsão de aplicação de um programa de integridade.

Conforme dispõe o Decreto nº 8.420/2015,

O programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015).

O programa de integridade, nesse contexto, se apresenta como um importante instrumento no combate de fraudes e para estabelecer o compromisso de transparência e confiança na prestação de informações ao poder público.

O programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público. (BRASIL, 2015)

A adoção do programa de integridade funciona com duplo sentido. Por um lado tem o condão de atenuar a multa imposta ao infrator. Conforme previsão contida no Decreto nº 8.420/2015, a multa poderá ser reduzida de um por cento a quatro por cento caso comprovada a existência e aplicação de um programa de integridade. Por outro lado; e de maior importância para a temática ora abordada; a adoção de um programa de integridade induz uma cultura de conformidade na empresa mineradora, de forma que todos os agentes incorporam o dever de prestar informações fidedignas e comunicar imediatamente as autoridades em caso de qualquer irregularidade. Essa postura, além de funcionar como um instrumento de prevenção de passivos para a empresa e melhoria de sua imagem, representa um mecanismo eficiente de gestão de segurança das barragens de mineração.

Voltando ao exemplo da mineradora Vale, caso houvesse um programa de integridade, com um setor apto a se dedicar ao cumprimento do programa, possivelmente os agentes responsáveis pelo lançamento dos dados no SIGBM adotariam postura diversa ou já teriam sido alvo de ações do referido setor, o que poderia ter evitado o desastre.

Logo, considerar o lançamento de informações incompletas ou fraudulentas no SIGBM como um ato de corrupção, pode ser uma interessante forma de interpretação para viabilizar a imposição de um programa de integridade ao minerador.

## 5 EXIGÊNCIA DE *COMPLIANCE* COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA SEGURANÇA DAS BARRAGENS DE MINERAÇÃO

De acordo com Blok (2019, p. 17) “*compliance* vem do verbo em inglês “to comply”, que significa “cumprir”, “executar”, “satisfazer”, “realizar o que lhe foi imposto”, ou seja, *compliance* é estar em conformidade”.

Logo, estar em *compliance* corresponde à ideia de cumprir as normas legais e regulamentares buscando a adequação da atividade empresarial. Na prática, a busca pela conformidade vai muito além de critérios objetivos, sendo necessário que os envolvidos atuem com a intenção de estar em conformidade. Não basta o cumprimento da letra fria da lei, é preciso que os esforços sejam direcionados para o alcance da conformidade subjetiva da norma.

Como mencionado nos tópicos anteriores, por vezes o poder público não é o melhor agente a decidir quais medidas adotar em determinadas situações, sendo certo que aquele que desenvolve a atividade possui melhores métodos para buscar a segurança almejada pelo legislador, com instrumentos mais eficazes do que aqueles propostos pelas normas aplicáveis ao setor.

Nos âmbitos institucional e corporativo, *Compliance* é o conjunto de disciplinas, para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, a política e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresas, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. (BLOK, 2019, p.18)

Nesse aspecto, um programa de *compliance* deve buscar a adequação às normas legais e regulamentares e, especialmente, fomentar uma cultura de conformidade, considerando

não só o texto frio da lei, mas também os objetivos da norma, em atenção aos princípios aplicáveis. “Assim, a remodelagem da atividade de produção e circulação de bens e a de prestação de serviços passam a demandar a introdução de novas técnicas e procedimentos de observância de normas e processos de proteção ambiental” (OLIVEIRA; COSTA; SILVA, 2018).

A instituição de um programa de *compliance* começa pelo comprometimento e intenção da alta administração da empresa. Como a ideia é fomentar uma cultura de conformidade, é essencial que a fonte do poder empresarial se comprometa com o programa, sob pena de inviabilizar a adequação das ações dos demais agentes.

Definida a estratégia de adoção de um modelo de integridade, recomenda-se a criação de um setor de *compliance*, setor este que deve ser independente. O trabalho inicia com a realização de um diagnóstico que deve abranger todas as áreas da empresa, inclusive a alta administração, com a finalidade de conhecer a dinâmica empresarial e, assim, identificar as potencialidades e fragilidades da empresa. Conhecidos os riscos, é possível elaborar controles e procedimentos para evitar condutas em desconformidade, sendo necessário que todos os empregados recebam treinamento adequado para conhecer e fazer cumprir as normas de *compliance*.

