

**A DESATIVAÇÃO DAS BARRAGENS E O CUMPRIMENTO DA RESOLUÇÃO Nº
13, DE 08 DE AGOSTO DE 2019, DA AGENCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO
(ANM)**

**THE DISABLEMENT OF DAMS AND COMPLIANCE WITH RESOLUTION Nº. 13,
OF AUGUST 8, 2019, OF THE NATIONAL MINING AGENCY (ANM)**

Beatriz Sharon Bernardo dos Santos¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Meio Ambiente. 2. A Resolução como ato normativo. Algumas noções; 2.1 Da Atividade Econômica e o seu Processo Administrativo Normativo; 2.2. Barragens; 2.3. Descomissionamento x Descaracterização. 3. Resolução nº 13, de 08 de agosto de 2019; 4. Conclusão; Referências.

RESUMO: A presente pesquisa analisa a Resolução nº 13, de 08 de agosto de 2019, e o seu cumprimento pelas mineradoras, discutindo a aprovação desse ato normativo em nosso ordenamento. Ademais, busca compreender como será realizado a desativação das barragens no futuro pelas mineradoras, ou seja, como ocorrerá o cumprimento da resolução vigente pelos empresários.

ABSTRACT: This research analyzes Resolution No. 13, of August 8, 2019, and its compliance by the mining companies, discussing from this normative act in our order. In addition, the search will understand how the deactivation of the dams will be carried out in the future by the mining companies, or will be, how will the compliance with the current resolution by the entrepreneurs.

Palavras-chave: Desativação de barragens. Meio Ambiente. Resolução.

Keywords: Deactivation of dams. Environment. Resolution.

¹Advogada na Banca Andrade, Mello, Tavares e Viegas Sociedade de Advogados. Pós-graduanda em Direito Processual pela PUC Minas. Integrante do grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Urbanístico – GAU-FMU. E-mail: bsharon@amtadvogados.com

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece competências para diferentes órgãos públicos, que envolvem tanto atribuições regulamentares como executivas.

No que tange o desastre ambiental experimentado na cidade de Brumadinho, a Agência Nacional de Mineração (ANM) editou a resolução nº4, de 15 de fevereiro de 2019 como resposta ao clamor da sociedade, a qual estabeleceu data limite para o descomissionamento de todas as barragens do tipo daquela que ruiu em operação no território nacional.

O presente trabalho visa decifrar o caminho existente para o cumprimento da resolução nº 13, de 08 de agosto de 2019, que meses após revogou a resolução supramencionada e a compreensão do conceito de meio ambiente.

Será realizada uma análise sobre a elaboração desse ato normativo já que há um imenso caminho a ser percorrido, como os procedimentos para editá-lo, as estimativas de custo para as empresas cumprirem a norma, se há segurança jurídica para o seu cumprimento, e entre outros. Assim estudos precisam ser realizados para que a resolução tenha êxito e com isso o meio ambiente seja preservado e assegurado para as presentes e futuras gerações.

O cerne da pesquisa, ao buscar compreender as determinações expressa na Resolução nº13, de 08 de agosto de 2019, se preocupa com o seu cumprimento e se alcançará os fins a que se destina, respeitando os direitos e interesses dos administrados.

A abordagem terá início com uma análise sobre alguns conceitos usado na referida resolução, bem como um breve conceito do meio ambiente.

Em seguida será analisado o texto da resolução vigente, fazendo uma breve comparação com a resolução revogada, e realizando breve menção ao que se passou no curto período transcorrido entre as respectivas edições.

Por último se colocará em dúvida a viabilidade prática de cumprimento da disciplina prevista no regulamento aprovado pela Administração, dado que provavelmente decorre da ausência de estudos aprofundados antes da sua imposição aos particulares.

Para essa pesquisa foi realizado tanto a análise de legislação, como de revisão bibliográfica e da obtenção de dados via canal eletrônico de acesso à informação.

1. MEIO AMBIENTE

O meio ambiente é protegido pelo artigo 225 da Constituição Federal e pelo §1º, I, II, III, VI e VII do referido artigo:

Art.225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.²

No Brasil, existe a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, criada pela Lei 6.938/81. O artigo 3º, inciso I³, da referida lei define o meio ambiente como um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Assim, o meio ambiente é um conjunto de unidades ecológicas que funcionam como um sistema natural, e por isso a importância de cuidar e saber usar, tanto nas atividades econômicas, como nas limitações da propriedade e sua função social, e também na dignidade da pessoa humana, permitindo assim a livre iniciativa do empreendedorismo sem que o ambiente seja devastado, já que o mesmo tem como essência a preservação para o desfrute de todos, sendo essa uma garantia constitucional (art.225, da CF).