Nesse processo é muito importante viabilizar a comunicação entre os diversos atores empresariais. É preciso viabilizar formas de ouvir todos os empregados e envolvidos, o que normalmente é possível via uma linha de denúncias, garantindo o anonimato.

Observe tratar-se de um modelo que pretende desestimular condutas ilícitas por meio da adoção de valores, o que demanda ações educacionais permanentes e contínuas. O setor de *compliance* deve renovar periodicamente os treinamentos, tornando claro na empresa que ações em desconformidade não são toleradas.

Acredita-se, assim, que programas de *compliance* podem funcionar como instrumentos para garantia do sistema de gestão de segurança das barragens de mineração.

Conforme já sustentado neste trabalho, a atuação administrativa no Brasil é pautada no modelo holandês, por meio do qual a cooperação entre os agentes envolvidos é fator essencial para alcance da efetividade da norma.

No que diz respeito à política de gestão das barragens de mineração, verificou-se tratar-se de um modelo auto declaratório, de forma que o exercício da fiscalização depende

totalmente da veracidade dos dados lançados pelo minerador no SIGBM. As informações são prestadas diretamente pelo minerador e há grandes chances de sequer serem checadas pelos fiscais da ANM, ou mesmo pelos fiscais do SISNAMA. Logo, a grande responsabilidade pela segurança das barragens é, de fato, do próprio interessado na estrutura, como determina o art. 4º, inciso III da PNSB<sup>7</sup>. Daí denota-se a relevância de uma atuação isenta e comprometida dos profissionais responsáveis pela elaboração dos relatórios e declarações de estabilidade das barragens.

Em uma situação hipotética, na qual o minerador preste informações falaciosas sobre a estrutura, com o intuito de não ser ranqueado no SIGBM, há uma grande possibilidade da estrutura simplesmente passar despercebida. Nessa situação hipotética, ao passar despercebida, todo o sistema de gestão é jogado por terra, de forma que a população à jusante e o meio ambiente ficam totalmente vulneráveis.

Nesse contexto, a adoção do *compliance* na temática segurança de barragens pode se mostrar muito interessante. A existência e aplicação de um programa que fomente na empresa a cultura de integridade, desestimulando atuações em desconformidade com as normas pode ser um instrumento apto a garantir a efetividade da política de segurança de barragens. A existência de um programa de *compliance* garante a segurança necessária aos profissionais técnicos responsáveis para não cederem à eventuais pressões internas, induzindo, assim, maior cuidado no preenchimento dos relatórios e declarações.

O desenvolvimento de valores pautados na ética, transparência e boa-fé deve corresponder a uma atuação que extrapole às exigências das normas aplicáveis, para que os profissionais responsáveis se comprometam, efetivamente, a garantir a segurança das estruturas ao invés de simplesmente cumprirem o que está expressamente determinado nas leis. “A efetividade do *compliance* está diretamente relacionada à importância que é conferida aos padrões de honestidade e integridade na instituição” (BLOK, 2019, p.18).

Importante, ainda, pontuar que a adoção de programas de integridade por parte das mineradoras pode ser benéfica por duas óticas distintas. A primeira, e de maior interesse coletivo, diz respeito à utilização do *compliance* como instrumento apto a garantir a efetividade do sistema de segurança de barragens, conforme já apresentado nos parágrafos

---

<sup>7</sup> “Art. 4º, III – Lei nº 12.334/2010: o empreendedor é o responsável legal pela segurança da barragem, cabendo-lhe o desenvolvimento de ações para garanti-la” (BRASIL, 2015).

anteriores. Sem nenhuma sombra de dúvidas, evitar desastres como os que foram vivenciados nos últimos anos é a maior contribuição que o programa pode trazer para a coletividade. Já sob um outro ponto de vista, a aplicação da Lei Anticorrupção como forma de fomentar a exigência de programas de integridade representa para as mineradoras a possibilidade de se valer de tais programas para atenuar as sanções impostas pela administração pública.

Considere, novamente de forma hipotética, o lançamento de relatórios e/ou declaração de estabilidade omissos ou falsos no SIGBM. Obviamente, nessa hipótese, há clara configuração de crime ambiental, por força dos artigos 69 e 69-A da Lei nº 9.605/98, cujas penas de reclusão podem chegar até a seis anos. Configura ainda infração administrativa, conforme previsto no art. 82 do Decreto nº 6.514/08, cuja multa pode chegar até a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). A prestação de informações falsas, ou a omissão de informações, ao serem consideradas como ato de corrupção, implicam na aplicação de multas que podem chegar a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, conforme já abordado anteriormente<sup>8</sup>.

Por outro lado, considerando as previsões da Lei Anticorrupção, a existência prévia de um programa de *compliance* assegura ao empreendedor a possibilidade de redução de pena, além de significar uma maior possibilidade de não incorrer na conduta criminosa, traduzindo-se em uma efetiva gestão de passivo.

Logo, seja por força da interpretação realizada acerca da Lei Anticorrupção, ou mesmo pela discricionariedade cabível aos órgãos responsáveis pela proteção do meio ambiente, caberia a imposição às mineradoras para instituição de um programa de integridade.

A exigência desse programa poderia ser realizada pela administração pública no próprio processo de licenciamento ambiental, uma vez que se destina à conformidade das ações do empreendedor no sentido de proteger o meio ambiente. Considerando, por outro lado, matéria pertinente à gestão das barragens de mineração e a competência da ANM, a elaboração do programa também pode ser exigida como requisito para concessão do título minerário.

Assim, considerando esse contexto de grande responsabilidade do minerador no sistema de gestão das barragens de mineração, caberia tanto ao SISNAMA quanto à ANM a exigência da instituição de um programa efetivo de *compliance* no âmbito da empresa

---

<sup>8</sup> Art. 6º, da Lei 12.846/2013.

mineradora como condicionante para concessão de licença ambiental e do título minerário.

Oportuno, ainda, mencionar que a adoção do programa de integridade para viabilizar a gestão efetiva e segura das barragens de mineração, extrapola a intenção de evitar a externalização dos danos ambientais e sociais, pois além de tratar de uma forma de prevenção de passivo, também se afigura importante para fins de critérios de concessão de créditos, para aferição da competitividade da empresa, bem como na orientação a respeito da oportunidade de negócios.

Veja, por exemplo, a ação popular questionando o ato de aquisição da Ferrous pela Vale, mediante aprovação do Conselho administrativo de defesa econômica (CADE). Na referida ação pretende-se a suspensão da aquisição até que a Vale comprove que pagou as indenizações às vítimas, restaure os desastres ambientais, reconstrua as cidades afetadas e o comércio local, entre outras medidas relacionadas à função social da empresa<sup>9</sup>.

Em suma, a parte autora sustenta não ser lícita a expansão das atividades da Vale sem que se digne a comprovar a restauração dos enormes danos causados à coletividade, sendo desproporcional a expansão da mineradora em face da devastação causada em Brumadinho. Pondera, ainda, que no caso sob análise não poderia o CADE se limitar à análise das partes envolvidas no ato de concentração, sendo essencial a avaliação do impacto concorrencial sobre as comunidades atingidas, em atenção a situação extrema causada em Brumadinho, valendo lembrar que as minas adquiridas da Ferrous se encontram na mesma região.

Assim, entende que não pode o CADE admitir a aquisição pela VALE de ampliação de mais minas de ferro no Brasil, sem que sejam previamente garantidas salvaguardas de segurança ambiental e de recuperação da infraestrutura econômica da cidade e região de Brumadinho, sob pena de se perpetuar um descalabro que causou um imenso desequilíbrio concorrencial que atingiu todo agente econômico de Brumadinho e região que se viram, por culpa exclusiva da VALE, desprovidos da infraestrutura pública e privada existente antes do sinistro. (BRASIL, 2019)

O CADE, por sua vez, confirmou a inexistência de ação no sentido de verificar o cumprimento das obrigações ambientais por parte da Vale, tampouco em relação às medidas reparatórias decorrentes do rompimento da barragem de Brumadinho. Em suma, manifesta seu entendimento no sentido de não lhe caber tal tipo de análise, tratando-se de matéria alheia à sua competência.

---

<sup>9</sup> BRASIL, 2019.

Pondera o CADE que: a) a proteção do meio ambiente, a exploração dos recursos minerais ou a gestão dos recursos hídricos são matérias que não foram disciplinadas, nem mencionadas em nenhum dos 128 (cento e vinte e oito) artigos da Lei nº 12.529/2011; b) a única referência à função social da propriedade em toda a Lei Antitruste, encontra-se no art. 1º da Lei nº 12.529/2011. (BRASIL. 2019)

Inicialmente, a d. juíza da 5ª Vara Federal Cível do Distrito Federal intimou a ANM para comparecimento em audiência, com a finalidade de obter informações sobre as barragens de rejeitos da Vale e o cumprimento das medidas impostas pela Agência. Na audiência, foi verificado que a Vale não possui estrutura de *compliance* ambiental no Brasil. Questionada pelo juízo, a empresa se mostrou contrária a elaboração de um programa de *compliance* ambiental nos moldes internacionais.