2. A RESOLUÇÃO COMO ATO NORMATIVO. ALGUMAS NOÇÕES.

A resolução corresponde a um ato administrativo de natureza geral e abstrata, produzido por autoridade com competência para tanto, seja com o propósito de criar condições

² Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 18/11/19.

³ Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Vide: Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>, acesso em 18/11/19.

para aplicação de legislação pré-existente⁴, seja vinculando, em nível inferior à lei, condutas de agentes públicos e privados com atuação submetida à regulação estatal.

Tal tipo de ato normativo é normalmente assinado pela autoridade máxima de determinado órgão ou entidade e, apesar de certa resistência de parte importante da nossa doutrina, muitas vezes acaba por criar obrigações por força própria a serem adimplidas por seus destinatários⁵.

3.1 DA ATIVIDADE ECONÔMICA E O SEU PROCESSO ADMINISTRATIVO NORMATIVO

A Constituição Federal de 1988 determina a ordem econômica e garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no país uma vida digna, de acordo com o artigo 170 e seus incisos⁶.

Em consonância com os princípios que norteiam a ordem econômica no Brasil, não apenas como gestor e regulador, mas essencialmente no escopo de assegurar a efetividade do direito ambiental, exigindo como regra Estudo Prévio De Impacto Ambiental para a instalação de qualquer obra ou até atividade que potencialmente possa causar considerável degradação ao meio ambiente, seja ele natural, artificial, cultural ou do trabalho, diante daqueles que visam licitamente explorar os recursos minerais.⁷

⁴ Esses são os famosos regulamentos a serem editados para a fiel execução da lei, competência expressamente prevista no inciso IV do art. 84 da Constituição, cujo teor é o seguinte: “*art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: (...)IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 10/10/19) . Conferindo apenas esse sentido ao regulamento no Direito Brasileiro, em especial considerando o quanto previsto no art. 2º, II da Carta Política (*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*), é a lição de MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p. 348 e ss.

⁵ Nesse sentido ver CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Lei e regulamento: apontamentos sobre o caráter inovador inerente a todas as formas de manifestação do poder normativo estatal. *BDA – Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo: NDJ, ano 31, n. 7, 2015. Para uma crítica à versão tradicional existente sobre o papel dos regulamentos em nosso sistema jurídico, propugnando uma maior colaboração entre Executivo e Legislativo na elaboração dos atos normativos que irão estabelecer direitos e obrigações aos cidadãos, ver CYRINO, André. *Delegações legislativas, regulamentos e administração pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 200 e ss.

⁶ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.; Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 18/11/2019)

⁷ Nesse sentido ver FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, *Curso de direito ambiental brasileiro / Celso Antonio Pacheco Fiorrillo*. – 12. ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011. 1. Direito ambiental – Brasil I.

Por esta razão é de suma importância a realização do processo administrativo antes da edição da resolução, pois garante a efetivação do direito à participação popular para entender sobre o tema em questão e assim elaborar suas sugestões e se ter um regulamento realmente eficaz.

Isso é o que consta, a título ilustrativo, do artigo 29 da LINDB, que prevê:

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018⁸)

Ainda há na LINDB, os arts. 20⁹ e 21¹⁰ trazendo uma obrigação de um maior ônus de motivação no que diz respeito a qualquer decisão administrativa, a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019) e a da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de Setembro de 2019) passaram a prever expressamente a necessidade de realização de estudo de impacto antes da edição de atos regulamentares (vide, respectivamente, o teor dos seus arts. 6º¹¹ e 5º¹²).

Título.p.605 e 606. Para uma análise de que a obrigação daqueles que exploram recursos minerais não se esgota na recuperação do meio ambiente natural degradado (art.225,§2º, da CF), mas também em decorrência do impacto ocasionado à vida em todas as suas formas.

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm, acesso em 10/10/19. Para um comentário sobre o dispositivo sob a perspectiva de fortalecimento da ideia de um devido processo regulamentar entre nós, ver ALMEIDA, Thomas A. F. de. Devido processo regulamentar *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada*, v. II, p. 468-475, São Paulo: Quartier Latin, 2019.

⁹ Art. 20. *Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas*” (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm, acesso em 10/10/19).