O fato da Vale não ter apresentado qualquer documento que referenciasse a adoção de um programa de integridade em sua estrutura foi vista com maus olhos pela juíza, que entendeu pela inexistência de uma estrutura preventiva compatível com o alto risco das atividades desenvolvidas pela mineradora.

Embora o CADE entenda que a análise concorrencial não envolva questões de ordem ambiental, este não foi o entendimento da d. juíza federal. No seu entendimento, o Direito econômico possui autonomia, porém, compete ao intérprete e operador do Direito ter em mente que a finalidade máxima da lei é a aplicação das políticas públicas. Observou de forma expressa a redação do art. 170 da CF/88, que em seu inciso VI institui como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, princípio este do qual o Conselho não poderia se furtar. Registrou ainda que a Lei nº 12.529/2011, que estrutura do sistema brasileiro de defesa da concorrência, estabelece em seu artigo 1º o respeito à função social da propriedade.

Com base em tais dispositivos, a decisão apresenta o entendimento de que ao CADE também caberia a verificação do cumprimento das medidas reparatórias e preventivas cabíveis à Vale e que deveria ao menos ter diligenciado no sentido de obter informações dos órgãos do SISNAMA e da ANM.

A ideia não é estabelecer que o CADE realize a regulação ambiental, pois essa, de fato, não é sua função. Ao se pretender que verifique o cumprimento das medidas reparatórias, indenizatórias e também preventivas, busca-se verificar se a mineradora não



atua de forma abusiva em relação ao sistema jurídico vigente, cabendo ressaltar a interdisciplinaridade da matéria.

A comprovação de cumprimento dos deveres estruturais inerentes à atividade econômica é de substancial importância para aferir a lealdade na concorrência. Afinal, o descumprimento de suas obrigações perante a gravidade do contexto incita a obtenção de lucro de forma desleal em relação àqueles cumpridores das leis, abusando de sua posição dominante.

A análise já realizada nesse artigo, bem como a fundamentação apresentada no caso sob análise evidenciam a real necessidade de que o ordenamento jurídico seja interpretado de forma sistêmica. Não há como admitir a aquisição da Ferrous e, assim, admitir a expansão das atividades minerárias da Vale, sem que restasse demonstrado que seus deveres legais sejam observados.

Assim, a juíza federal Diana Wanderlei entendeu que o CADE deveria ter exigido da mineradora a comprovação da adoção de medidas reparatórias decorrentes do desastre ocorrido com a barragem de Brumadinho, uma vez que não é lícita a permissão de ampliação das atividades econômicas sem observância ao princípio da função socioambiental da propriedade e a defesa do meio ambiente.

Em suma, deve o CADE analisar a conduta da VALE frente às instituições públicas e se a empresa apresentou garantias idôneas para sanar eventuais ilícitos e/ou responsabilidades estruturantes, inclusive, quanto às demais barreiras, antes de dar qualquer parecer favorável pela ampliação da VALE no país. (BRASIL, 2019)

Logo, em sede de liminar, a solução adotada pelo juízo foi a exigência de um programa de *compliance*. A Vale foi obrigada a elaborar e aplicar um programa de *compliance* para viabilizar a fusão da empresa Ferrous, entendendo o Poder Judiciário que a ordem econômica deve prezar pelo cumprimento do princípio da função socioambiental da propriedade

Ante o Exposto, CONDICIONO a aprovação da compra da mineradora FERROUS pela mineradora VALE S/A à APRESENTAÇÃO da compliance ambiental pela VALE S/A, que deverá ser aprovada pela UNIÃO, devendo a AGU comandar o procedimento de aprovação e que poderá, ao seu critério, contar com a colaboração e com a participação interdisciplinar de vários órgãos de atuação ou de outros entes políticos. Sendo também facultada a participação da parte autora, uma vez que com a interposição da ação popular, representa o interesse coletivo da sociedade legitimado pelo cidadão. Até a aprovação da compliance ambiental da VALE S/A, não será possível a mineradora efetivar nenhuma medida de aquisição da FERROUS. Se em 30 dias a VALE S/A não apresentar ao juízo documentos que demonstrem

que está organizando a implantação da sua compliance ambiental, nos moldes internacionais, ou está contratando empresa para tal finalidade, a aquisição será de plano anulada. A mineradora VALE S/A deverá realizar tratativas diretamente com a União, através da AGU, para fins de cumprir a decisão. (BRASIL,2019)

A instituição de programas de integridade é uma realidade que permeia os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. A adoção desse instrumento na gestão de segurança de barragens é plenamente possível e pode ser facilmente exigido pela administração pública, haja vista a discricionariedade técnica inerente aos procedimentos administrativos ambientais. Em um modelo administrativo no qual a cooperação é premissa básica; mormente pela estrutura insuficiente do Poder Executivo para realizar sua função de fiscalização; o fomento a cultura de integridade, honestidade e transparência se apresenta como alternativa cabível no atual modelo de gestão.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acidentes com barragens de mineração são responsáveis por graves problemas sociais, ambientais e econômicos, o que enseja maior reflexão sobre a forma de gestão dessas estruturas.

A regulação, monitoramento e fiscalização dos empreendimentos minerários brasileiros são realizados, via de regra, pela ANM, em cooperação com os órgãos do SISNAMA, por força da competência atribuída pelo art. 23, VI, XI da CF/88. Todavia, os últimos desastres com barragens de mineração denunciam a necessidade de melhoria no sistema de gestão.

Com base na análise da Portaria nº 70.398/2017 foi possível verificar que o SIGBM é realizado com base nos dados inseridos no sistema pelo próprio minerador, de forma que a ANM se presta, basicamente, à análise dessas informações. Logo, deve haver um alto grau de confiança nas informações lançadas no sistema.

As características inerentes a esse sistema decorrem da adoção do direito administrativo holandês, por meio do qual a ação da administração pública é pautada no princípio da cooperação. Esse sistema é compatível com as previsões constantes na CF/88, uma vez que o art. 225 prevê expressamente o dever de toda coletividade preservar e proteger

o meio ambiente. Assim, plenamente cabível imputar ao particular a responsabilidade pela segurança das barragens e o lançamento de dados fidedignos e verossímeis no sistema.

O problema surge com a falta de estrutura da ANM e sua impossibilidade de checar todos os dados inseridos no SIGBM, o que evidencia a necessidade de garantir a integridade do minerador.

No presente artigo foi analisada a Lei nº 12.846/2013 no sentido de compreender o lançamento de dados falsos no SIGBM como um ato de corrupção, haja vista sua caracterização como conduta com intuito de prejudicar o exercício da fiscalização por parte dos órgãos competentes.

Dessa forma, é possível fundamentar a exigência e relevância da adoção de programas de integridade para ampararem as atividades relacionadas à segurança das barragens de mineração.

A existência e aplicação de programas de *compliance* deve fomentar na empresa a cultura de integridade, desestimulando atuações em desconformidade com as normas, tratando-se de instrumento apto a garantir a efetividade da PNSB. A existência de um programa de *compliance* garante a segurança necessária aos profissionais técnicos responsáveis para não cederem à eventuais pressões internas, induzindo, assim, maior cuidado no preenchimento dos relatórios e declarações.

O desenvolvimento de valores pautados na ética, transparência e boa-fé deve corresponder a uma atuação que extrapole às exigências das normas aplicáveis, para que os profissionais responsáveis se comprometam efetivamente a garantir a segurança das estruturas ao invés de simplesmente cumprirem o que está expressamente determinado nas leis.

Ao final do estudo foi possível concluir que a exigência de programas de integridade pode constar nos procedimentos de licenciamento ambiental e de outorga do título minerário, haja vista a discricionariedade da administração pública para formular exigências nesse contexto, cabendo à própria ANM a fiscalização de tal determinação. Nesse sentido, a adoção de programas de integridade apresenta uma solução viável para o modelo de cooperação no exercício da atividade administrativa, tratando-se de instrumento apto a atribuir maior grau de confiabilidade ao SIGBM.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENTSEN, Maarten J. Negotiated environmental governance in the Netherlands: logic and illustration. *Policy Studies Journal*, New Jersey, v. 29, n. 3, p. 499-513, 2001. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fris.utwente.nl%2Fws%2Ffiles%2F74794540%2FArentsen\_2001\_Policy\_Studies\_Journal.pdf&len=1057472. Acesso em: 14 fev. 2022.
- BASTIANETTO, Lorena Machado Rogedo; GOMES, Magno Frederici. Regulação ambiental da atividade minerária: uma análise econômica de *compliance*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 207-219, jan/abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i1.4571>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- BLOK, Marcella. *Compliance e governança corporativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2019.
- BRASIL. Agência Nacional de Mineração conclui relatório técnico sobre barragem de Brumadinho. *Agência Nacional de Mineração*, Brasília, 05 nov. 2019. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/agencia-nacional-de-mineracao-conclui-o-relatorio-tecnico-sobre-barragem-de-brumadinho>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 ago. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 22 out. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 set. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm). Acesso em: 25 ago. 2019.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília,