¹⁰ Art. 21. *A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos*” (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm, acesso em 10/10/19).

¹¹ Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo (...) (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm>, acesso em 10/10/19).

¹² Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as

3.2. BARRAGENS

A Lei 12.334/10 institui a Política Nacional de Segurança de Barragens – PNSB, a qual é aplicada a barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais (art. 1).

Importante ressaltar que ela criou o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – SINISB, sendo que a PNSB determina que as entidades da Administração Pública deverão fiscalizar as barragens que apresentem pelo menos uma das seguintes características:

- a) Que possuam altura do maciço, contada do ponto mais baixo da fundação à crista, maior ou igual a 15m (quinze metros);
- b) Que possuam capacidade total do reservatório maior ou igual a 3.000.000m³ (três milhões de metros cúbicos);
- c) Que possuam em seu reservatório resíduos perigosos;
- d) Que possuam dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas.¹³

- **Barragens:** qualquer estrutura em um curso permanente ou temporário de água para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas (artigo 2º da lei 12.334/10¹⁴).

autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>, acesso em 10/10/19).

¹³ Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.334/2010. Teor pode ser conferido em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm>, acesso em 11/10/19. Sobre o tema, ver Perguntas e Respostas sobre Barragens de Mineração e o caso de Brumadinho. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/perguntas-e-respostas-sobre-barragens-de-mineracao-e-o-caso-de-brumadinho>> Acesso em: 20/09/2019.

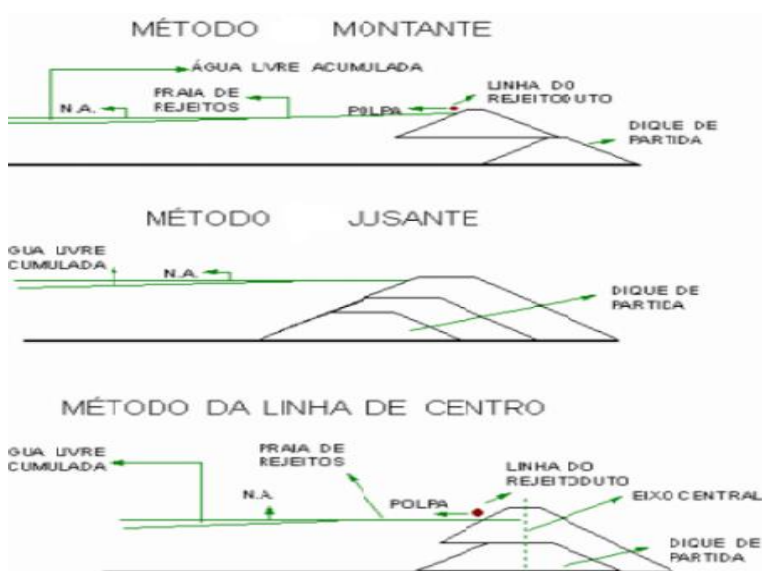
¹⁴ Art. 2º “Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições: I - barragem: qualquer estrutura em um curso permanente ou temporário de água para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas” (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm>, acesso em 11/10/19).

Elas podem ter diversos usos, tanto para geração de energia hidroelétrica como para abastecimento de comunidades.

a. Métodos de alteamento das barragens de mineração

Há três métodos para o alteamento das barragens para contenção de rejeitos de mineração, a saber: método a montante, método a jusante e método da linha de centro. A diferença de cada método está no deslocamento do eixo da barragem durante seus alteamentos constantes.

Figura 1 – Métodos de Alteamento das Barragens



Fonte: Espósito (2000)¹⁵

1) Barragem pelo método a montante

Esse método é o mais antigo e o mais utilizado pelos empreendedores. Os alteamentos contínuos são realizados sobre materiais anteriormente depositados, mas não consolidados.

¹⁵ Disponível em: < https://www.researchgate.net/figure/Figura-3-Metodos-basicos-de-construcao-de-barragens-de-rejeitos-Fonte-Esposito-2000_fig2_334636378>, acesso em 18/11/19. A definição dos referidos métodos ainda pode se encontrada em <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/resolucao-no-4-de-15-de-fevereiro-de-2019>>, acesso em 11/10/19.

Em vista disso, é um dos métodos mais perigosos para a segurança, pois na circunstância de ter muita água no rejeito e alta compactação faz com que ele se dilua e aumenta a sua velocidade para o escoamento.

2) Barragem pelo método a jusante

Os alteamentos decorrentes ao dique de partida são feitos para a direção da corrente de água, até alcançar a cota do projeto.

Cabe ressaltar que há possibilidade de construir todo o alteamento da barragem com o mesmo material do dique de partida. Nesse método, cada alteamento é estruturalmente independente da disposição do rejeito o que garante a melhoria da estrutura.

3) Barragem pelo método da linha de centro

Nesse método os rejeitos são lançados a partir da crista do dique de partida. Os alteamentos são realizados com diques sucessivos, todavia mantém o eixo de simetria da barragem constante.

Este método é considerado o mais seguro para a construção de barragens de rejeitos.

3.3. DESCOMISSIONAMENTO x DESCARACTERIZAÇÃO

- **Descomissionamento:** esse processo, que nunca teria sido realizado no Brasil, consiste no desmanche total da estrutura. Aqui é realizada a drenagem da estrutura e todos os rejeitos retirados do local, ou seja, a barragem passa a não existir mais¹⁶.

- **Descaracterização:** esse processo consiste na drenagem da barragem e no plantio de vegetação no local, prática que também é novidade para as mineradoras do país. Sem grande rigor a estrutura passa a ser uma montanha de rejeitos, pois deixa de ser uma barragem. E assim saem da lista de monitoramento de segurança, mesmo sem ter convicção de sua estabilidade.

¹⁶ Segundo o art. 16 da Resolução nº 4 de 2019 da Agência Nacional de Mineração-ANM, que alterou a Portaria DNPM nº 70.389, de 17 de maio de 2017, descomissionamento significa “*encerramento das operações com a remoção das infraestruturas associadas, exceto aquelas destinadas à garantia da segurança da estrutura*” (Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/resolucao-no-4-de-15-de-fevereiro-de-2019>>, acesso em 11/10/19).

Conforme se observa dos conceitos acima, tem-se que descomissionar e descaracterizar são processos diferentes para desativação de uma barragem.

4) RESOLUÇÃO N° 13, DE 08 DE AGOSTO DE 2019

Depois do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho a Agência Nacional de Mineração (ANM)¹⁷ em meio à enorme comoção popular advinda da tragédia humana e ambiental de gravíssimas proporções, editou a Resolução n° 04 de 15 de fevereiro de 2019, tendo como justificativa a urgência daquele momento e por isso não ter sido realizado nenhum Estudo de Impacto.

Ocorre que o próprio diretor da ANM, Eduardo Leão, declarou que o prazo para descomissionar e descaracterizar as barragens dessa resolução não poderia ser cumprido com segurança:

A prática de fazer descomissionamento e descaracterização de barragens é uma novidade para todo o setor mineral brasileiro. Quando colocamos o prazo de 2021 na Resolução 4, era uma prerrogativa que a gente tinha pela urgência do assunto, mas o setor ponderou bastante que, às vezes, no apressar de uma descaracterização, podemos gerar um novo desastre. Junto com o Grupo de Trabalho, vimos que podemos fazer uma gradação – de pequeno porte para grande porte – que pode ser uma ação mais segura, mais monitorada, tentando minimizar qualquer risco que tenha nesta atividade”.¹⁸

Como era esperado à vista dos poucos elementos técnicos em que se fundou a regulamentação sob exame, em especial no que se refere ao prazo para desativação das barragens a montante, após poucos meses a ANM editou uma nova resolução, qual seja, Resolução n°13, de 08 de agosto de 2019, que revogou a de n° 4, de 15 de fevereiro de 2019 (vide art. 19).

Para a elaboração desse novo ato normativo levou-se em conta as contribuições recebidas por ocasião da consulta pública aberta quando da publicação do regramento anterior, dado que naturalmente favoreceu a construção de um texto com maior consistência do que aquele que vigia até então.

¹⁷ A ANM tem como objetivo fiscalizar a pesquisa e a lavra para o aproveitamento mineral, assim como as estruturas resultantes destas atividades. Ocorre que com a promulgação da Lei n° 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, fez com que a ANM também assumisse a atribuição de fiscalizar a implementação dos Planos de Segurança das barragens de mineração a serem elaborados pelos empreendedores.