02 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 09 out. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. *Manual de fiscalização para barragens de mineração*. Brasília: ANM, 2018. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/manual-de-fiscalizacao-para-barragens-de-mineracao-anm-versao-2018/view>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. *Perguntas e Respostas sobre Barragens de Mineração e o caso de Brumadinho*. Agência Nacional de Mineração, Brasília, 21 fev. 2019. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/perguntas-e-respostas-sobre-barragens-de-mineracao-e-o-caso-de-brumadinho/view>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. Portaria nº 70.389, de 17 de maio de 2017. Cria o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração, o Sistema Integrado de Gestão em Segurança de Barragens de Mineração e estabelece a periodicidade de execução ou atualização, a qualificação dos responsáveis técnicos, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Segurança da Barragem, das Inspeções de Segurança Regular e Especial, da Revisão Periódica de Segurança de Barragem e do Plano de Ação de Emergência para Barragens de Mineração, conforme art. 8º, 9º, 10, 11 e 12 da Lei nº 12.334 de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 maio 2017. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/dnpm/documentos/portaria-dnpm-n-70389-de-17-de-maio-de-2017-seguranca-de-barragens/view>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas. *Controladoria Geral da União*, Brasília, set. 2015. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em RESP nº 1.318.051. Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, Brasília, DF. Julgamento em 08 maio 2019. *DJE*, Brasília, 12 jun. 2019. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/>. Acesso em 17 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 5ª Vara Federal Cível. Ação Popular nº 1015425-06.2019.4.01.3400. Juíza Federal Diana Wanderlei. Brasília. DF. *DJE*, Brasília, 06 nov. 2019. Disponível em <https://pje1g.trf1.jus.br/>. Acesso em: 19 nov. 2019.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 02 out. 2019.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p.

155-178, ago./dez. 2018. Disponível em:  
<https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 02 out. 2019.

GOMES, Magno Federici; IASBIK, Thais Aldred. A responsabilidade do profissional na defesa do meio ambiente. *Revista Direito em Debate*, Ijuí, v. 27, n. 50, jul/dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2018.50.27-37>. Acesso em: 02 out. 2019.

GOMES, Magno Federici; OLIVEIRA, Warley Ribeiro. A aplicação da boa governança, do *compliance* e do princípio da cooperação no licenciamento ambiental brasileiro. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 2, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i2.23345>. Acesso em: 02 out. 2019.

GOMES, Magno Federici; SILVA, Leila Cristina do Nascimento e. Direito fundamental, poder de polícia sobre barragens de rejeito de mineração e responsabilidade civil do estado. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, SC, v. 22, n. 9, p. 396-412, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v22i9.3322>. Acesso em: 03 dez. 2019.

GOMES, Magno Federici; TEIXEIRA, Angélica Cristiny Ezequiel de Avelar. Da participação social nos licenciamentos ambientais: para além da audiência pública. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília: Escola de Direito*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 128-146, jan./jun. 2017. Disponível em:  
<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/7781>. Acesso em: 14 fev. 2022.

GREENWAY, Roger A. *Environmental permitting handbook*. New York: Mac Graw-Hill, 2000.

LIMA, Paulo. Rompimento de barragem em Mariana matou 19 pessoas. *R7 Brasil*, São Paulo, 25 jan. 2019. <https://noticias.r7.com/brasil/em-2015-rompimento-da-barragem-em-mariana-matou-19-pessoas-25012019>. Acesso em: 22 jun. 2019.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

OLIVEIRA, Marcio Luis de; COSTA, Beatriz Souza; SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto e. O instituto do *compliance* ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 51-71, dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v15i33.1396>. Acesso em: 03 dez. 2019.

SILVA, Leila Cristina do Nascimento e Silva. *Barragens de rejeito da mineração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TOLEDO, André de Paiva; RIBEIRO, José Cláudio; 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.