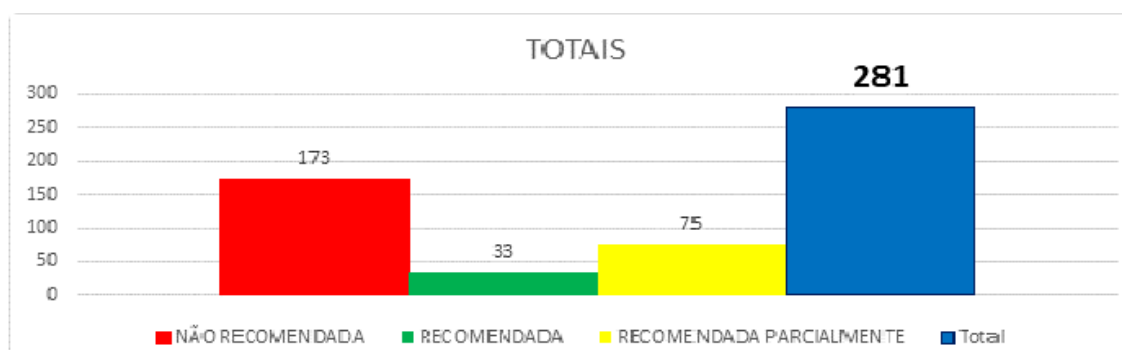
¹⁸ ANM publica nova norma para barragens de mineração. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/noticias/anm-publica-nova-norma-para-barragens-de-mineracao>>. Acesso em: 01/10/2019.

A minuta respectiva foi submetida à deliberação da Diretoria Colegiada na ANM, que só então aprovou novo regulamento.

As contribuições foram classificadas pela agência estaticamente da seguinte forma:

- Recomendadas, quando integralmente acatadas pelos membros do GT, que corresponderam a 12% das contribuições recebidas;
- Parcialmente recomendadas quando apenas parte da proposta foi aceita pelos membros do GT, que corresponderam a 27% das contribuições recebidas; ou,
- Não recomendadas, quando a integralidade da contribuição não teve aproveitamento no texto da resolução, correspondente a 61% das contribuições recebidas.¹⁹

Gráfico 1 – Resultados da Consulta Pública



Fonte: Agência Nacional de Mineração²⁰

Assim o resultado da consulta pública culminou na Resolução n°13, que trouxe prazos maiores para descaracterização de barragens a montante e a obrigação de monitoramento automático em tempo real e integral as demais barragens incluídas no texto normativo (arts. 6º, 7º e 8º²¹).

Considerando que a nova resolução também estipula um prazo máximo para o descomissionamento ou descaracterização de barragens a montante, através da pesquisa via e-SIC sobre os dados técnicos em que se fundara a opção por tal marco.

¹⁹ Resultados consulta pública Resolução 04/2019 para criação da Resolução n° 13/2019. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/resultados-consulta-publica-resolucao-04-2019-para-criacao-da-resolucao-no-13-2019>> Acesso em: 20/09/2019.

²⁰ Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/resultados-consulta-publica-resolucao-04-2019-para-criacao-da-resolucao-no-13-2019>>, acesso em: 20/09/2019

²¹ O respectivo texto pode ser consultado em <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-13-de-8-de-agosto-de-2019-210037027>>, acesso em 16/10/19.

Como resposta, a ANM informou que o lapso estabelecido levou em conta as contribuições obtidas na consulta pública, do que concluí-se o seu não embasamento em análise de impacto regulatório.

Isto posto, a nova disciplina, do mesmo modo que se deu com a anterior, também é objeto de controvérsias, pois a grande questão continua sendo o procedimento para desativar as barragens no prazo estabelecido, já que não há estudos sobre sua viabilidade.

Além disto, não existem normas que possam orientar o projetista da barragem, e isso faz com que essa opção seja inviável, decorrência do fato de não ter diretrizes para o projetista ter amparo e assim cumprir a Resolução.

De qualquer modo, a Resolução nº 13/2019 apresentou uma *saída* que pode auxiliar na adequação da atuação da fiscalização aos casos concretos em que as obrigações impostas revelarem-se impraticáveis: “*art. 17 - a ANM poderá, a seu critério, em casos excepcionais e quando devidamente justificado pelo interessado, estabelecer prazos e obrigações distintas das previstas nesta Resolução, nos termos do art. 2º, inciso XI, da Lei 13.575, de 26 de dezembro de 2017*”²².

Todavia, tais medidas ainda trazem vários debates. Essa resolução trouxe algumas mudanças, como o novo prazo que será até 15 de setembro de 2025, para barragens com volume entre 12 milhões e 30 milhões de metros cúbicos para descaracterizá-las. Tal prazo foi determinado somente com informações obtidas na consulta pública e não com embasamento em análise de impacto regulatório.

5) CONCLUSÃO

Ao iniciar a pesquisa sobre os dados que fundamentaram o prazo para a desativação das barragens estabelecidos na Resolução nº 4/2019, ocasionou uma grande reação de agentes econômicos questionando a exequibilidade de tal política, pelo fato de ter sido editado sem a realização do processo administrativo e estudos técnicos efetivos.

Mesmo sem ter sido realizado estudo prévio para a elaboração dessa primeira resolução, no decorrer da pesquisa foi esclarecido que a elaboração da Resolução nº 13, de 08 de agosto de 2019, resultou de uma consulta pública realizada na sequência da aprovação da

²² Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-13-de-8-de-agosto-de-2019-210037027>>, acesso em 16/10/19.

resolução, a qual não só obteve importante participação do público como foi devidamente considerada pelas autoridades, no percurso que culminou na elaboração de regulamento que corrigiu alguns excessos do anterior.

Entretanto, mesmo que a determinação da resolução seja boa, o seu cumprimento é incerto por não haver planejamento, fiscalização e orientação sobre a desativação de barragens de rejeitos no país.

Assim conclui-se que encerrar com as estruturas de barragens que já existem é crucial e urgente.

Cabe mencionar que a ANM não fez nenhuma estimativa de custos para as empresas realizarem a desativação, nem na primeira resolução e muito menos na resolução vigente. Diversos estudos precisam ser realizados, e isso significa que não é um procedimento rápido e essa situação decorre também pelo fato de não ter a tecnologia para a desativação das barragens pelas mineradoras no Brasil.

No momento em que se elabora obrigações sem medir custos, sem a certeza da sua aptidão para atingir os objetivos visados, o gestor se revela indiferente à realidade e ao cidadão, que deveriam ser a primeira preocupação do seu agir.

Em qualquer das hipóteses o indivíduo ao receber notícia do fazer inalcançável ou extremamente antieconômico tenderá a permanecer inerte, confiando que a regra editada tem fins meramente protocolares.

Diante disso surge a preocupação de como ocorrerá efetivamente a desativação das barragens.

Cabe frisar que já há um manejo do processo administrativo pela ANM resultados de alterações legislativas recentes como instrumento para a tomada de melhores decisões, mas isso não garante o seu cumprimento pelas mineradoras. É preciso ter a elaboração de normas orientadoras e ter cautela já que os riscos são gigantescos.

Todavia, é perceptível alterações legislativas recentes e a condução do processo administrativo pela ANM como instrumento para a tomada de melhores decisões.

Deste modo, precisamos esperar o aprimoramento do processo administrativo normativo em nosso sistema como condição para o exercício eficiente de tal competência por parte da Administração, em um quadro para o qual não se pode atribuir à falta de lei a responsabilidade pela má qualidade da regulação a cargo do Estado, o que se espera é que em um futuro próximo haja uma evolução dessa matéria importante para o país e para o meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Thomas A. F. de. Devido processo regulamentar *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada*, v. II, p. 468-475, São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 17. Ed. – São Paulo: Atlas, 2015.
- CYRINO, André. *Delegações legislativas, regulamentos e administração pública*, Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Lei e regulamento: apontamentos sobre o caráter inovador inerente a todas as formas de manifestação do poder normativo estatal *in* BDA – *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, ano 31, n. 7, p. 856-864, jul. 2015.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, Curso de direito ambiental brasileiro / Celso Antonio Pacheco Fiorrillo. – 12. ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011. 1. Direito ambiental – Brasil I. Título, p.605 e 606.
- FREITAS, Rafael Véras de. Aspectos gerais do art. 21 da LINDB *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada*, v. II, p. 139-145, São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- LAURENTTIS, Lucas C. Comentário ao art. 21 da LINDB *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada*, v. II, p. 150-154, São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- _____. Comentário ao art. 20 da LINDB *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada*, v. II, p. 63-68, São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2013.
- RIBEIRO, Leonardo C. Comentários gerais ao art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB *in* CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da.; ISSA, Rafael H.; SCHWIND, Rafael W. (coord.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada*, v. II, p. 145-149, São Paulo: Quartier Latin, 2019.
- SILVA, Vasco Manuel P. D. P. da. *Em busca do ato administrativo perdido*, Coimbra: Almedina, 2003.